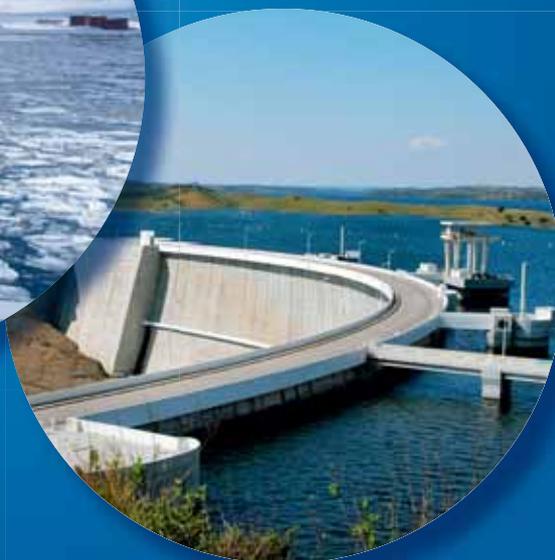
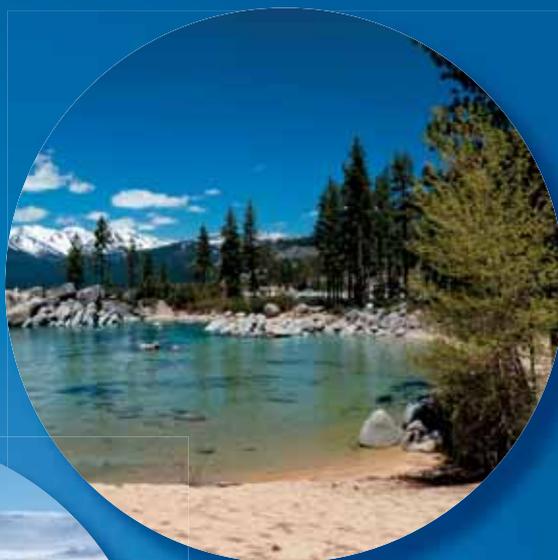
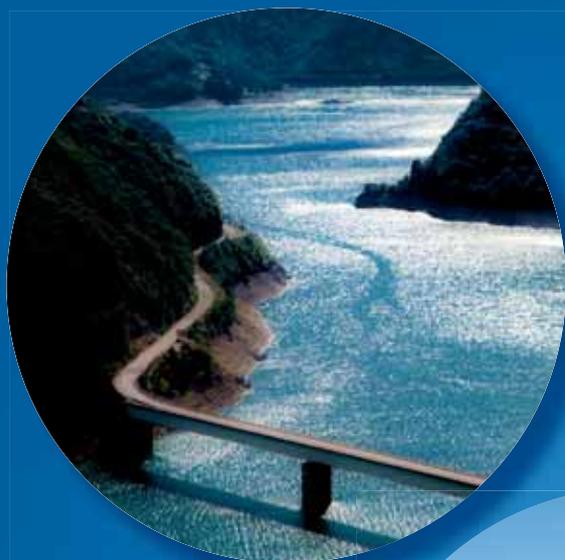


COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS

Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales

Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua



NACIONES UNIDAS

Nota

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

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

Todas las referencias a los sitios en Internet y sus direcciones URL en esta publicación corresponden a su accesibilidad a enero de 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS

Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales

Guía para la Implementación del **Convenio sobre el Agua**



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2014



Prólogo

El proceso de implementación – o la conversión de la intención en acciones fundamental para una política pública eficaz. Sin embargo, según los estudios, los fracasos en la plena implementación de los compromisos internacionales por parte de los países son a menudo no intencionados. Además, las diferencias entre países y la desigualdad de sus capacidades institucionales y económicas pueden llevar a una implementación desequilibrada de los acuerdos internacionales. El desafío que supone la implementación a menudo puede ser superado con sólo mejorar el diálogo y la cooperación dentro de la comunidad internacional así como con otros Estados Partes.

El Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (Convenio sobre el Agua) de 1992 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE), se ocupa de cuestiones multifacéticas de la gestión de las aguas transfronterizas. La complejidad y diversidad de las cuestiones cubiertas por el Convenio sobre el Agua pueden, sin embargo, crear desafíos en materia de implementación de las disposiciones del Convenio para las Partes presentes y futuras. Por lo tanto, la publicación de esta Guía para la implementación del Convenio es un esfuerzo oportuno y crucial.

La Guía sirve de referencia jurídica para la implementación del Convenio y, al mismo tiempo, de comentario práctico. El equipo de expertos de la región de la UNECE que ha dedicado dos años a la preparación de esta Guía ha logrado la notable tarea de combinar la teoría jurídica con consejos útiles y realistas. La publicación contiene una explicación detallada de disposiciones seleccionadas del Convenio, incluidas aquellas que puedan dar lugar a malentendidos y dificultades potenciales en su interpretación. Para tales disposiciones, la Guía proporciona los antecedentes, establece los requisitos mínimos para la implementación y proporciona ejemplos de la región de la UNECE para ilustrar su aplicación.

El público destinatario de esta Guía está integrado principalmente tanto por los funcionarios gubernamentales directamente involucrados en la cooperación en materia de aguas transfronterizas y en la gestión del agua a nivel nacional, como por los responsables de la preparación de marcos jurídicos e institucionales para la adhesión de sus países al Convenio y su ulterior implementación. La publicación también tiene por objeto servir a las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros actores involucrados en el proceso de gestión sostenible de las aguas transfronterizas. Los abogados que se ocupan de cuestiones ambientales e internacionales en materia de agua dulce también podrían encontrar la Guía de utilidad.

Con su apertura global a la posibilidad de adhesión por parte de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, el Convenio sobre el Agua entra en una etapa crucial de desarrollo. Ofrecerá una plataforma intergubernamental mundial para el diálogo y el debate sobre cuestiones en materia de aguas transfronterizas, y para proporcionar apoyo en la implementación del Derecho Internacional del Agua. Los Estados Partes en el Convenio podrán compartir la información, la praxis y la experiencia recogidas en los 20 años transcurridos desde la adopción del Convenio, y, al mismo tiempo, beneficiarse del conocimiento, la praxis y la experiencia de otras regiones del mundo. La apertura del Convenio sobre el Agua convierte la Guía en una herramienta clave para los países no miembros de la UNECE interesados en adherirse al Convenio, tanto para aprender sobre el mismo como para preparar en consonancia sus respectivos marcos jurídicos e institucionales.

Siempre habrá retos en la implementación de los acuerdos internacionales y los acuerdos en materia de cooperación medioambiental y aguas no son una excepción. No obstante, el establecimiento de una cooperación regular e institucionalizada entre los países puede contribuir en gran medida al éxito de la implementación. Confío, por tanto, en que la Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua sea una poderosa herramienta para mejorar la implementación del Convenio así como para ampliar la comunidad de los Estados cooperantes en el marco de gestión sostenible de las aguas transfronterizas e incrementar el bienestar de las poblaciones de todo el mundo.



Prefacio

El Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (Convenio sobre el Agua), adoptado en 1992 en Helsinki, Finlandia, sirve como mecanismo para fortalecer las medidas nacionales y la cooperación internacional para la gestión ecológicamente racional y la protección de las aguas superficiales y subterráneas transfronterizas. A la fecha de esta publicación, el Convenio sobre el Agua cuenta con 40 Partes en la región de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE)¹ y se espera lograr una participación más amplia con la apertura global del Convenio a países no pertenecientes a la región de la UNECE.

Reconociendo la importancia de facilitar la implementación del Convenio sobre el Agua y en respuesta a las solicitudes de aclaración de las implicaciones legales, técnicas y económicas de la adhesión, la Secretaría del Convenio encomendó la elaboración de una guía práctica destinada a apoyar la adhesión y la implementación del Convenio. La presente Guía para la implementación del Convenio sobre el Agua fue elaborada bajo los auspicios del Consejo Jurídico y del Grupo de trabajo sobre la gestión integrada de recursos hídricos a través de un enfoque amplio y participativo que reunió a los expertos en asuntos jurídicos y del agua, tanto de los países Partes en el Convenio como de los no Partes, y también a las organizaciones no gubernamentales y a las instituciones académicas.

La Guía constituye una exégesis exhaustiva de las disposiciones del Convenio, proporcionando explicaciones de los aspectos jurídicos, procesales, administrativos, técnicos y prácticos de los requisitos del Convenio para su adecuada implementación. Estas explicaciones se han combinado con ejemplos ilustrativos. Se ha prestado especial atención a la explicación de la naturaleza marco del Convenio, al carácter de diligencia debida de sus obligaciones básicas y a su estructura normativa de tres pilares, a fin de asegurar la comprensión y la interpretación adecuada de las disposiciones del Convenio. Al igual que el propio Convenio, la Guía se compone de dos partes principales: una relacionada con las disposiciones que son aplicables a todas las Partes y otra que cubre las disposiciones relevantes para la cooperación entre las Partes ribereñas. Además, la Guía señala las ventajas de convertirse en Parte en el Convenio y describe los pasos que los países deben adoptar antes y después de la adhesión.

Esta publicación presenta la Guía para la implementación del Convenio sobre el Agua, aprobada en la quinta sesión de la Reunión de las Partes del Convenio sobre el Agua en 2009, con las actualizaciones pertinentes introducidas bajo la orientación de la secretaría del Convenio, de conformidad con el mandato conferido por la sexta sesión de la Reunión de las Partes en 2012. Reconociendo la importancia estratégica de la Guía para la implementación del Convenio y su cumplimiento y con la intención de fomentar el interés en el Convenio en todo el mundo, la Reunión de las Partes instó a las Partes y no Partes a utilizar la Guía en su trabajo relativo a la cooperación en materia de aguas transfronterizas, y a promoverla ampliamente dentro y fuera de la región de la UNECE más allá. La Guía sirve como documento de referencia clave para las actividades incluidas en el programa de trabajo del Convenio para el periodo de 2013-2015.

¹ El acrónimo oficial de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas es ECE, sin embargo, UNECE también se usa.

AGRADECIMIENTOS

La secretaría de la UNECE agradece la financiación por parte de Alemania, Italia y Suiza para la elaboración de la presente Guía, así como para su publicación.

La Secretaría de la UNECE también reconoce las importantes contribuciones proporcionadas por los miembros del Consejo Jurídico del Convenio sobre el Agua, el Grupo de Trabajo sobre la Gestión Integrada de Recursos Hídricos y el grupo de redacción que preparó la Guía.

El grupo de redacción fue presidido por el Sr. Attila Tanzi (Italia) y estaba compuesto por expertos en asuntos jurídicos y del agua de los siguientes países y organizaciones: la Sra. Doubravka Nedvědová (República Checa), el Sr. Antti Tuomas Belinskij (Finlandia), la Sra. Mariam Makarova y el Sr. Malkhaz Adeishvili (Georgia), la Sra. Heide Jekel (Alemania), el Sr. Alexandros Kolliopoulos (Grecia), el Sr. Gábor Baranyai, el Sr. Péter Kovács y la Sra. Maria Galambos (Hungría), la Sra. Winifred Broadbelt (Países Bajos), la Sra. Ana Drapa (Rumanía), la Sra. Dragana Milovanovic (Serbia), la Sra. Zdenka Kelnarova (Eslovaquia), la Sra. Jadranka Ivanova (la ex República Yugoslava de Macedonia), la Sra. Natalia Zakorchevna (proyecto de EuropeAid, Ucrania), la Sra. Iulia Trombitcaia (entonces en el Foro Europeo ECO), el Sr. Serhiy Vykhryst (Foro Europeo ECO), el Sr. Alistair Rieu-Clarke y el Sr. Sergei Vinogradov (Universidad de Dundee, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), y la Sra. Ella Behlyarova, la Sra. Francesca Bernardini y el Sr. Rainer Enderlein de la Secretaría de la UNECE.

La Sra. Francesca Bernardini, la Sra. Iulia Trombitcaia y la Sra. Nataliya Nikiforova de la secretaría de la UNECE prepararon la Guía para su publicación, en colaboración con la Mesa del Convenio.

La publicación fue editada por el Sr. Christopher Edgar y la Sra. Amy Edgar. Fue diseñada por la Sra. Lisa Dodson. La Sra. Valentina Piontkovskaya y el Sr. Serhiy Vykhryst tradujeron la publicación al ruso. La Sra. Tzvetomira Radoslavova tradujo la publicación al español. La Sra. Cammile Marcelo de la Secretaría de la UNECE prestó asistencia general en la preparación de la publicación.

Contenido

PRÓLOGO	iii
PREFACIO	v
LISTA DE CUADROS	viii
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	ix
INTRODUCCIÓN	1
I. FUNDAMENTACIÓN, OBJETIVOS Y DESTINATARIOS	2
II. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA GUÍA	2
III. LAS VENTAJAS DE CONVERTIRSE EN PARTE	3
IV. CÓMO CONVERTIRSE EN PARTE Y REQUISITOS BÁSICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO	6
V. EXPLICACIONES GENERALES DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONVENIO	9
La naturaleza marco del Convenio	9
La naturaleza de «diligencia debida» de las obligaciones generales contenidas en el Convenio	10
VI. EXPLICACIONES Y ACLARACIONES DE LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS	13
PARTE I. DISPOSICIONES RELATIVAS A TODAS LAS PARTES	13
A. Artículo 1, párrafos 1, 2, 3, 4, y el artículo 9, párrafos 1 y 3 - Ámbito de aplicación del Convenio.	13
B. Artículo 2, párrafo 1 - Obligación de prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo.	19
C. Artículo 2, párrafos 2(c) y 5(c) - Principio de utilización equitativa y razonable.	22
D. Artículo 2, párrafo 2(d) - Conservación y, cuando sea necesario, restauración de los ecosistemas.	26
E. Artículo 2, párrafo 5(b) - Principio de «el que contamina paga».	28
F. Artículo 2, párrafo 6 - Principio de cooperación.	32
G. Artículo 2, párrafos 7 y 8 - Condiciones medioambientales e impacto transfronterizo.	40
H. Artículo 3, párrafo 1(c) y (f) - Límites de descarga de aguas residuales, medidas adecuadas y mejor tecnología disponible.	41
I. Artículo 3, párrafo 1(d) - Exigencias más estrictas respecto a la calidad de las aguas receptoras o al ecosistema.	45
J. Artículo 3, párrafo 1(e) - Aplicación de tratamientos biológicos o procesos equivalentes sobre las aguas residuales urbanas.	48
K. Artículo 3, párrafo 1(g) - Desarrollo e implementación de las medidas adecuadas y las mejores prácticas medioambientales para la reducción de las aportaciones de nutrientes y sustancias peligrosas de fuentes difusas.	50
L. Artículo 3, párrafo 1(h) - Aplicación de la evaluación de impacto ambiental y otros medios de evaluación.	53
M. Artículo 3, párrafo 1(j) - Planificación de emergencias.	55
N. Artículo 3, párrafo 2 - Límites de emisión para las descargas de fuentes puntuales a aguas subterráneas, basados en la mejor tecnología disponible.	58
O. Artículo 3, párrafo 3 - Criterios y objetivos de calidad del agua.	60
PARTE II. DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS PARTES RIBEREÑAS	63
A. Artículo 9, párrafo 1 - Acuerdos bilaterales y multilaterales.	63
B. Artículo 9, párrafo 2 - Órganos conjuntos.	70
C. Artículo 10 - Celebración de consultas.	77
D. Artículo 11 - Programas de monitoreo y de evaluación conjuntos o coordinados.	80
E. Artículo 13 - Intercambio de información entre las Partes ribereñas.	82
F. Artículo 14 - Sistemas de alerta y alarma.	85
G. Artículo 15 - Asistencia recíproca.	90
H. Artículo 16 - Información pública.	93
I. Artículo 22 - Solución de controversias.	98
ANEXO I. Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, según enmendado, junto con la decisión VI/3 que clarifica el procedimiento de adhesión	101
ANEXO II. Selección de instrumentos de derecho indicativo y otras publicaciones	118

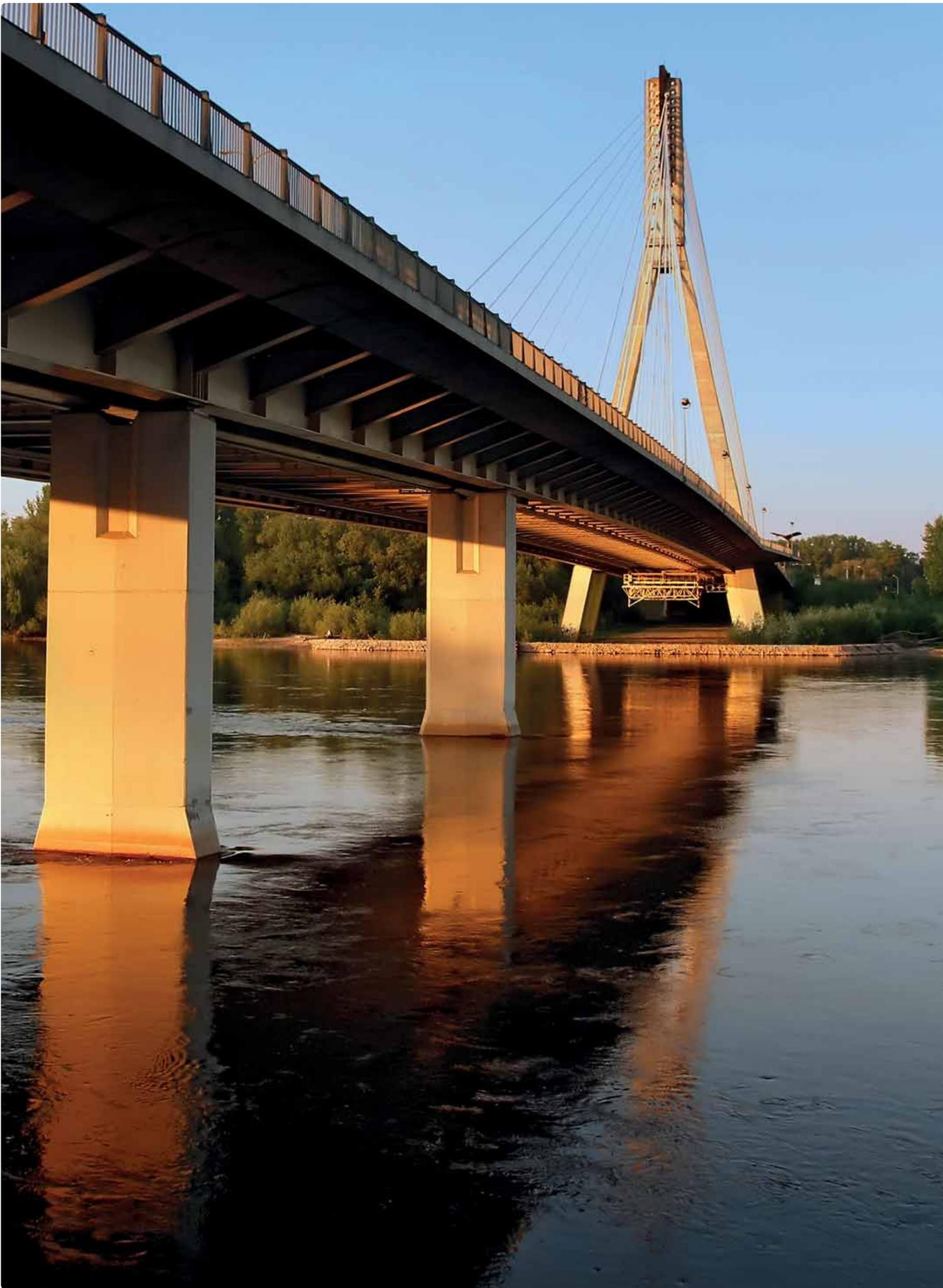
Lista de cuadros

CUADRO 1.	Ratificación e implementación del Convenio sobre el Agua en Finlandia	8
CUADRO 2.	Adhesión de Ucrania al Convenio sobre el Agua	9
CUADRO 3.	Cooperación en el estuario del Ems-Dollard	17
CUADRO 4.	Además de las aguas dulces, la protección de las zonas costeras y los mares receptores: cómo los acuerdos del Elba, Óder y Danubio ayudan a proteger los mares receptores	18
CUADRO 5.	Protección conjunta del río Rin	21
CUADRO 6.	La experiencia de la República Checa en la prevención de la contaminación transfronteriza	21
CUADRO 7.	Kansas vs. Colorado: evaluación a largo plazo del uso equitativo	25
CUADRO 8.	Trayendo las especies migratorias de vuelta a sus hábitats de desove	27
CUADRO 9.	Principio de «el que contamina paga» aplicado en la República Checa	31
CUADRO 10.	Principio de «el usuario paga» y la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea	31
CUADRO 11.	Cooperación en la cuenca del río Rin	34
CUADRO 12.	Experiencia de la República Checa en relación con la cooperación internacional en la gestión del agua según diferentes regímenes jurídicos	34
CUADRO 13.	Cooperación de Serbia en el «Informe de salvaguarda del Danubio»	36
CUADRO 14.	Cooperación en la protección del lago Ohrid	37
CUADRO 15.	Cooperación trilateral en el lago Prespa	38
CUADRO 16.	Cooperación de Belarús y Ucrania en la parte alta del río Pripyat	39
CUADRO 17.	Control de vertidos de sustancias peligrosas en la Unión Europea	44
CUADRO 18.	Sistema de mejores técnicas disponibles en la Unión Europea	45
CUADRO 19.	Medidas para reducir/eliminar la formación de espuma en el río Raab/Rába	46
CUADRO 20.	Protección del Río Vardar contra la contaminación por cromo	47
CUADRO 21.	Tratamiento de aguas residuales urbanas en virtud de las regulaciones de la Unión Europea	49
CUADRO 22.	Reducción de la contaminación difusa procedente de fuentes no agrícolas en los Países Bajos	51
CUADRO 23.	Modelo de emisiones de nutrientes en los sistemas fluviales	52
CUADRO 24.	Evaluación del impacto ambiental a nivel internacional del proyecto minero de oro de Rosia Montana (Rumanía- Hungría)	55
CUADRO 25.	Plan de respuesta armonizada frente a la contaminación accidental de las aguas para las cuencas Körös/Crisuri y Berettyó/Barcau (Hungría/Rumanía)	57
CUADRO 26.	Decreto sobre aguas residuales en Alemania	59
CUADRO 27.	Cooperación y acuerdo bilateral sobre criterios comunes y sistema de evaluación entre Eslovaquia por un lado, y Polonia y la República Checa, por otro, previos a la aplicación de la DMA de la UE	62
CUADRO 28.	Historia de la cooperación bilateral entre la República Checa y Austria sobre la gestión de las aguas transfronterizas	67
CUADRO 29.	Implementación de la obligación de concertar acuerdos: el caso de la Federación de Rusia	68
CUADRO 30.	Estructura de un acuerdo: ejemplo de Acuerdo Marco sobre la Cuenca del Río Sava	69
CUADRO 31.	Dónde encontrar los acuerdos bilaterales y multilaterales	69
CUADRO 32.	Cómo los Plenipotenciarios de la Federación de Rusia y Ucrania coordinan la cooperación en materia de aguas transfronterizas	74
CUADRO 33.	Comisión ruso-finlandesa para el uso de recursos hídricos transfronterizos	75
CUADRO 34.	Comisiones conjuntas de Hungría y los países vecinos para el uso de recursos hídricos transfronterizos	76
CUADRO 35.	Consultas sobre la implementación de la Directiva Marco del Agua en la Cuenca del río Rin	78
CUADRO 36.	Diálogos de Política Nacional	78
CUADRO 37.	Experiencia en el seno de la Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio (CIPD)	79
CUADRO 38.	Red de Monitoreo Transnacional de la Cuenca del Río Danubio	81
CUADRO 39.	Bases de datos de la Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio	84

CUADRO 40. Sistemas de alerta de accidentes y emergencias en el río Danubio	87
CUADRO 41. Sistemas de alerta y alarma «Rin» y el Plan de Acción para la defensa contra las inundaciones en el Río Rin	88
CUADRO 42. La República de Moldova y Ucrania toman medidas para la creación de sistemas de alerta con los que hacer frente a las inundaciones y la contaminación	88
CUADRO 43. Cooperación hidrológica mediante la predicción de inundaciones y el sistema de alerta: la experiencia de Eslovaquia	89
CUADRO 44. Asistencia a Rumania para la mitigación de las inundaciones	92
CUADRO 45. Los Plenipotenciarios de la República de Moldova y Ucrania: normas sobre la participación de las partes interesadas	96
CUADRO 46. Fomento de la capacidad de apoyo al acceso a la información y participación del público en la cuenca del Danubio	97
CUADRO 47. Ejemplos de disposiciones sobre la solución de controversias	100

Lista de siglas y abreviaturas

AEWS	Sistema de Alerta de Emergencia en caso de Accidentes
AOX	Haluros orgánicos absorbibles
MTD	Mejor técnica disponible
DBO₅	Demanda bioquímica de oxígeno en un periodo de 5 días
BP	Procedimiento Bancario
BREF	Documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles
DQO	Demanda química de oxígeno
DBC	Canal del Dniéper-Bug
DRBA	Análisis de la Cuenca del Río Danubio
EDC	1,2- dicloroetano (dicloruro de etileno)
EIA	Evaluación del impacto ambiental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas
UE	Unión Europea
IEA	Iniciativa Europea sobre el agua
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)
HELCOM	Comisión de Helsinki
CIJ	Corte Internacional de Justicia
ICPBS	Comisión Internacional para la Protección del Mar Negro
CIPD	Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio
ICPR	Comisión Internacional para la Protección del Rin
CDI	Comisión de Derecho Internacional
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
MEA	Acuerdo ambiental multilateral
ONG	Organización no gubernamental
OP	Política Operacional
OSPAR	Convenio sobre la Protección del medio marino del Atlántico Nordeste
PPP	El principio de «el que contamina paga»
UNECE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
VCM	Cloruro de Vinilo Monómero
DMA	Directiva Marco sobre el Agua de la Unión Europea



Introducción

1. En 1980 las actividades relacionadas con el agua de la UNECE se centraron cada vez más en cuestiones relativas a la gestión de las aguas transfronterizas y en los medios de fortalecimiento de la cooperación, a nivel regional en general y en particular entre los países ribereños, es decir, los países colindantes con dichas aguas. Estas actividades culminaron en documentos que contienen políticas como la Declaración de la Comisión Económica para Europa sobre la política de prevención y control de contaminación del agua, que también abarca la contaminación transfronteriza, y la Declaración de la Comisión Económica para Europa sobre principios relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas.² Basándose en estos documentos y en los resultados de la Reunión sobre la protección del medio ambiente (Sofía, del 16 de octubre al 3 de noviembre de 1989) de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, los países de la UNECE negociaron el texto de un documento jurídico vinculante que fue firmado en Helsinki el 17 de marzo de 1992 como el Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de lagos internacionales (Convenio sobre el Agua).

2. Este documento legal llegó en un momento crucial ya que la desintegración de la Unión Soviética y de otros países de Europa Central y del Sudeste supuso nuevos retos para la cooperación regional en general y para la cooperación en materia de medioambiente y de seguridad en particular. Aparecieron nuevas fronteras en Europa y el Convenio sobre el Agua quedó establecido como la legislación internacional disponible para estos países en lo referente a la protección y gestión de las aguas transfronterizas que antes eran nacionales.

3. El Convenio ha estado en vigor desde el 6 de octubre de 1996.³ Al ser un acuerdo marco, los objetivos del Convenio han sido reforzados con la elaboración de protocolos suplementarios: el Protocolo sobre agua y salud que se adoptó en 1999 y que está vigente desde 2005; y el Protocolo sobre la responsabilidad civil y compensación de los daños causados por los efectos transfronterizos de accidentes industriales en aguas transfronterizas (Protocolo sobre responsabilidad civil) que se adoptó en 2003. Además, en 2003 se ratificaron las enmiendas a los artículos 25 y 26 del Convenio para permitir a los Estados no pertenecientes a la región de la UNECE constituirse en Partes. Las enmiendas a los artículos 25 y 26 entraron en vigor el 6 de febrero de 2013.

4. El Convenio ha desempeñado un papel crucial en la región con su apoyo a la creación y fortalecimiento de la cooperación y ha servido de modelo para una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales. Entre ellos se encuentran el Convenio de 1994 sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio (Convenio de protección del Danubio) y el Convenio de 1999 sobre la protección del Rin (Convenio del Rin), que se fundamentan en las disposiciones del Convenio sobre el Agua en un contexto subregional más específico. Otros ejemplos son los acuerdos sobre el río Mosa y Escalda, así como sobre las aguas transfronterizas estonio-rusas, kazajo-rusas y ruso-ucranianas. Algunos instrumentos hídricos transfronterizos relativamente recientes incluyen el Acuerdo marco multilateral de la cuenca del río Sava y una serie de tratados bilaterales en materia de aguas transfronterizas, como los firmados entre Belarús y Ucrania, y entre Belarús y la Federación Rusa. Se hace referencia al Convenio sobre el Agua también en la Directiva Marco sobre el Agua (DMA) de la Unión Europea (UE).⁴

5. El Convenio sobre el Agua es parte integral de un marco jurídico más amplio en la región de la UNECE, constituido por cinco convenios medioambientales: el Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (Convenio de Aire), el Convenio de 1991 sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (Convenio de Espoo), el Convenio de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (Convenio sobre Accidentes Industriales), el Convenio sobre el Agua de 1992 y el Convenio de 1998 sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medioambiente (Convenio de Aarhus). Los Convenios de la UNECE ofrecen un marco jurídico sólido y amplio para hacer frente a diversas cuestiones ambientales. El Convenio sobre el Agua se complementa con los demás Convenios de la UNECE y contribuye a la aplicación de dichos Convenios. Además, se beneficia de la labor llevada a cabo en virtud de estos instrumentos, ya que existe una sinergia significativa entre sus ámbitos reales de aplicación, sus obligaciones y sus compromisos.

6. A menudo surgen una serie de dudas cuando un Estado considera la posibilidad de ratificar o adherirse al Convenio, así como después de la ratificación a efectos de su implementación. Estas dudas se refieren a as-

² Adoptada por la Comisión Económica para Europa en su cuadragésimo segunda sesión (1987) en su decisión I (42).

³ El 1 de noviembre de 2014 el Convenio contaba con 40 Partes.

⁴ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

pectos procesales, jurídicos, administrativos, técnicos y prácticos de los requisitos para una adecuada implementación del Convenio. En este contexto se origina la necesidad de una guía de orientación práctica.

7. La presente Guía, diseñada para apoyar tanto la implementación como la adhesión al Convenio, se centra en una serie de disposiciones seleccionadas del Convenio que pueden implicar dificultades especiales para las Partes, así como para los países en proceso de adhesión. A largo plazo, las Partes pueden decidir revisar la Guía e incluir las disposiciones restantes.

8. La Guía es el producto de un ejercicio multilateral, que cuenta con la participación tanto de los Estados Partes como de los Estados no Partes. Se ha beneficiado de la experiencia de las Partes en la implementación del Convenio y de las buenas prácticas que se han desarrollado a lo largo de los años desde la adopción de dicho Convenio. Además, la Guía se ha elaborado mediante un proceso participativo que ha involucrado no sólo a los administradores y profesionales de la gestión de los recursos hídricos, sino también a los representantes de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organizaciones internacionales.

I. FUNDAMENTACIÓN, OBJETIVOS Y DESTINATARIOS

9. El objetivo principal de la Guía es asistir a las Partes en la implementación del Convenio al ofrecer comentarios detallados sobre las disposiciones del mismo.

10. La Guía también está destinada a las no Partes con el fin de facilitar los procesos de toma de decisiones relativas a la ratificación o adhesión, los procesos de ratificación o adhesión nacionales, así como la implementación de las disposiciones del Convenio, según proceda, antes de la ratificación o de la adhesión.

11. Por último, la Guía tiene por objeto asistir a la cooperación transfronteriza también fuera de la región de la UNECE y promover la implementación del Convenio y sus principios en todo el mundo. Se prevé que la Guía sirva de referencia para los países no pertenecientes a la UNECE que cooperan con los países de la UNECE en la materia de recursos hídricos compartidos. Aún más importante, se espera que la Guía se convierta en un manual útil para los países no miembros de la UNECE que deseen adherirse al Convenio.

12. Los principales grupos destinatarios de la Guía son los dirigentes políticos y los responsables de la toma de decisiones, los órganos y organismos responsables de la gestión de los recursos hídricos, particularmente en el contexto transfronterizo, como por ejemplo, los órganos conjuntos. El documento será también de interés para los funcionarios de otros sectores directa-

mente vinculados a la gestión de los recursos hídricos como son el sector de la salud, el sector agrícola que gestiona el riego, el sector de la alimentación, la pesca, el sector del turismo, los usuarios industriales del agua, el transporte fluvial y la producción de electricidad, así como para los dirigentes y las partes interesadas en tales sectores.

13. A la vez que proporciona una orientación general adecuada a diferentes situaciones, la Guía pretende asimismo ser una herramienta práctica capaz de responder a las necesidades específicas de cada país.

II. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA GUÍA

14. La Guía ofrece una explicación de los problemas jurídicos y prácticos que puedan surgir en la implementación del Convenio así como en el proceso de ratificación o adhesión. La explicación se acompaña de ejemplos de buenas prácticas en la región.

15. La Guía ofrece argumentos que subrayan las ventajas de ser Parte en el Convenio, tanto desde la perspectiva «aguas arriba» como desde la de «aguas abajo». La Guía también ofrece una explicación de los principios y características del Convenio y sobre cómo éstos influyen en los requisitos para su implementación. Además, ofrece consejos generales sobre el modo de organizar de manera efectiva los procesos de ratificación o de adhesión, teniendo en cuenta que estos procesos difieren de un país a otro.

16. La esencia de la Guía la constituyen los comentarios relativos a las disposiciones seleccionadas, cuya implementación puede implicar dificultades especiales. Dicha selección no implica que las disposiciones que esta Guía no abarca sean menos importantes y que las Partes deban concederles una menor prioridad en el proceso de implementación del Convenio.

17. Los comentarios incluyen un análisis jurídico de las disposiciones y, como consecuencia de dicho análisis, también se ofrecen aclaraciones prácticas y técnicas y se señalan los requisitos mínimos junto con las medidas correspondientes.

18. La Guía no deberá afectar bajo ninguna circunstancia a los contenidos o a la validez jurídica de las disposiciones del Convenio, ni a los derechos y obligaciones de las Partes en el Convenio. Por consiguiente, la Guía no constituye ni representa una interpretación jurídicamente vinculante del Convenio.

19. La Guía toma en consideración otros instrumentos internacionales fidedignos y pertinentes sobre las cuestiones abordadas por el Convenio. En particular, se hace referencia frecuentemente a los trabajos preparatorios de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) establecida en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que dieron lugar a la Convención de las Naciones Unidas de 1997 sobre el dere-

cho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (Convención de Nueva York), y a la propia Convención de Nueva York, así como al proyecto de artículos de 2001 sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, también preparado por la CDI. Estos dos instrumentos, adoptados después de la entrada en vigor del Convenio sobre el Agua, codifican la costumbre internacional sobre el derecho del agua de forma que corroboran la naturaleza consuetudinaria de la mayoría de las disposiciones del Convenio sobre el Agua y, por consiguiente, aumentan su fuerza jurídica. Además, los trabajos preparatorios de estos dos instrumentos internacionales –en los que abundan extensos comentarios, jurisprudencia y práctica internacional– proporcionan una valiosa referencia de apoyo a los fines de la presente Guía.

20. La relación entre el Convenio sobre el Agua y la Convención de Nueva York ha sido el objeto de un estudio específico por parte del antiguo Grupo de trabajo sobre los aspectos jurídicos y administrativos del Convenio sobre el Agua⁵, a pesar de que la Convención de Nueva York aún no haya entrado en vigor, mientras que el Convenio sobre el Agua lleva vigente desde 1996. Es suficiente referirse aquí a los puntos principales de sus conclusiones. Aunque ambos convenios abordan el mismo tema y sus respectivas disposiciones son compatibles entre sí, las disposiciones del Convenio sobre el Agua son generalmente más específicas. Dichas disposiciones proporcionan orientaciones más precisas y normas de conducta más avanzadas, en particular en lo que respecta a la prevención, al control y a la reducción del impacto transfronterizo. Con carácter más bien excepcional, en la Convención de Nueva York se puede encontrar una orientación más extensa sobre el principio de la utilización equitativa y razonable. Aún más importante, el valor añadido del Convenio sobre el Agua reside en el marco institucional que se establece, por un lado, con el fin de ayudar a las Partes en el cumplimiento de sus disposiciones y en su ulterior desarrollo, y por otro lado, en el carácter obligatorio de la cooperación institucional entre las Partes ribereñas. Ninguna de estas características está presente en la Convención de Nueva York.

III. LAS VENTAJAS DE CONVERTIRSE EN PARTE

21. Al convertirse en Parte en el Convenio, un Estado no es simplemente destinatario de los nuevos derechos y obligaciones que emanan del mismo sino, lo que es más importante, se une a un régimen institucional basado en la Reunión de las Partes, la Mesa, sus órganos subsidiarios y la secretaría. Dicho marco institucional asiste a las Partes en la implementación y el desarrollo progresivo de las disposiciones del Convenio, en particular, mediante directrices y recomendaciones jurídicamente no vinculantes,⁶ así como mediante la elaboración de protocolos específicos. También proporciona un foro colectivo propicio para la cooperación bilateral y multilateral que facilita la posibilidad de compartir experiencias y buenas prácticas. Las Partes pueden participar en grupos de trabajo y otros órganos subsidiarios, como los grupos de trabajo y grupos de expertos creados por la Reunión de las Partes. Estos grupos y la secretaría tramitan, entre otras tareas, las solicitudes de aclaración sobre cuestiones técnicas, jurídicas, institucionales, económicas y financieras relacionadas con la implementación del Convenio.

22. El valor añadido de convertirse en Parte en el Convenio, reside en la naturaleza marco de dicho Convenio y se aprecia mejor a la luz de la importancia de la cooperación en materia de gestión de los recursos hídricos transfronterizos. La experiencia adquirida y los análisis realizados coinciden en que el uso colectivo y coordinado, así como la protección y la gestión de las aguas transfronterizas mediante la cooperación entre los Estados ribereños es la clave para la óptima utilización de dichos recursos por todas las partes involucradas.⁷ Además, existe un consenso general sobre que aunque la cooperación sea una condición previa para el uso sostenible de un cuerpo de agua transfronterizo, la utilización no sostenible del agua conduce a la peor situación posible para todas las partes involucradas.

23. Habida cuenta de lo anterior, se debe precisar que la principal característica del Convenio es proporcionar un marco normativo con el cual los países ribereños puedan llevar a cabo una acción colectiva de cooperación, necesaria para una óptima utilización y protección de las aguas transfronterizas y los ecosiste-

⁵ La relación entre el Convenio de la UNECE sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales y la Convención de las Naciones Unidas de 1997 sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, Ginebra, 2000 (Doc. ONU. ECE/ENHS/NONE/00/02, GE 00-30528) se encuentra disponible en www.unece.org/env/water/publications/documents/conventiontotal.pdf.

⁶ Véanse las directrices, recomendaciones, informes y estudios de antecedentes en <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

⁷ Véase, por ejemplo, el informe de referencia de Eyal Benvenisti, *Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law* (Acción colectiva en la utilización de recursos de aguas dulces compartidos: Los desafíos del Derecho Internacional en materia de recursos hídricos) publicado en *American Journal of International Law*, 1996, págs. 384 y siguientes, y las referencias citadas en el mismo.

mas relacionados. Esta acción ha de realizarse a través de la firma y aplicación de acuerdos específicos entre los Estados ribereños (artículo 2, párrafo 6, artículos 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 17).

24. La incertidumbre acerca de la voluntad de los demás Estados ribereños para cooperar de manera efectiva es un importante freno a que los Estados con intereses propios den los primeros pasos hacia la cooperación. Esta incertidumbre puede ocurrir en dos contextos: el primero se refiere a la incertidumbre del Estado A en cuanto a si el Estado ribereño B, y/o, posiblemente, C, D ... firmarán o no un acuerdo bilateral o multilateral de cooperación en materia de gestión de los cursos de agua, la segunda, se refiere a la incertidumbre del Estado A en cuanto a si el Estado ribereño B, y/o, posiblemente, C, D ... , una vez contraído dicho acuerdo, cumplirán efectivamente con él, o dejarán que el Estado A se haga cargo solo, por ejemplo, de los costes de la cooperación a corto plazo previstos inicialmente en el acuerdo, basándose en la expectativa de que los demás Estados ribereños implementarán el acuerdo.

25. Lo anteriormente citado parece más evidente al comparar las perspectivas a corto plazo con las de largo plazo, ya que estas últimas son inherentes al concepto de sostenibilidad. Los Estados ribereños se enfrentan a problemas de cantidad y calidad del agua. Abordar estos problemas a través de la acción colectiva requiere inicialmente la toma de una serie de decisiones unilaterales en materia de cooperación y sostenibilidad que pueden implicar costes, por ejemplo, que se acuerde una menor tasa de consumo en casos de escasez de agua, o que se reduzcan los costes tanto en la mejora de la infraestructura como en la adquisición o mejora de la capacidad tecnológica de prevención y/o depuración. Esto puede hacer que la cooperación a corto plazo parezca una desventaja, sobre todo si el Estado ribereño A duda sobre si el Estado ribereño B, o, posiblemente, C, D... compartirán los costes y cooperarán. Si en tal situación de incertidumbre, de falta de confianza y de comunicación, la política dominante de los Estados ribereños se convierte en unilateral, y como consecuencia, se eluden los costes en cooperación a corto plazo, cada uno de los Estados ribereños se encontrará a largo plazo en la situación más desfavorable posible respecto a los recursos hídricos compartidos: su merma y/o su contaminación hasta el punto de imposibilitar la recuperación. Incluso antes de alcanzar el punto de no retorno en un escenario de falta de cooperación, la saturación y recuperación de las aguas compartidas/de los cuerpos de agua compartidos supondría un gran coste a los Estados ribereños, que sería inconmensurablemente mayor que la cantidad inicialmente ahorrada al eludir la cooperación.

26. La adhesión al Convenio puede eliminar precisamente este tipo de incertidumbres allanando el camino para la acción colectiva y asistida. Esto se debe a que el Convenio crea un marco de confianza a través de su régimen institucional colectivo, que prevé tanto la evaluación colectiva como la asistencia técnica, jurídica y administrativa. De hecho, si todos los Estados ribereños que comparten un cuerpo de agua transfronterizo se unen al Convenio, gracias a su marco institucional, ningún Estado ribereño se quedará solo en sus relaciones con los demás Estados ribereños. Asimismo, sus expectativas se convertirán en asunto de interés para el resto de las Partes que participan en la Reunión de las Partes la cuál, junto a sus órganos subsidiarios, les suministrará asistencia para facilitar el cumplimiento y la cooperación de todas las Partes.

27. La cooperación prevista en el Convenio puede convertirse en una importante contribución a la prevención de los conflictos entre los Estados ribereños, mejorando así la paz y la seguridad. La cooperación permanente a través de los mecanismos del Convenio (por ejemplo, mediante el establecimiento de órganos conjuntos, el intercambio de información, las consultas, etc.) permite la pronta identificación de las posibles fuentes de conflictos y proporciona los medios para prevenir su escalada.

28. Las ventajas derivadas de adherirse al marco de cooperación colectiva establecido por el Convenio benefician principalmente a las Partes en su relación con las demás Partes ribereñas en lo que respecta a la dimensión transfronteriza. A tal efecto, el Convenio requiere que las Partes ribereñas celebren acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales, o bien que revisen los existentes con el fin de aplicar sus principios básicos a las aguas transfronterizas pertinentes. También proporciona una guía detallada sobre las tareas mínimas esenciales que han de llevar a cabo los órganos conjuntos.

29. El establecimiento de dichos mecanismos institucionales proporciona medios concretos para la implementación práctica de las normas de cooperación previstas en el Convenio, y además, constituye al mismo tiempo un poderoso incentivo para una cooperación más avanzada en el futuro. Muchos acuerdos bilaterales y multilaterales que ya han sido contraídos bajo los auspicios del Convenio se refieren concretamente a este último como instrumento progenitor, al basarse en sus objetivos generales y en la mayoría de sus disposiciones.

30. Aunque a los Estados no Partes no se les impide adoptar de forma voluntaria las mismas normas de cooperación a través de los mecanismos establecidos en el Convenio, el hecho de convertirse en Partes con-

lleva la garantía de que los mecanismos institucionales del Convenio se aplicarán en las relaciones con las demás Partes ribereñas, basándose en el principio de igualdad y allanando el camino hacia una cooperación permanente y eficaz.

31. Cabe recordar que el Convenio ha influido en la redacción de una serie de instrumentos que regulan los regímenes hídricos subregionales (por ejemplo, el Convenio para la protección del río Danubio o el DMA de la UE). Por consiguiente, la correcta implementación del Convenio proporciona una buena base para la aplicación de estos instrumentos subregionales. De hecho, los considerandos (21) y (35) del preámbulo y el artículo 1 de la DMA de la UE ponen de manifiesto que uno de los objetivos de la Directiva es el de «proponerse contribuir a hacer posible que la Comunidad y los Estados miembros cumplan dichas obligaciones», refiriéndose a las obligaciones que surgen en el marco del Convenio, entre otras. Así, en el contexto de la UE, el Convenio, de una forma muy conveniente, complementa y proporciona una guía adicional para la comprensión y aplicación de la legislación de aguas de la UE, especialmente en el contexto de la cooperación entre los países de la UE con terceros países.

32. Puede ser que no todos los Estados ribereños de un mismo cuerpo de agua transfronterizo se conviertan en Partes en el Convenio. En tal caso, las Partes ribereñas no estarán legalmente vinculadas a las disposiciones del Convenio en sus relaciones con los Estados ribereños que no se han adherido al mismo.

33. Las Partes se benefician en gran medida del Convenio y de su marco institucional, también con respecto a la dimensión interna de la gestión de los recursos hídricos, dado que la cooperación promovida en virtud del Convenio implica la participación de diferentes sectores de las administraciones centrales de los Estados Partes, de sus autoridades locales pertinentes, de otros agentes públicos y privados y de organizaciones no gubernamentales. Esto mejora la colaboración, la conciencia, el conocimiento y la capacitación a nivel intersectorial y a múltiples niveles en los contextos estatales y regionales. Dichas formas de cooperación y colaboración abarcan el intercambio de información, consultas, investigación y el desarrollo común, sobre todo en el logro de los objetivos de calidad del agua, monitoreo y evaluación conjunta, los sistemas de alerta temprana y la asistencia mutua en situaciones críticas. De este modo, las ventajas para las Partes pueden también derivarse de aquellas disposiciones que inciden sobre el ejercicio de su soberanía interna; es decir, en la relación entre el gobierno y sus administraciones locales, por un lado, y con sus ciudadanos y las personas y empresas residentes, por otro. Por otra parte, la asistencia colectiva y pericial prevista en el

Convenio, supone una mejora de la capacidad nacional para gestionar los recursos hídricos. Una vez adquirida y fortalecida la capacidad nacional en relación con el agua dulce de carácter transfronterizo, ésta no sólo beneficiará automáticamente a las partes internas de un cuerpo de agua internacional, sino que también puede beneficiar la gestión de los recursos hídricos de dimensión puramente nacional.

34. El artículo 2, párrafo 5, que establece el principio de precaución, el principio de «el que contamina paga» y el principio de la sostenibilidad intergeneracional, constituye un valioso ejemplo de la importancia a nivel nacional del Convenio. Una vez que estos principios hayan sido adoptados en el ordenamiento jurídico interno de un Estado ribereño (normalmente a través de la ley parlamentaria que autoriza la ratificación del Convenio), se aplicarán a toda una gama de actividades que puedan tener un impacto medioambiental, ya sea en el territorio nacional y/o transfronterizo. Al tomar medidas individuales y de cooperación para prevenir, controlar y reducir todo impacto transfronterizo, que son los principales objetivos del Convenio, las Partes alcanzan inevitablemente niveles más altos de protección de la salud y seguridad de las personas, tanto a nivel nacional como internacional. Ocurre lo mismo con la protección de la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, el clima, el paisaje y otros aspectos.

35. Con respecto a las ventajas a nivel nacional de las Partes, el Convenio establece un marco que puede ser utilizado por las Partes para implementar la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). El Convenio promueve un enfoque holístico, que toma en consideración la compleja interrelación entre el ciclo hidrológico, el suelo, la flora y fauna sobre la base del entendimiento de que los recursos hídricos son una parte integral del ecosistema. De esta manera se fortalece la cooperación entre todos los Estados ribereños, encaminada al alcance a nivel nacional de los conceptos básicos establecidos por el Convenio y de sus objetivos.

36. Adherirse al Convenio también puede implicar, directa o indirectamente, ventajas en cuanto a la financiación internacional destinada a proyectos relacionados con el uso, la protección y la gestión de las aguas transfronterizas. La ayuda financiera puede ser facilitada o solicitada por la Reunión de las Partes, cuando proceda, con el fin de mejorar la capacidad de una Parte para lograr los propósitos del Convenio (véase el artículo 17, párrafo 2(c)).

37. Los esfuerzos para concertar acuerdos bilaterales o multilaterales y establecer órganos conjuntos son firmemente alentados por organizaciones internacionales (como por ejemplo, la UNECE, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Unión Europea), las instituciones financieras multilaterales y los donantes bilaterales. El apoyo financiero a las comisiones fluviales y otros órganos conjuntos de todo el mundo se realiza a través del Banco Mundial, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), del Banco Europeo de Inversiones, del Banco Africano de Desarrollo, del Banco Asiático de Desarrollo, del Banco Islámico de Desarrollo, de la Comisión Europea y de numerosos gobiernos, entre otros.

38. Las Partes del Convenio podrán beneficiarse de la utilización de los fondos fiduciarios del Convenio que proporcionan apoyo a la implementación eficaz del mismo. El fondo fiduciario es administrado por la Secretaría de la UNECE. Las Partes contribuyen al fondo de forma voluntaria.

39. El fondo fiduciario puede ser utilizado, entre otras cosas, para:

- (a) Proporcionar apoyo técnico a las Partes, y en particular a los países con economías en transición, con el fin de promover e implementar el Convenio mediante la organización de seminarios y talleres y otras actividades de formación;
- (b) Facilitar la participación de expertos de los países con economías en transición, especialmente los países de Europa Sudoeste y Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central, en talleres, seminarios, simposios y otros foros informales organizados en el marco del Convenio.⁸

40. Las no Partes también pueden beneficiarse del fondo fiduciario del Convenio. Sin embargo, se concede prioridad a las Partes.

41. El FMAM, que es el mayor financiador de proyectos para mejorar el medioambiente a nivel mundial, ofrece subvenciones para proyectos relacionados con seis esferas de actividad, incluidas las aguas internacionales. La financiación del FMAM se destina a ayudar a cubrir los llamados «gastos adicionales»: (a) asistir a los grupos de países para que puedan entender mejor las cuestiones ambientales relacionadas con sus aguas internacionales y colaborar para resolverlas, (b) fomentar la capacidad de las instituciones existentes (o, en su caso, desarrollar la capacidad a través de nuevos acuerdos institucionales) para que utilicen un enfoque más amplio con el que poder hacer frente a los problemas medioambientales relacionados con

las aguas transfronterizas, e (c) implementar medidas que aborden los problemas medioambientales transfronterizos prioritarios.⁹

42. El Banco Mundial, que ofrece préstamos para proyectos y actividades concretas principalmente relacionados con los diferentes usos económicos de los recursos hídricos transfronterizas (hidroeléctrico, riego, control de inundaciones, navegación, drenaje, agua potable y alcantarillado, industrial y proyectos similares), concede especial importancia a que los Estados ribereños concerten acuerdos o arreglos para estos fines, ya sea para toda la vía fluvial o para alguna de sus partes. El enfoque del Banco, que se rige por la Política Operacional (OP)/ Procedimientos Bancario (BP) 7.50: Proyectos sobre vías fluviales internacionales (2001),¹⁰ se basa en el reconocimiento de que la cooperación y la buena voluntad de los Estados ribereños es esencial para el uso y la protección eficiente de las vías fluviales. En los casos en que las diferencias sigan sin resolverse entre el Estado que propone el proyecto y los demás Estados ribereños, el Banco exige que el prestatario potencial informe del proyecto a los demás Estados ribereños. La política establece procedimientos detallados para esta notificación, incluidos los procedimientos en caso de que haya una objeción en cuanto al proyecto por parte de alguno de los Estados ribereños. La participación en el Convenio sobre el Agua y el cumplimiento de sus disposiciones servirán como evidencia clara de la voluntad de los ribereños de cooperar, y proporcionará el marco ideal para la prevención de conflictos y, si fuera necesario, una solución negociada. Por lo tanto, se incrementará la posibilidad de ser elegidos como destinatarios de la financiación internacional.

IV. CÓMO CONVERTIRSE EN PARTE Y REQUISITOS BÁSICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO

43. Un Estado puede convertirse en Parte en el Convenio sobre el Agua mediante la ratificación, aceptación o aprobación, o adhesión al mismo. La ratificación, aceptación, aprobación y adhesión consisten en el acto internacional por el cual un Estado expresa su consentimiento para quedar vinculado a un tratado. Los procedimientos para que los Estados y las organizaciones regionales de integración económica puedan convertirse en Partes se establecen en los artículos 25 y 26 del Convenio, en su forma enmendada por la decisión III/1

⁸ Véanse los detalles acerca del fondo fiduciario en la Decisión III/2 sobre el establecimiento de un fondo fiduciario en virtud del Convenio, aprobada en la tercera sesión de la Reunión de las Partes (Madrid, noviembre de 2003; ECE/MP.WAT/15/Add.1, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2004/wat/ece.mp.wat.15.e.add1.pdf>).

⁹ Estrategia operacional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (1995), Capítulo 4: Aguas Internacionales, <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF.C.3.7.pdf>.

¹⁰ Política Operacional/Procedimiento Bancario 7.50: Proyectos sobre vías fluviales internacionales (2001, revisada en 2004 y 2012), <http://go.worldbank.org/RKU8MDSGV0>.

de 28 de noviembre 2003 de la Reunión de las Partes, complementada además, para los países no pertenecientes a la región de la UNECE, por la decisión VI/3 de 30 de noviembre 2012 de la Reunión de las Partes.

44. Según el artículo 25, párrafo 2, los Estados y organizaciones de integración económica regional signatarios de la región de la UNECE podrán ratificar, aceptar o aprobar el Convenio, mientras que otros miembros y los Estados consultivos de la UNECE y de las organizaciones de integración económica regionales de la región de la UNECE podrán adherirse al mismo. El plazo para la firma del Convenio ha expirado (artículo 23). Todos los Estados signatarios, excepto el Reino Unido, han ratificado, aceptado o aprobado el Convenio. Por consiguiente, excepto el Reino Unido, todos los Estados de la región de la UNECE que no sean Partes en el Convenio pueden convertirse en Parte a través de la adhesión al Convenio.

45. Cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro de la UNECE podrá adherirse al Convenio en virtud de los artículos 25 y 26 en su versión enmendada y de conformidad con la decisión VI/3 sobre la adhesión de los Estados no pertenecientes a la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. A los efectos del artículo 25, párrafo 3, que permite la adhesión al Convenio a los Estados no miembros de la UNECE, previa aprobación de la Reunión de las Partes, ésta última, mediante su decisión VI/3, aprobó de manera definitiva cualquier futura solicitud de adhesión al Convenio por los Estados miembros de las Naciones Unidas que no sean miembros de la UNECE. Esta aprobación, recogida en la decisión VI/3, está sujeta a la entrada en vigor de las enmiendas a los artículos 25 y 26 para todos los Estados y organizaciones que eran Partes en el Convenio el 28 de noviembre de 2003¹¹.

46. Para que un Estado no signatario de la UNECE o cualquier otro Estado no miembro de la UNECE pueda convertirse en Parte, debe depositar su instrumento de adhesión ante el Secretario General de las Naciones Unidas, quien desempeña la función de depositario del Convenio (artículo 24). Un Estado no miembro de la UNECE debe hacer referencia a la decisión VI/3 al presentar su instrumento de adhesión. Para cualquier Estado adherente, el Convenio entrará en vigor el noagésimo día después de la fecha en que se deposite el instrumento de adhesión (artículo 26).

47. El proceso nacional exacto por el cual un Estado se convierte en Parte depende de la legislación nacional de ese Estado en materia de tratados, a menudo

recogida en la Constitución de ese Estado. En muchos países, el proceso de adhesión al Convenio es responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, en consulta con el ministerio u organismo responsable de los recursos hídricos (por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura). Por lo general, éstos últimos son los responsables de la preparación de la evaluación de los cambios necesarios en la legislación interna vigente para la implementación del Convenio. En muchos Estados, la adhesión a un tratado está sujeta a aprobación por parte del Parlamento o Gobierno, y la legislación interna debe ser puesta en conformidad con el tratado durante este procedimiento y, en todo caso, al entrar en vigor el tratado con respecto a ese Estado.

48. Los preparativos para la adhesión se pueden realizar mediante la evaluación de los cambios en la legislación nacional vigente y en los acuerdos bilaterales y multilaterales que el Convenio requiere. Resulta útil el establecimiento de un grupo de trabajo oficial para evaluar el impacto del Convenio sobre la legislación y las políticas nacionales y la cooperación transfronteriza. El grupo de trabajo puede incluir funcionarios ministeriales, representantes de agencias ambientales, municipios, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas. Se pueden designar determinados funcionarios/instituciones para dirigir el proceso de adhesión.

49. La toma de la decisión de adherirse implica que el Estado está dispuesto a cumplir e implementar el Convenio. El cumplimiento se refiere al cumplimiento por las Partes de las obligaciones que emanan del Convenio, lo que requiere la implementación del Convenio tanto a nivel nacional como a nivel internacional (parte II del Convenio). La implementación concierne a todas las leyes, reglamentos, acuerdos, políticas y otras medidas e iniciativas que las Partes adopten y/o tomen para cumplir con sus obligaciones en virtud del Convenio. El acto de adhesión es un primer paso que ha de ser seguido por la implementación de las disposiciones del Convenio.

50. La implementación tanto en el plano nacional como en el plano de la cooperación transfronteriza es esencial para la eficacia del Convenio. Esto significa que las Partes deben hacer especial hincapié en las medidas y enfoques adoptados para la implementación. Las medidas de implementación pueden abarcar una amplia gama de actividades, desde reformas formales institucionales y jurídicas hasta campañas de sensibilización pública.

¹¹ Se espera que la entrada en vigor de las enmiendas para todos los Estados y organizaciones que eran Partes en el Convenio el 28 de noviembre de 2003 tenga lugar antes de finales de 2014. Por lo tanto, se prevé que los Estados externos a la UNECE puedan adherirse al Convenio a partir de finales de 2014.

51. Con el fin de implementar el Convenio correctamente, las Partes potenciales deben garantizar, entre otras cosas, tener un conocimiento suficiente de las obligaciones que emanan del Convenio y prestar suficiente atención política en la implementación, capacidad técnica, administrativa y financiera, coordinación entre las autoridades de implementación del Convenio correspondientes, y la cooperación con otras Partes ribereñas. En la práctica, se recomienda que en el momento de adhesión de un Estado al Convenio, se hayan tomado ya todas las medidas preliminares para la implementación del Convenio a nivel nacional, tales como las medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero.

52. Un plan nacional de implementación, idealmente integrado dentro de un marco temporal, puede ser útil para la integración de las obligaciones que surgen de la adhesión al Convenio en las actividades nacionales

y en la cooperación transfronteriza. Aunque la elaboración de un plan de este tipo no es un requisito formal del Convenio, los países lo pueden utilizar como un paso hacia la adhesión e implementación.

53. Por lo general, la implementación del Convenio implica al menos tres etapas principales. En primer lugar, las Partes deben promulgar leyes y reglamentos y celebrar o adaptar al Convenio los acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales. En segundo lugar, las Partes deben adoptar medidas administrativas suficientes. En tercer lugar, las Partes deben asegurarse de que existen suficientes recursos humanos, financieros y técnicos disponibles para la implementación del Convenio. Obviamente, no hay necesidad de promulgar leyes, firmar acuerdos, tomar medidas o crear estructuras administrativas si las existentes son suficientes en vista a la implementación del Convenio.

CUADRO 1. RATIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CONVENIO SOBRE EL AGUA EN FINLANDIA

Finlandia firmó el Convenio el 17 de marzo de 1992 y lo ratificó el 21 de febrero de 1996. El Convenio ha sido ratificado por el Presidente de Finlandia y el instrumento de ratificación fue depositado ante el Secretario General de las Naciones Unidas. A nivel nacional el Convenio fue promulgado mediante decreto presidencial, adquiriendo de esta manera fuerza jurídica.

De acuerdo con la división de responsabilidades vigentes en aquel momento, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue el responsable del proceso de ratificación del Convenio en Finlandia. Se solicitaron comentarios sobre la ratificación al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Agricultura y Bosques y al Ministerio de Medioambiente, así como a las comisiones fluviales fronterizas de Finlandia y los Estados vecinos.

De acuerdo con los comentarios recibidos, se llegó a la conclusión de que el Convenio no exigía la adopción de nueva legislación a nivel nacional o la modificación de la existente en el momento. Tampoco se consideró necesario adaptar los acuerdos bilaterales sobre los ríos fronterizos como consecuencia de la implementación del Convenio.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que Finlandia modificó la Ley de Aguas en 1994 con el fin de implementar el Convenio. De conformidad con la enmienda, el ámbito de aplicación de la Ley de Aguas se amplió para incluir los efectos sobre las aguas superficiales o subterráneas en los demás Estados ribereños.

La nueva Constitución de Finlandia, que entró en vigor en 2000, requiere en muchas cuestiones la aprobación por parte del Parlamento para la concertación de tratados. Las disposiciones de los tratados y de otras obligaciones internacionales, en la medida en que sean de carácter legislativo, se aprueban mediante ley por el Parlamento.

CUADRO 2. ADHESIÓN DE UCrania AL CONVENIO SOBRE EL AGUA

La Ley de Ucrania sobre la adhesión al Convenio se aprobó el 1 de junio de 1999. Dicha ley fue ratificada por la Verkhovna Rada (Parlamento) de Ucrania y entró en vigor el 23 de junio de 1999. La adhesión al Convenio fue precedida del siguiente proceso:

El Ministerio de Protección del Medioambiente de Ucrania preparó el proyecto de ley sobre la adhesión al Convenio. El proyecto de ley — junto con el texto del Convenio en lengua ucraniana y la nota explicativa conteniendo los detalles acerca de la importancia de la adhesión de Ucrania al Convenio, y en particular, las consideraciones legales, ambientales y económicas en favor de la promulgación de esta ley — fue presentado a la consideración al Gabinete de Ministros de Ucrania.

El Gabinete de Ministros, después de haber examinado el proyecto, lo remitió al Parlamento de Ucrania donde fue aceptado y aprobado como ley.

Surgieron ciertas dificultades financieras en el Ministerio de Finanzas durante el proceso de preparación del proyecto de ley, dado que en aquel momento Ucrania era una economía en transición. Finalmente, la decisión de proceder con la adhesión se tomó en vista de que la participación en el Convenio no generaría ningún gasto de afiliación.

V. EXPLICACIONES GENERALES DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONVENIO

La naturaleza marco del Convenio

54. El Convenio sobre el Agua es un típico instrumento «marco». La mayor parte de los Convenios de la UNECE, así como otros tratados ambientales globales significativos (por ejemplo, relativos al cambio climático, la capa de ozono, etc.) y los Convenios sobre mares regionales del PNUMA pertenecen a esta categoría de instrumentos internacionales. El objetivo y la función primordial de este tipo de acuerdos internacionales, que a veces también se denominan tratados "paraguas", es la creación de un marco institucional en torno a la Reunión de las Partes en el que las Partes cooperen, se beneficien de la asistencia técnica y jurídica colectiva y sigan desarrollando las disposiciones del acuerdo marco.

55. Los objetivos del Convenio sobre el Agua han de ser logrados mediante un enfoque en dos niveles que contempla principalmente dos categorías de obligaciones. El primer conjunto de deberes, contenido en la Parte I, es de carácter más general y se aplica a todas las Partes en el Convenio. El segundo, que figura en la Parte II, contiene deberes más específicos y debe aplicarse a través de la celebración de nuevos acuerdos por las Partes ribereñas que comparten las mismas aguas transfronterizas. El marco jurídico del Convenio es más detallado que el promedio de los acuerdos paraguas y, por lo tanto, ofrece una guía de un pronunciado carácter jurídico, especialmente notable en las disposiciones contenidas en la Parte II.

56. En consonancia con la naturaleza de un instrumento «marco», el Convenio sobre el Agua establece ciertos principios y requisitos para que las Partes los desarrollen y los hagan operativos a través de la adopción de

protocolos posteriores y algunos instrumentos no vinculantes («derecho indicativo (soft law)») en forma de directrices y recomendaciones sobre temas específicos dentro del ámbito de aplicación del Convenio. La evolución de un régimen «marco» convencional a través de protocolos complementarios se ha convertido en una práctica bien establecida en aquellas situaciones en las que se necesitan acciones más concretas para alcanzar los objetivos del régimen o para responder a los nuevos problemas. Con respecto al Convenio, esta evolución ha desembocado en la adopción de dos instrumentos vinculantes adicionales: el Protocolo sobre agua y salud y el Protocolo sobre responsabilidad civil.

57. Mientras que los protocolos jurídicamente vinculantes son sin duda de gran importancia, la adopción de los instrumentos no vinculantes en forma de numerosas directrices y recomendaciones supone asimismo una gran contribución al desarrollo y a la aplicación de los regímenes medioambientales de la UNECE. Éstos últimos tratan una amplia gama de cuestiones que han de ser abordadas con el fin de hacer que el «régimen hídrico» sea realmente viable y eficaz. El conjunto de directrices y recomendaciones adoptadas en virtud del Convenio sobre el Agua tratan, entre otros, cuestiones como:

- Enfoque ecosistémico en la gestión del agua (Directrices de 1993);
- Criterios y objetivos con respecto a la calidad del agua (Recomendaciones de 1993);
- Prevención de la contaminación del agua por sustancias peligrosas (Recomendaciones de 1994)
- Prevención y control de la contaminación del agua por fertilizantes y pesticidas en la agricultura (Directrices de 1995);

- Concesión de permisos para las descargas de aguas residuales procedentes de fuentes puntuales en las aguas transfronterizas (Directrices de 1996);
- Medidas para prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas subterráneas, proveniente de las instalaciones de almacenamiento de productos químicos y de los lugares de eliminación de residuos (Recomendaciones de 1996);
- Seguimiento y evaluación de ríos y lagos (Directrices de 1996);
- Seguimiento y evaluación de las aguas subterráneas transfronterizas (Directrices de 2000);
- Seguimiento y evaluación de los ríos transfronterizos (Directrices de 2000);
- Prevención sostenible de las inundaciones (Directrices de 2000);
- Seguimiento y evaluación de los lagos transfronterizos e internacionales (Directrices de 2000);
- Seguimiento y evaluación de los ríos, lagos y aguas subterráneas (Estrategias de 2006);
- Seguridad de los oleoductos (Directrices de 2006);
- Pagos por los servicios de los ecosistemas en la gestión integrada de los recursos hídricos (Recomendaciones de 2007);
- Gestión de las inundaciones transfronterizas (Disposiciones Tipo de 2007);
- Seguridad de las instalaciones de gestión de residuos (Directrices de 2009);
- Agua y adaptación al cambio climático (Guía de 2009);
- Aguas subterráneas transfronterizas (Disposiciones Tipo de 2012).

58. Estos y otros instrumentos del tipo de «derecho indicativo» influyen en el desarrollo del régimen jurídico establecido por el Convenio, que a su vez facilita su implementación al proporcionar parámetros claros y concretos en cuanto a la conducta necesaria para alcanzar el pleno cumplimiento.

59. También se debe mencionar la interacción jurídica del Convenio sobre el Agua con otros Convenios medioambientales adoptados bajo los auspicios de la UNECE. Esto se aplica sobre todo al Convenio sobre Accidentes Industriales, el Convenio de Espoo y el Convenio de Aarhus. Todos estos Convenios contribuyen a la aplicación del Convenio sobre el Agua. Los vínculos que existen entre el Convenio sobre el Agua y otros

instrumentos de la UNECE adoptan diferentes formas (desde la cooperación directa en la elaboración de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante y en la formulación de políticas hasta la ayuda técnica y operativa a nivel estatal).

La naturaleza de «diligencia debida» de las obligaciones generales en virtud del Convenio

60. Al implementar el Convenio, las Partes deben prestar especial atención a la naturaleza jurídica de las disposiciones del mismo, con el fin de cumplir con ellas de la mejor manera posible. La obligación general de prevención, control y reducción del impacto transfronterizo, con sus especificaciones y articulaciones, queda recogida en los artículos 2 y 3 y tiene la naturaleza de «diligencia debida» en contraposición a las obligaciones absolutas.

61. La Comisión de Derecho Internacional, en sus «Artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas» de 2001, describió la «obligación de la diligencia debida» como la base fundamental de las disposiciones destinadas a prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo.¹² Esta obligación de prevención coincide precisamente con el fundamento normativo del Convenio establecido en el artículo 2, apartado 1.

62. La naturaleza de diligencia debida de una obligación de prevención es determinada precisamente por la obligación de adoptar «todas las medidas apropiadas», dirigidas a la prevención en cuestión. Según el Tribunal de Justicia Europeo, «apropiado» significa «necesario».

63. La explicación del concepto de diligencia debida se realiza mejor en términos funcionales. Es decir, con el fin de distinguir en la práctica una obligación de «diligencia debida» de prevención de una «obligación absoluta» de prevención, hay que tener en cuenta que en este último caso el Estado Parte sería responsable en caso de incumplimiento de la obligación de prevención siempre que la actividad llevada a cabo en su territorio dé lugar a un impacto transfronterizo. Por el contrario, para considerar que se ha incumplido la obligación de diligencia debida, la mera existencia de un impacto transfronterizo no sería por sí misma suficiente. Para que un Estado sea responsable internacionalmente por el incumplimiento de la obligación de «diligencia debida» de prevención, sería necesario que el Estado en cuyo territorio se llevó a cabo la actividad que causó el impacto transfronterizo no haya adoptado «todas las medidas de prevención apropiadas». Si a pesar de que se tomaran todas las medidas adecuadas,

¹² Informe de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas doc. A/56/10, Sup. N° 10, pág. 391



el impacto transfronterizo se produjera, el Estado de origen, en vez de convertirse en responsable internacionalmente por el incumplimiento de una obligación internacional, incurrirá en la obligación adicional de tomar todas las medidas apropiadas para controlar y reducir, por separado o en conjunto, los efectos del impacto que sufrió el Estado víctima. Los conceptos jurídicos generales aquí explicados coinciden con la estructura normativa de la obligación básica de prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo en virtud del artículo 2 del Convenio.

64. La naturaleza de diligencia debida de la obligación de prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y el concepto de «idoneidad» de las medidas necesarias implica un elevado grado de relatividad con respecto tanto a los contenidos como al plazo para que la conducta sea adoptada por las Partes.

65. Dicha relatividad será proporcional a la capacidad de la Parte en cuestión, así como a la naturaleza y al grado de riesgo que exista de que se produzcan impactos transfronterizos a la luz de circunstancias específicas, incluyendo las características individuales de la cuenca hidrográfica correspondiente. Es decir, por una

parte, a mayor riesgo de impacto –como por ejemplo una inundación derivada de la caída de una presa o una contaminación tóxica grave producida por un fallo en una planta industrial– mayor es el cuidado que debe tenerse (o sea, toma de medidas adecuadas). Por otra parte, cuanto mayor sea el grado de desarrollo científico, tecnológico, económico y administrativo, y la capacidad del Estado Parte, mayores serán los estándares de cuidado exigidos por el mismo.

66. El Convenio sobre el Agua exige específicamente que cada Parte comience con el debido cuidado el proceso de adopción de «todas las medidas apropiadas» para alcanzar el resultado perseguido por sus disposiciones desde el momento de la finalización de la ratificación o el proceso de adhesión.¹³

67. Se emplean tres especificaciones con el fin de evaluar el contenido real de la obligación adicional, en virtud de las obligaciones de diligencia debida previstas en el Convenio sobre el Agua:

- (a) La relatividad y la flexibilidad de la obligación de adoptar «medidas apropiadas» se complementa, en virtud del Convenio, con principios

¹³ Muchos acuerdos contienen una cláusula especial en la que los Estados se comprometen a tomar «todas las medidas apropiadas» o a realizar esfuerzos adecuados para controlar y reducir las fuentes de contaminación en la zona o en el espacio en cuestión. Esto ha de hacerse mediante el establecimiento de procedimientos técnicos y administrativos para informar a otros Estados en caso de contaminación. Obviamente, este tipo de acuerdos no establecen la obligación estricta de no contaminar (obligación de resultado), sino sólo la obligación de procurar, bajo el imperativo de la debida diligencia, la prevención, control y reducción de la contaminación. Por este motivo, el incumplimiento de esta obligación implica la responsabilidad por negligencia (*rectius*: por falta de la debida diligencia) (R. Pisillo Mazzeschi, «Formas de la responsabilidad internacional por daños ambientales», en *La responsabilidad internacional por daños ambientales* 15, 19 (F. Francioni y T. Scovazzi eds., 1991)).

generales como el principio de precaución, el principio de «el que contamina paga» y el principio de sostenibilidad (artículo 2, párrafo 5), y normas como las que se recogen en el artículo 3, que prevén tanto el establecimiento de un régimen de autorizaciones basado en la mejor tecnología disponible y la evaluación del impacto medioambiental como el establecimiento de límites de emisión y de criterios de calidad del agua, entre otros. Esas normas y principios contribuyen a la determinación concreta del contenido normativo de las obligaciones de diligencia debida en la prevención y del correspondiente deber de cuidado;

- (b) Es práctica y legalmente difícil, si no imposible, que la víctima de un impacto transfronterizo demuestre que las autoridades nacionales del Estado de origen no han adoptado todas las medidas adecuadas de prevención. Si bien es posible que el sujeto pueda demostrar que ha tomado medidas y ha conservado un registro de ello, es prácticamente imposible proporcionar pruebas documentales de que un tercero no ha tomado medidas. En consecuencia, existe un acuerdo general de que en esta área del derecho procede la inversión de la carga de la prueba, pasando ésta del demandante al Estado donde se originó el impacto transfronterizo. Será dicho Estado, más que cualquier sujeto que invoca la responsabilidad, el que tenga que demostrar que las medidas preventivas apropiadas han sido adoptadas en el ámbito de su jurisdicción;
- (c) Como ya se anticipó, la obligación de diligencia debida de tomar «todas las medidas apropiadas» se aplica no sólo a la obligación de prevención, sino también a la de control y reducción del impacto transfronterizo. Es decir que, en virtud del Convenio, la ocurrencia de un im-

pacto transfronterizo da lugar a la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para controlar y reducir dicho impacto.

68. Dicho lo anterior acerca de la característica básica del principio general de prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, no hay que perder de vista las disposiciones específicas del Convenio que prevén obligaciones de aplicación inmediata. Éste es el caso de las siguientes obligaciones:

- (a) Obligación de establecer límites de emisión para los vertidos en aguas superficiales, basados en la mejor tecnología disponible, específicamente aplicables a distintos sectores industriales (artículo 3, párrafo 2);
- (b) Obligación de definir los objetivos en materia de calidad del agua y de adoptar criterios de calidad del agua de conformidad con el anexo III;
- (c) Obligación de establecer programas de monitoreo de las condiciones de las aguas transfronterizas (artículo 4);
- (d) Obligación de poner a disposición del público la información sobre las condiciones de las aguas transfronterizas de acuerdo con las indicaciones establecidas en el artículo 16;
- (e) Obligación de cooperar en función de las articulaciones y especificaciones establecidas en el artículo 2(6), y los artículos 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 17. Obviamente, el pleno cumplimiento de esta obligación está sujeto a la actitud cooperadora de los demás Estados ribereños. Para que no se considere que una Parte haya incumplido la obligación de cooperación, se debe demostrar que, aun habiendo adoptado todas las medidas para que la cooperación se lleve a cabo, ésta no ha sido posible debido a la actitud de los demás Estados ribereños.

VI. EXPLICACIONES Y ACLARACIONES DE LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS

PARTE I. DISPOSICIONES RELATIVAS A TODAS LAS PARTES

A. ARTÍCULO 1, PÁRRAFOS 1, 2, 3, 4, Y EL ARTÍCULO 9, PÁRRAFOS 1 Y 3- ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO

ARTÍCULO 1, PÁRRAFOS 1, 2, 3 Y 4

A los efectos del presente Convenio,

1. Por «aguas transfronterizas» se entenderán las aguas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados; en el caso de las aguas transfronterizas que desembocan directamente en el mar, el límite de dichas aguas lo constituye una línea recta trazada a través de sus respectivas desembocaduras entre puntos de la línea de bajamar de sus orillas.
2. Por «impacto transfronterizo» se entenderá cualquier efecto adverso importante que una modificación del estado de las aguas transfronterizas causada por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de una Parte, pueda producir sobre el medio ambiente en una zona bajo jurisdicción de otra Parte. Entre los efectos sobre el medio ambiente figuran los que afectan a la salud y seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas, o a la interacción entre dichos factores; también comprenden los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores.
3. Por «Parte» se entenderá, a menos que en el texto se exprese lo contrario, una Parte Contratante en el presente Convenio.
4. Por «Partes ribereñas» se entenderán las Partes limítrofes de las mismas aguas transfronterizas.

ARTÍCULO 9, PÁRRAFO 1

1. Las Partes ribereñas, según los principios de igualdad y reciprocidad, concertarán acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos, cuando éstos aún no existan, o adaptarán los existentes, cuando sea necesario eliminar las contradicciones con los principios fundamentales del presente Convenio, con el fin de definir sus relaciones mutuas y su comportamiento en relación con la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Las Partes ribereñas especificarán la cuenca hidrográfica, o su parte o partes, que sean objeto de cooperación. Dichos acuerdos o arreglos incluirán las cuestiones pertinentes a que se refiere el presente Convenio, así como otros asuntos en los que las Partes ribereñas consideren necesaria la cooperación.

ARTÍCULO 9, PÁRRAFO 3

3. En los casos en que un Estado costero, que sea Parte en el presente Convenio, se vea afectado directamente y de forma considerable por el impacto transfronterizo, los Estados ribereños, si así lo convienen todos ellos, podrán invitar a ese Estado costero a participar de forma adecuada en las actividades de los órganos conjuntos multilaterales establecidos por las Partes ribereñas de dichas aguas transfronterizas.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

69. El «alcance» de un tratado determina su «ámbito de aplicación», es decir, los temas abordados por sus disposiciones. El alcance de los «tratados territoriales» determina el ámbito de aplicación geográfico del tratado (en nuestro caso, también el hidrológico o hidrográfico), abarcando tanto los recursos hídricos como los aspectos medioambientales relacionados con el agua que se rigen por sus disposiciones. También puede definir los tipos de usos o actividades reguladas por el tratado. Por último, se regula la cuestión de la admisibilidad, es decir, el derecho de los Estados a participar en un tratado de este tipo. Por consiguiente,

hay diferentes aspectos que deben ser considerados y establecidos con el fin de evaluar el alcance del Convenio: su ámbito de aplicación geográfico, los diferentes tipos de situaciones y actividades reguladas por el mismo, así como quiénes se encuentran afectados por él, incluyendo el derecho de los Estados a convertirse en Partes. Estas cuestiones están estrechamente relacionadas entre sí, y los derechos y obligaciones relativos a cada una de ellas influyen en los derechos y obligaciones relacionados con las demás cuestiones.

Ámbito de aplicación geográfico

70. El ámbito de aplicación geográfico del Convenio se define en el artículo 1, párrafo 1, en relación con los

tipos de recursos hídricos, y en el artículo 2, párrafos 6 y 14 en relación con las cuencas hidrográficas y el medio marino.

71. Los tipos de recursos hídricos que se encuentran en el ámbito de aplicación del Convenio son las aguas transfronterizas, las aguas superficiales y subterráneas.

72. Según el artículo 1, párrafo 1, se entiende por aguas transfronterizas las aguas superficiales o subterráneas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados. Los ríos transfronterizos que desembocan directamente en el mar forman parte del ámbito de aplicación del Convenio hasta una línea recta trazada a través de sus respectivas desembocaduras entre puntos de la línea de bajar de sus orillas.

73. Las aguas superficiales incluyen las aguas recogidas por el terreno en un arroyo, río, canal, lago, embalse o humedal. Las aguas subterráneas están compuestas por toda el agua que está por debajo de la superficie terrestre, en la zona de saturación, y en contacto directo con el suelo o el subsuelo. En la categoría de aguas subterráneas, el Convenio abarca tanto los acuíferos confinados como los no confinados.

74. El artículo 2, párrafo 6, establece que las aguas transfronterizas no han de limitarse a un cuerpo de agua (por ejemplo, un río, un lago o un acuífero), sino que este término también engloba la cuenca hidrográfica de dicho cuerpo de agua (o en caso de un acuífero, ya sea confinado o no confinado, la totalidad de su área de recarga). La cuenca hidrográfica de una masa de agua superficial o el área de recarga del acuífero se deben entender como el área de recepción de las aguas procedentes de la lluvia o nieve derretida que se drenan (ya sea en la superficie, o por debajo de la superficie terrestre, en las zonas saturadas e insaturadas) hacia un cuerpo de agua superficial o que se filtran en el acuífero a través del subsuelo (es decir, la zona no saturada).¹⁵

75. Es importante señalar que en términos hidrológicos, el término «cuenca hidrográfica» se refiere igualmente a las zonas a través de las cuales drena el agua en una parte del río (por ejemplo, la zona de

aguas arriba del punto de confluencia de un río con su afluente o la zona de aguas arriba de la salida de un lago) o zonas por las que todo el agua de un río se drena (es decir, la zona de aguas arriba del punto en el que el río desemboca en el mar, un lago cerrado o depresión desértica).

76. El Convenio adopta un enfoque holístico en materia de uso y protección del agua.¹⁶ Este enfoque se basa en el concepto de cuenca hidrográfica como se describe más arriba (párrafo 74), que engloba también «otros elementos» del medio ambiente, como el aire, la tierra, la fauna y la flora, en la medida en que estos elementos interactúan con las aguas transfronterizas (véase el artículo 1, párrafo 2). Por lo tanto, la cuenca hidrológica o partes de la misma componen la unidad física, respecto a la cual las Partes ribereñas cooperarán mediante el desarrollo de políticas armonizadas, programas y estrategias en virtud del artículo 2, párrafo 6. Este enfoque también se refleja en el artículo 9, párrafo 1, que insta a las partes ribereñas a especificar el área correspondiente de la cuenca hidrográfica, o las partes de la misma, que constituyen el objeto de la cooperación.

77. El artículo 1, párrafo 1, excluye a las aguas del mar del ámbito de aplicación del Convenio. Sin embargo, el artículo 2, párrafo 6, establece que las Partes deben proteger el medio ambiente afectado por sus aguas transfronterizas, entre otros, el medio marino. Esta obligación ha ejercido una influencia de gran alcance sobre una serie de acuerdos, elaborados sobre la base del Convenio, que incluyen disposiciones para proteger el mar destinatario y las zonas costeras. Este es el caso, por ejemplo, de los acuerdos sobre la protección de los ríos Elba, Óder y Danubio.

78. Es importante señalar que el Convenio no excluye las aguas transfronterizas que terminan en una depresión desértica o en un lago cerrado.

Ámbito de aplicación material

79. El ámbito clave de aplicación material del Convenio se centra en la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo tal y como se define en el artículo 1, párrafo 2.

¹⁴ Véase el comentario al artículo 2, párrafo 6.

¹⁵ Se han de tomar en cuenta las definiciones contenidas en la DMA de la UE. Dicha Directiva utiliza el término «cuenca hidrográfica» refiriéndose a la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La presente Directiva también se utiliza el término «subcuenca» que se define como la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia un determinado punto de un curso de agua (generalmente un lago o una confluencia de ríos). Así, el término de cuenca hidrográfica utilizado por el Convenio del Agua es idéntico al término de cuenca hidrográfica empleado por la DMA de la UE cuando el río desemboca en el mar; una parte de la cuenca hidrológica puede entenderse como el área de «subcuenca» al que se refiere la DMA de la UE cuando el río desemboca en aguas superficiales diferentes al mar.

¹⁶ La «gestión de las cuencas hidrográficas», tal y como se practica hoy en día, se basa en un enfoque integrado.

80. En consecuencia, el Convenio aplica un enfoque holístico al concepto de medio ambiente, regulando los efectos adversos de la diversidad de los componentes enumerados en el artículo 1, párrafo 2. La expresión «efecto adverso significativo» constituye una norma abstracta de orientación para la determinación del umbral de daño aceptable, como sucede en disposiciones similares contenidas en otros acuerdos medioambientales multilaterales (AAM), en los que se emplean los términos «apreciable», «sustancial», «significativo» o «grave».¹⁷ En los trabajos preparatorios que dieron lugar a la Convención de Nueva York, la Comisión de Derecho Internacional (CDI), indicó que la sustitución de la palabra «apreciable» por «significativo» no tenía por objeto elevar el nivel de gravedad de los efectos adversos aceptables; éste hubiera sido el caso con las palabras «sustancial» o «grave». La expresión «efecto adverso significativo» refleja el principio general internacional de «buena vecindad», que establece el deber de ignorar pequeñas e insignificantes inconveniencias causadas por las actividades en los países vecinos. Se puede decir que existe un «efecto adverso significativo» cuando se produce un deterioro real de una parte significativa de la masa de agua o de su entorno por un Estado ribereño. La CDI utiliza el término «daño significativo» refiriéndose al «impacto perjudicial con alguna consecuencia sobre, por ejemplo, la salud pública, la industria, los bienes o el medio ambiente, en el Estado afectado».¹⁸ Esta interpretación se encuentra en plena consonancia con el principio de la utilización equitativa codificado en el Convenio sobre el Agua, en virtud del artículo 2, párrafo 2(c).

81. La evaluación concreta del «umbral de importancia» del efecto adverso del impacto transfronterizo dependerá de la situación y cuenca hidrográfica específicas, teniendo en cuenta también las circunstancias particulares relativas a las Partes ribereñas afectadas y que la evaluación se ha de realizar caso por caso. El mismo efecto adverso podría considerarse como «significativo» en una cuenca hidrográfica, pero no en otra, según las diferentes capacidades de depuración disponibles, o el tipo de usos afectados y usos alternativos disponibles en la correspondiente cuenca hidrológica. El propósito de determinar el «umbral de importancia» es el de proporcionar orientación a las Partes en la adopción de las medidas legislativas

y administrativas concretas —precisamente destinadas a impedir la superación de dicho umbral— para que puedan ser consideradas como «medidas apropiadas» por los Estados ribereños interesados. Por lo tanto, el intercambio de datos e información, así como las consultas entre los Estados (es decir, la cooperación) es fundamental para la determinación del «efecto adverso» de una actividad existente o planificada como aceptable o inadmisibles. Esto representa la piedra angular de los tres pilares normativos del Convenio, que se basan en (a) la norma de no causar daños, (b) el principio de la utilización equitativa, y (c) el principio de cooperación como catalizador para la realización de los dos anteriores.

82. La elaboración de objetivos y criterios de calidad del agua es la clave para que sea posible la evaluación concreta del «umbral de importancia» caso por caso, y sobre todo, si estos objetivos y criterios son elaborados conjuntamente por los Estados ribereños. En ese sentido, el Convenio proporciona un entorno normativo más avanzado que facilita dicha evaluación. Es preciso recordar que el Convenio, junto a la obligación de los Estados ribereños de concluir «acuerdos o arreglos» para el establecimiento de órganos conjuntos cuyas tareas también incluyen «la elaboración conjunta de los objetivos y criterios en materia de calidad del agua», establece en el anexo III una serie de directrices aplicables al respecto.

83. Con el mismo fin, las Partes en el Convenio sobre el Agua, que también sean Partes en el Convenio de Espoo, deberán remitirse al apéndice I del Convenio de Espoo que proporciona una lista de actividades que pueden causar un impacto transfronterizo perjudicial significativo que, junto con el apéndice III, establece los «criterios generales para facilitar la determinación de la importancia para el medio ambiente de las actividades no mencionadas en el Apéndice I». El apéndice IV también es de utilidad al prever un procedimiento de investigación para determinar «la probabilidad de que una actividad propuesta en el Apéndice I tenga un impacto transfronterizo significativo». Si bien el cumplimiento de estos apéndices no es obligatorio para las Partes que no sean Partes en el Convenio de Espoo, puede ser de utilidad de todos modos en el cumplimiento de las obligaciones en cuanto a la prevención, la utilización equitativa y la cooperación en el marco del Convenio sobre el Agua.

¹⁷ Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre el trabajo de su cuadragésimo sexta sesión, ONU GAOR 49ª reunión, Supl. núm. 10, ONU doc. A/49/10, pág. 11 f. (1994).

¹⁸ Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre el trabajo de su cuadragésima sesión, ONU doc. A/43/10 (1988), impreso en [1988] 2(2) Y.I.L.C.1, pág. 36.



84. El Convenio sobre el Agua es aplicable a cualquier actividad que pueda causar un impacto transfronterizo sin que se defina la naturaleza y localización de dicha actividad. Eso significa que una actividad que cause o pueda causar impactos transfronterizos puede tener lugar en cualquier parte del territorio de un Estado, sin tener en cuenta su proximidad a la frontera o al cuerpo de agua. Por consiguiente, los Estados deberán considerar la totalidad de la cuenca hidrológica, e incluso, en algunos casos aún más allá (en acuíferos confinados, por ejemplo, la totalidad de las áreas de recarga) para garantizar que no haya lugar a ningún impacto transfronterizo.

85. De conformidad con el principio de igualdad jurídica de los Estados, el objetivo normativo de las disposiciones del Convenio es primordialmente el de regular las relaciones recíprocas entre las Partes ribereñas. No obstante, el Convenio también contiene disposiciones cuyo fin es el de proteger los intereses comunes de la comunidad de Partes en la preservación del medio ambiente. Éstas se denominan obligaciones integrales (u obligaciones erga omnes), en el sentido de que, con el fin de proteger los intereses de la comunidad, se crea un conjunto de derechos indivisibles correspondientes a toda la comunidad de las Partes. Las conductas contrarias a esas obligaciones no son admisibles, incluso si son resultado de un acuerdo mutuo entre dos o más Partes ribereñas o de una acción recíproca en respuesta a una violación anterior del Convenio. En consecuencia, la conducta que ocasione un daño grave e irreversible al medio ambiente de otro Estado Parte o el uso de un cuerpo de agua que resulte insostenible para el medio ambiente no serán admisibles en virtud del Convenio.

La elegibilidad para participar

86. La cuestión del alcance o del ámbito de aplicación territorial de un acuerdo internacional, también está vinculada a la cuestión de que los Estados tienen derecho a participar en un tratado determinado. El Convenio sobre el Agua fue concebido inicialmente como paneuropeo, o en otras palabras, un típico instrumento «regional». En virtud del artículo 23, el Convenio quedó abierto a la firma de los Estados miembros de la UNECE, los Estados con estatuto consultivo ante la UNECE y las organizaciones regionales de integración económica, constituidas por Estados soberanos miembros de la UNECE, a las que sus miembros han transferido competencias en materias reguladas por el Convenio. Actualmente, la UNECE agrupa a 56 países ubicados en la Unión Europea, Europa Occidental fuera de la UE, Europa del Este y Sureste de Europa, el Cáucaso, Asia Central, América del Norte, así como Israel y Turquía. Todos ellos tienen el derecho a ser Parte en el Convenio.

87. El 28 de noviembre de 2003, las Partes en el Convenio sobre el Agua enmendaron sus artículos 25 y 26 con el fin de permitir que otros Estados miembros de las Naciones Unidas se pudieran adherir al Convenio. Con la entrada en vigor de estas enmiendas el 6 de febrero de 2013, el Convenio adquirió un carácter totalmente diferente – el de un tratado «global» abierto a la participación universal. A los efectos del artículo 25, párrafo 3, que permite la adhesión al Convenio de los países no miembros de la UNECE previa aprobación de la Reunión de las Partes, mediante su decisión VI/3 la Reunión de las Partes aprobó de manera definitiva cualquier solicitud futura de adhesión al Convenio

presentada por los Estados miembros de las Naciones Unidas que no fueran miembros de la UNECE. Esta aprobación está sujeta a la entrada en vigor de las enmiendas a los artículos 25 y 26 para todos los Estados y organizaciones que eran Partes en el Convenio el 28 de noviembre de 2003 (lo que se espera que tenga lugar a finales de 2014).

88. El Convenio aborda dos categorías de Estados: «Partes» y «Partes ribereñas». En virtud del artículo 1, párrafo 3, «Parte» significa una Parte Contratante en el Convenio. Por lo tanto, cualquier Estado que haya ratificado o se haya adherido al Convenio se considera una «Parte» en el sentido de esta disposición. Por otro lado, el término «Partes ribereñas», según se define en el artículo 1, párrafo 4, se refiere a las Partes en el Convenio que sean limítrofes a las mismas aguas transfronterizas. Las Partes están obligadas a concertar acuerdos bilaterales y multilaterales relativos a sus aguas «comunes» según lo previsto en el artículo 9.¹⁹

89. Como ya se ha indicado anteriormente, aunque el objetivo principal del Convenio sea el agua dulce, éste también aborda las posibles consecuencias negativas de su uso para el medio marino. En la práctica internacional, la contaminación del mar por los ríos

transfronterizos es tratada por una «familia» diferente de instrumentos internacionales: convenios de mares regionales y protocolos adicionales sobre las fuentes y actividades terrestres. Este conjunto de instrumentos internacionales a menudo prevé la posibilidad de que los Estados no ribereños, ubicados dentro de las cuencas hidrográficas de los ríos transfronterizos que desembocan en un mar regional, sean Partes en dichos acuerdos.

90. Asimismo, el Convenio sobre el Agua refleja esta interpretación en su artículo 9, párrafo 3, al prever que en los casos en que un Estado costero que sea Parte en el presente Convenio se vea afectado directamente y de forma considerable por el impacto transfronterizo, los Estados ribereños, si así lo convienen todos ellos, podrán invitar a ese Estado costero a participar en la forma adecuada en las actividades de los órganos conjuntos multilaterales, establecidos por las Partes ribereñas de dichas aguas transfronterizas. Por lo tanto, el Convenio concede la posibilidad de participar en las actividades de las Partes ribereñas a todos los Estados costeros afectados, si no llegan a ser partes en acuerdos específicos relativos a las aguas transfronterizas.

2. Ejemplos

CUADRO 3. COOPERACIÓN EN EL ESTUARIO DEL EMS DOLLARD

El estuario del Ems-Dollard es un ejemplo de cooperación entre los Estados de un espacio sin delimitaciones fijas. Esta cooperación entre los Países Bajos y Alemania se basa en el Tratado Ems-Dollard (1960). El Tratado establece un sistema de gestión conjunta del estuario (aguas interiores y las tres millas náuticas de mar territorial) que se centra principalmente en cuestiones de navegación, construcción de vías fluviales, pesca y caza. Con el fin de tratar estas cuestiones, se creó la Comisión permanente Ems-Dollard que se reúne regularmente.

Con respecto a las cuestiones medioambientales en el estuario, se adoptó un Protocolo en materia de medio ambiente, complementario al Tratado Ems-Dollard de 1960. Este Protocolo regula la cooperación sobre los recursos hídricos y los sectores de conservación de la naturaleza, en particular con respecto a la calidad y ecología del agua. Entre las cuestiones tratadas en el marco del Protocolo se encuentran las siguientes: intercambio de información, programas coordinados de monitoreo, elaboración de normas comunes, mejora del estado de las aguas y protección del litoral.

La comisión permanente de aguas transfronterizas germano-holandesa, establecida en 1963, está a cargo de la aplicación de las disposiciones del Protocolo. Esta Comisión se reúne una vez al año y cuenta con varios grupos de trabajo regionales, entre ellos uno para la región Ems-Dollard.

Ambos países han acordado un enfoque práctico para su cooperación en el estuario del Ems-Dollard. Esta cooperación, sobre todo entre las autoridades regionales de Holanda y Alemania, se lleva a cabo con espíritu de buena vecindad y se caracteriza por ser muy constructiva ya que se basa en la confianza y el entendimiento mutuo.

¹⁹ Véase el comentario al artículo 9.

CUADRO 4. ADEMÁS DE LAS AGUAS DULCES, LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS COSTERAS Y LOS MARES RECEPTORES: CÓMO LOS ACUERDOS DEL ELBA, ÓDER Y DANUBIO AYUDAN A PROTEGER LOS MARES RECEPTORES

El preámbulo del **Convenio sobre la Comisión internacional para la protección del Elba** expresa la necesidad de disminuir la carga de contaminación del Mar del Norte. El artículo 1, párrafo 2(c) establece que las Partes Contratantes (la República Checa y Alemania) «disminuirán de manera consistente la contaminación del Mar del Norte procedente de la zona del Elba».

Para dar cumplimiento a ésta y otras disposiciones en toda la cuenca, las Partes Contratantes elaboraron e implementaron el primer Programa de acción (Programa de emergencia) para la disminución del caudal de salida de sustancias peligrosas en el río Elba y su cuenca entre 1992 y 1995, y el Programa de acción del río Elba de 1996 a 2010. El impacto de las medidas aplicadas se controla por medio del programa internacional de monitoreo de la comisión a través de una red de estaciones de monitoreo internacional. Los resultados se publican regularmente y se encuentran disponibles al público. Para evitar la contaminación accidental, se desarrolló el Plan de alerta y de emergencia internacional para el Río Elba. El Plan de gestión del distrito de la cuenca del río Elba se ha desarrollado de conformidad con los requisitos de la DMA de la UE.

El preámbulo del **Acuerdo relativo a la Comisión internacional para la protección del Óder** señala que una de las razones de la conclusión del tratado fue la «necesidad de mejorar el estado ecológico del Óder y de la laguna del Stettin, así como de sus cuencas hidrográficas» y «de contribuir a una reducción sostenible de la contaminación del Mar Báltico». Uno de los objetivos del Convenio, establecido en el artículo 1, párrafo 2(a), es «prevenir la contaminación del Óder y del Mar Báltico con sustancias nocivas y conseguir una reducción sostenible de la contaminación».

Tras la entrada en vigor del Convenio, las Partes Contratantes aprobaron el Programa de medidas urgentes para la protección del río Óder y su cuenca contra la contaminación (1997-2002). El efecto de las medidas fue notable también en el Mar Báltico. Para proteger las aguas frente a la contaminación accidental, los países elaboraron el plan de emergencia para el Óder, incluyendo el plan de alarma y alerta internacional para dicho río. De conformidad con la DMA de la UE, se elaboraron el programa de monitoreo de la cuenca del río Óder y el plan de gestión del distrito de la cuenca del mismo río. Todas estas medidas ayudan a mejorar el agua y los ecosistemas en la cuenca del río Óder, y contribuyen a mejorar el estado del agua en el Mar Báltico. Por otra parte, la cooperación con la Comisión de Helsinki (HELCOM)²⁰ está garantizada por la participación de Alemania y Polonia en las actividades de HELCOM.

El **Convenio de protección del Danubio**, en su exposición de motivos, resalta la «urgente necesidad de intensificar las medidas nacionales e internacionales destinados a prevenir, controlar y reducir los importantes efectos adversos transfronterizos del vertido de sustancias peligrosas y nutrientes en el medio ambiente acuático de la cuenca del Danubio, y atendiendo asimismo debidamente al Mar Negro». En su conclusión, el preámbulo señala que las Partes contratantes aspiran «a una mejora y a una protección duradera del río Danubio y de las aguas de su cuenca, en particular en el contexto transfronterizo, y a una gestión hidrográfica sostenible que tenga debidamente en cuenta los intereses de los Estados danubianos en materia de uso de las aguas y contribuya al mismo tiempo a la protección del medio ambiente marino del Mar Negro». El artículo 2, párrafo 1, señala como uno de los objetivos del Convenio el que las Partes contratantes «tratarán de contribuir a la reducción de la contaminación del Mar Negro procedente de fuentes que se encuentren en la cuenca».

Para reducir la contaminación en la cuenca del río Danubio, la Comisión Internacional para la Protección del río Danubio (CIPD) aprobó e implementó el Programa de Acción Conjunta de 2001-2005. La Red Transnacional de Monitoreo que supervisa y evalúa las cargas contaminantes de la cuenca del río Danubio que potencialmente entran en el Mar Negro y el sistema de alerta de emergencia de accidentes para toda la cuenca del río Danubio, establecidos bajo la CIPD con el fin de mitigar el impacto de posibles accidentes. Se firmó un Memorando de Entendimiento en 2001 entre la Comisión internacional para la protección del Mar Negro (ICPBS) y la CIPD, conteniendo objetivos estratégicos comunes. El Grupo de trabajo técnico conjunto asegura el intercambio de información entre la CIPD y la ICPBS. El Plan de Gestión del distrito de la cuenca del Río Danubio se elaboró en concordancia con la DMA de la UE. La CIPD establece que dicho distrito abarca la cuenca del Danubio, las cuencas costeras del Mar Negro en territorio rumano y las aguas costeras del Mar Negro a lo largo de la costa rumana y parte de la costa ucraniana.

²⁰ La Comisión de Helsinki (HELCOM) es el órgano rector del Convenio de 1992 sobre protección del medio marino de la zona del mar Báltico.

B. ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 1 - OBLIGACIÓN DE PREVENIR, CONTROLAR Y REDUCIR EL IMPACTO TRANSFRONTERIZO

ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 1

1. Las Partes tomarán las medidas adecuadas para prevenir, controlar y reducir cualquier impacto transfronterizo.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

91. El objetivo de este artículo es evitar que se cause un daño significativo a los Estados ribereños al imponerles el deber de tomar todas las medidas apropiadas a tal efecto.²¹ De este modo, se refleja una norma internacional consuetudinaria conocida como la «norma de no causar daños» que está relacionada con el principio de la utilización equitativa y razonable, en virtud del artículo 2, párrafo 2(c),²² y con el de la cooperación, en virtud del artículo 2 (6), constituyendo así, la piedra angular de los tres pilares normativos del Convenio.

92. Conforme a lo ya señalado, la obligación de las Partes a adoptar todas las medidas necesarias es una obligación de diligencia debida. Esto significa que el comportamiento de cada Parte «es el que generalmente se considera apropiado y proporcional al grado de riesgo de daño transfronterizo en el caso concreto»²³. Cuanto más alto sea el riesgo o el grado de riesgo del daño transfronterizo, mayor será el deber del Estado de tomar «todas las medidas apropiadas».

93. Al igual que todas las obligaciones de diligencia debida, la obligación que se examina implica un grado de flexibilidad razonable. Dado que el nivel de desarrollo económico, la capacidad tecnológica y la infraestructura institucional pertinentes pueden variar de un Estado a otro, se deben considerar tales diferencias para determinar si una Parte en concreto ha

tomado «todas las medidas apropiadas», es decir, si se ha ejercido la diligencia debida requerida. No obstante, un enfoque de este tipo, específico para cada país, no exime a ninguna de las Partes de las obligaciones contraídas en virtud del Convenio, neutralizando así su impacto normativo.²⁴ A tal efecto, es necesario identificar y referir los requisitos mínimos de la disposición de carácter general bajo consideración.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

94. Con el fin de identificar los requisitos mínimos que se derivan de la expresión general «todas las medidas adecuadas» a los efectos de dar cumplimiento al artículo 2, párrafo 1, se tendrán que considerar una serie de disposiciones del Convenio que en realidad componen el contenido normativo de la obligación de diligencia debida en cuestión. Debe hacerse referencia especial, entre otros, a los artículos 2 y 3 –incluida la referencia a los anexos II y III, sobre «las mejores prácticas medioambientales» y a los «objetivos y criterios conjuntos en materia de calidad del agua» respectivamente– que tratan sobre la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo.

95. Por consiguiente, en caso de que se plantee un problema sobre el cumplimiento por una Parte de la obligación de prevención que aquí se examina, esa Parte debe demostrar, entre otras cosas, que:

²¹ Según la Corte Internacional de Justicia: «La existencia de la obligación general de los Estados de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción y bajo su control respeten el medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional es ahora parte del corpus del derecho internacional relativo al medio ambiente» (Legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares, párrafo 29, CIJ Informes de 1996, págs. 241-242). Véase también el principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972: «De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional». La misma regla se materializa también en el Principio 2 de la Declaración de Río de 1992.

²² Este vínculo se demuestra claramente en el artículo 1 del Reglamento sobre la contaminación del agua en una cuenca de drenaje internacional adoptada por la Asociación de Derecho Internacional en su Sesión de Montreal (1982), que establece, entre otras cosas, que «de conformidad con las Reglas de Helsinki sobre la utilización equitativa de las aguas de una cuenca de drenaje internacional, los Estados asegurarán que las actividades realizadas en su territorio o bajo su control se ajusten a los principios establecidos en los artículos relativos a la contaminación del agua en una cuenca de drenaje internacional».

²³ La Comisión de Derecho Internacional, Informe del quincuagésimo tercer período de sesiones (2001), doc. A/56/10, Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, los comentarios en virtud del artículo 3 (11).

²⁴ Véase también la Comisión de Derecho Internacional, op. cit, comentarios en virtud del artículo 3(13).

- (a) Ha tomado «las medidas para la prevención, control y reducción de la contaminación de las aguas [...] en su origen» (artículo 2, párrafo 3);
- (b) «Dichas medidas no darán lugar, ni directa ni indirectamente, a la transferencia de la contaminación a otras partes del medio ambiente» (artículo 2, párrafo 4);
- (c) Ha tomado las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes para que se prevenga, controle y reduzca en su origen la transmisión de contaminantes mediante la aplicación de, entre otras cosas, tecnología poco contaminante o sin residuos (artículo 3, párrafo 1(a)).
- (d) Ha introducido un régimen de concesión de autorizaciones para las descargas de aguas residuales que prevé también la vigilancia y el control de los vertidos autorizados basados en la mejor tecnología disponible (ibídem, (b, c));
- (e) Ha aplicado un tratamiento biológico (o procesos equivalentes) a las aguas residuales urbanas, o al menos, ha tomado medidas concretas en este sentido (ibídem, (e));
- (f) Ha aplicado medidas para la reducción de los aportes de nutrientes provenientes de fuentes industriales y municipales (ibídem, (f));
- (g) Ha aplicado las medidas apropiadas y las mejores prácticas medioambientales (de conformidad con el anexo II) para la reducción de las aportaciones de nutrientes y sustancias peligrosas de fuentes difusas, en particular agrícolas (ibídem, (g));
- (h) Ha elaborado planes para casos de emergencia (ibídem, (j));
- (i) Ha adoptado medidas específicas adicionales para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas (ibídem, (k)).

96. La obligación enunciada en el artículo 2, párrafo 1, se aplica a las diversas formas de efectos adversos para el medio ambiente, de conformidad con la definición de impacto transfronterizo recogida en el artículo 1, párrafo 2 del Convenio. Tal definición es inevitablemente abstracta y específica para cada situación ya que asume que un efecto adverso considerado como significativo en un caso puede no serlo en otro. No obstante, representa una de las definiciones más

detalladas que se pueden encontrar en un acuerdo medioambiental multilateral sobre el daño significativo transfronterizo que hay que prevenir. En cuanto a la determinación concreta del umbral del «efecto adverso significativo sobre el medio ambiente» que debe prevenirse, la práctica internacional de los Estados, la práctica del arbitraje, la CDI y la doctrina jurídica son unánimes en qué determinar dicho umbral caso por caso. Con este fin, la consulta y la cooperación entre los países involucrados se realizará previa solicitud por parte del Estado demandante. Estas consultas implicarán la interpretación y aplicación de la regla de no causar daño, junto con el principio de la utilización equitativa y las circunstancias específicas de cada caso concreto. El Convenio ofrece el marco institucional más avanzado para que un proceso conjunto de este tipo tenga lugar. Por el contrario, en cuanto a los criterios para la evaluación real del impacto admisible o prohibido en cada caso concreto, el Convenio proporciona herramientas avanzadas para este fin, siempre que los Estados Partes cumplan, individual y conjuntamente, las disposiciones específicas relativas a la creación de límites de emisión, objetivos y criterios de calidad del agua.

97. Un último aspecto importante relativo a esta cuestión es que ninguna Parte podrá ser considerada responsable de incumplir con la obligación de prevención, si es debido al impacto transfronterizo ocasionado por otro país. Esto puede ocurrir, entre otros casos, cuando en aguas arriba en el País A se contamina su propia sección de un cuerpo de agua transfronterizo, o se retiene el agua en su territorio, hasta el punto de que - debido a la ya alta concentración de contaminantes recibidos o la reducida capacidad de dilución del receptor del agua- en aguas abajo, el País B se vuelve incapaz de cumplir con sus propias obligaciones con respecto a su país aguas abajo, el País C. Este caso se ha abordado, en particular, en relación con los recursos hídricos de la UE. El artículo 6 de la Directiva de Sustancias Prioritarias²⁵ establece que ningún Estado miembro podrá ser considerado responsable de contravenir la obligación de cumplir las normas de calidad medioambiental aplicables si se puede demostrar que la violación de dichos parámetros se ha debido a la contaminación producida fuera de su jurisdicción nacional y que, a pesar de recurrir a los mecanismos de coordinación necesarios, no se hayan podido tomar medidas efectivas para cumplir con esos estándares.

²⁵ Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE y 86/280/CEE del Consejo, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

98. En circunstancias similares, el país B aún estaría bajo la obligación de reducir el impacto transfronterizo con respecto al País C. Sin embargo, las medidas adecuadas y los costes relacionados deben ser asumidos conjunta y equitativamente con el país de origen, el País A.

3. Ejemplos

CUADRO 5. PROTECCIÓN CONJUNTA DEL RÍO RIN

En 1976, los Estados de la Comisión Internacional para la Protección del Rin firmaron el Convenio para la protección del Rin contra la contaminación por cloruros (Convenio de cloruros). La calidad de las aguas del Rin era bastante pobre en la década de los años 70 y los Estados se sintieron en la obligación de cooperar con el fin de mejorar la calidad del agua, especialmente en lo que respecta a la producción de agua potable. La contaminación por cloruros fue una de las principales preocupaciones. Ésta era causada fundamentalmente por la minería de potasa ya que los cloruros de explotaciones mineras se descargaban en el Rin. Se acordó entonces descargar una cantidad menor de cloruro en el Rin e inyectarlo en las capas profundas de la tierra. Alemania, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza compartieron los costes de la inversión. El Convenio de cloruros tiene por objeto mejorar la calidad del agua de tal manera que no se supere el límite de 200 mg/l de iones de cloruro en la frontera germano/holandesa. El Convenio también regula la cantidad de las descargas de cloruros mediante la fijación de fletes globales nacionales que no se permite elevar. El Protocolo del Convenio de 1991 fue firmado para especificar las obligaciones de las Partes con respecto a la reducción de los cloruros en el Rin.

CUADRO 6. LA EXPERIENCIA DE LA REPÚBLICA CHECA EN LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN TRANSFRONTERIZA

En la República Checa, la prevención de la contaminación transfronteriza se trató en el pasado por las Comisiones internacionales para la protección de los ríos Elba, Óder y el Danubio, a través de los programas de acción conjunta para la reducción de la contaminación en las respectivas cuencas fluviales, el monitoreo conjunto, los programas de evaluación del estado de las aguas transfronterizas y de los sistemas internacionales de emergencias por accidentes y alertas acordados en común por todas las Partes Contratantes situadas en las cuencas, así como por los planes de gestión de demarcación hidrográfica internacional para las tres cuencas desarrollados de conformidad con los requisitos de la DMA de la UE.

En virtud de los diversos tratados y acuerdos bilaterales entre la República Checa y los estados vecinos (Austria, Alemania, Polonia y Eslovaquia), las aguas transfronterizas son las aguas superficiales y subterráneas que crean, cruzan o rodean las fronteras con Estados vecinos, si las medidas impuestas a las mismas pueden afectar al estado de las aguas en el territorio de otros Estados. En el caso de las medidas relativas a las aguas transfronterizas, las Partes Contratantes aplicarán las normativas nacionales. Para evitar los impactos transfronterizos adversos, todas las medidas previstas en relación con las aguas transfronterizas (autorización de permisos para los vertidos, mantenimiento o modificación de los cursos de agua, construcciones previstas, extracciones de agua, medidas que influyen en el caudal mínimo, etc.) deben ser discutidas y acordadas de antemano con los estados vecinos.

Como medida preventiva, las comisiones bilaterales sobre las aguas transfronterizas también establecieron un procedimiento común de emergencia para accidentes y planes de alerta, que contienen una descripción de los procedimientos de emergencia y alerta de accidentes y la forma de contactar con las autoridades competentes de ambos Estados. Los planes cubren diversos imprevistos, como las inundaciones, los peligros por heladas y la contaminación accidental a nivel local. Los sistemas respectivos son testados con regularidad. Por otra parte, las áreas con problemas de calidad o cantidad de agua que potencialmente pueden convertirse en objeto de disputas se vigilan regularmente por medio de programas de monitoreo establecidos de común acuerdo.

C. ARTÍCULO 2, PÁRRAFOS 2(c) Y 5(c) - PRINCIPIO DE UTILIZACIÓN EQUITATIVA Y RAZONABLE

ARTÍCULO 2, PÁRRAFOS 2(c) Y 5(c)

2. Las Partes tomarán, en particular, todas las medidas necesarias para:

...

c) Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen de forma razonable y equitativa, teniendo en cuenta especialmente su carácter transfronterizo, en el caso de actividades que causen o puedan causar un impacto transfronterizo.

5. Al tomar las medidas mencionadas en los apartados 1 y 2 del presente artículo las Partes se regirán por los principios siguientes:

...

c) Los recursos hídricos se ordenarán de forma que se satisfagan las necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

99. Originariamente, las reclamaciones de los Estados en cuanto a su derecho sobre las aguas transfronterizas se basaban en las doctrinas extremas e irreconciliables de soberanía territorial absoluta, por un lado, y la integridad territorial absoluta, por otro. Las reclamaciones basadas en la soberanía territorial absoluta, las favoritas de los Estados de aguas arriba, permitirían un uso ilimitado por parte del Estado de las aguas transfronterizas que se ubicaban dentro del territorio de ese Estado sin tener en cuenta las necesidades y preocupaciones de los demás Estados ribereños.²⁶ Por el contrario, el principio de integridad territorial absoluta que tiende a favorecer a los Estados de aguas abajo, prohibía a un Estado de aguas arriba interferir en el caudal natural y las condiciones de un cuerpo de agua internacional. Ninguno de los dos enfoques ha prevalecido indefinidamente en la práctica internacional. Como resultado del compromiso de los Estados, la doctrina de la soberanía territorial limitada es ahora ampliamente aceptada como la base sobre la cual el principio de la utilización equitativa y razonable ha ido evolucionando, junto con la norma de no causar daños y el principio de cooperación.

100. El principio de utilización equitativa y razonable es bien reconocido como parte del derecho consuetudinario internacional, como lo demuestran los acuerdos internacionales, los instrumentos no vinculantes, las decisiones de las cortes y tribunales y los escritos de los publicistas.²⁷ El reconocimiento más autoritario de su carácter consuetudinario se puede encontrar en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por la causa relativa al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría/Eslovaquia) a orillas del río Danubio, en la que la Corte se refirió al «derecho básico del Estado ribereño a una participación equitativa y razonable de los recursos de un curso de agua internacional».²⁸ Su aceptación universal como norma vinculante en materia de recursos hídricos transfronterizos ha mejorado gracias a su codificación en los artículos 5, 6 y 10 de la Convención de Nueva York.

101. Este principio refleja el concepto de «comunidad de intereses de los Estados ribereños» con respecto a un cuerpo de agua internacional, junto con la igualdad en el derecho de uso de cada uno de ellos, reconocido por primera vez en lo que respecta a la navegación por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso del río Óder,²⁹ posteriormente recordado y

²⁶ Véase McCaffrey, SC, Segundo Informe sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, [1991] 2 (2), Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 105-109, documento de la ONU, A/CN.4/SER.A/1991/adición 1 (Parte 2).

²⁷ Comentario al Proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su cuadragésimo sexto período de sesiones de las Naciones Unidas GAOR, cuadragésimo noveno período de sesiones, suplemento (Núm. 10), doc. De la ONU A/49/10 (1994), reimpreso en [1994] 2 (2) Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, en el 222, párrafo 24. El comentario concluye que: «Un estudio de todas las pruebas disponibles de la práctica general de los Estados, aceptada como derecho, con respecto a los usos de los cursos de agua internacionales—incluyendo las disposiciones del tratado, las posturas adoptadas por los Estados en controversias específicas, las decisiones de los tribunales y cortes internacionales, las declaraciones de ley preparadas por los órganos intergubernamentales y no gubernamentales, las opiniones de los comentaristas y las decisiones de los tribunales nacionales en casos afines—revela que existe un apoyo abrumador a la doctrina de la utilización equitativa, como regla general de la ley para la determinación de los derechos y obligaciones de los Estados en este campo».

²⁸ ICJ Reports 1997, par. 78, p. 54. See also *ibid.*, para. 147, p. 80, where the Court made explicit reference to the text of article 5, paragraph 2, of the 1997 United Nations Watercourses Convention.

²⁹ «[La] comunidad de intereses en un río navegable se convierte en la base de un derecho jurídico común, las características esenciales del cual son la perfecta igualdad de todos los Estados ribereños en el uso de todo el curso de agua del río y la exclusión de cualquier privilegio preferencial de cualquier Estado ribereño en relación con los demás» (jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del río Óder, Sentencia núm. 16, 1929, CPJI, serie A, núm. 23, pág. 27).

aplicado por la CIJ en el caso Gabčíkovo-Nagymaros a los usos de los cursos de agua internacionales.³⁰

102. El artículo 2, párrafo 2(c), debe leerse conjuntamente con el artículo 2, párrafo 5(c), según el cual «los recursos hídricos se ordenarán de forma que se satisfagan las necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Esto se encuentra plenamente en consonancia con el desarrollo contemporáneo del derecho internacional consuetudinario del agua, según el cual el principio de la utilización equitativa incorpora el del desarrollo sostenible. Es decir, el uso de un cuerpo de agua internacional no puede ser considerado como equitativo, por lo tanto legal, si no es sostenible. Esto es corroborado por la codificación del principio en cuestión por el artículo 5, apartado 1 de la Convención de Nueva York. Este último, después de enunciar el principio en términos generales, establece que «en particular, los Estados del curso de agua utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate». Por consiguiente, una utilización del curso de agua concediendo el máximo beneficio posible a los Estados ribereños sería en cierta manera incompatible con su preservación como recurso natural y no podría por consiguiente, ser calificada como «equitativa y razonable». Esto explica el hecho de que este principio no es aplicable sólo a las cuestiones de cantidad y distribución del agua, sino también a los problemas de calidad del agua.

103. Para una mejor comprensión de cómo el principio de la utilización equitativa y razonable opera en el contexto de los cursos de agua internacionales, el comentario de la CDI a su Proyecto de artículos de 1994 puede ser de utilidad. Éste señala que: «En muchos casos, la calidad y cantidad de agua en un curso de agua internacional será suficiente para satisfacer las necesidades de todos los Estados del curso de agua. Pero si la cantidad o la calidad del agua es tal que todos los usos razonables y beneficiosos para todos los

Estados del curso de agua no pueden satisfacerse plenamente, aparece un «conflicto de usos». La práctica internacional reconoce en esos casos la necesidad de algunos ajustes o arreglos a fin de preservar la igualdad de derechos de cada Estado del sistema. Esos ajustes o arreglos se han de calcular sobre la base de la equidad, lo que se lograría de la mejor manera por medio de acuerdos específicos que inciden sobre el curso de agua».³¹

104. Como subrayó la misma CDI en su comentario al artículo 5 del Proyecto de Artículos sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, el principio de la igualdad soberana de los Estados se traduce en el derecho que ostentan todos los Estados del curso de agua sobre el uso del curso de agua y que es cualitativamente igual para todos y correlativo de los derechos de los demás Estados del mismo curso de agua. Sin embargo, el principio fundamental de «igualdad de derechos» no quiere decir que todos los Estados del curso de agua tienen derecho a una parte igual de los usos y beneficios del curso de agua. Tampoco significa que la cantidad de agua en sí se dividiría en porciones idénticas. Más bien, cada Estado del curso de agua tiene derecho a utilizar y beneficiarse del curso de agua de manera equitativa. El alcance del derecho de cada Estado a la utilización equitativa depende de las circunstancias específicas de cada caso particular.³²

105. La regla de la utilización equitativa y razonable es particularmente relevante en los casos en que existe un «conflicto de usos» entre los Estados ribereños. Esta situación se crea cuando uno o más Estados ribereños no puede satisfacer sus necesidades como resultado del uso que están haciendo otros Estados del curso de agua transfronterizo.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

106. En los casos en los que se pueda establecer que existe un conflicto de usos entre los Estados, y que todos los usos conflictivos se consideran razonables, la resolución del conflicto se determinará ponderando todos los factores y circunstancias pertinentes en

³⁰ «El desarrollo moderno del derecho internacional ha fortalecido este principio [es decir, el uso equitativo y razonable] en cuanto a los usos distintos a la navegación de los cursos de agua internacionales, así como también lo demuestra la aprobación de la Convención de 21 de mayo de 1997 sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de la Asamblea General de las Naciones Unidas» (CIJ Informes, 1997, párrafo 85, pág. 56).

³¹ Comentario a la CDI, 1994, Proyecto de artículos, supra nota.

³² Véase el anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1994, vol. II, segunda parte, pág. 98.

todos los Estados ribereños interesados.³³ Esto explica el hecho de que el principio en cuestión refleja la comunidad de intereses y la igualdad de derechos de todos los Estados ribereños en el uso de un cuerpo de agua compartido. Frente a este planteamiento de fondo bastante abstracto, la evaluación de la naturaleza equitativa de un uso ya existente o planificado depende de las circunstancias específicas relativas a la cuenca determinada, así como de las características sociales, económicas y políticas de los Estados involucrados, que pueden diferir de uno a otro. En consecuencia, la implementación práctica del principio exige una evaluación caso por caso, que se hará de conformidad con el Convenio, el intercambio mutuo de información y datos sobre esos factores específicos de la cuenca y del país, así como de las consultas, siendo la cooperación por lo tanto, una condición previa.

107. Con el fin de identificar dichos factores pertinentes acerca de los que intercambiar datos e información y llevar a cabo consultas, el artículo 6, párrafo 1 de la Convención de Nueva York ofrece una guía útil. Ésta identifica una lista no exhaustiva de factores y circunstancias que se deben tener en cuenta al ponderar los intereses de los Estados ribereños.³⁴ Estos factores se relacionan con las características físicas de los recursos, la población dependiente de las aguas, los usos actuales y potenciales, el impacto de estos usos y la disponibilidad de usos alternativos o de la adopción de prácticas más eficientes.

108. De conformidad con el principio que está siendo examinado, ningún uso o categoría de usos tiene en sí prioridad frente a los demás. Sin embargo, el artículo 10, párrafo 2 de la Convención de Nueva York establece que se ha de prestar especial atención a las necesidades humanas vitales. La expresión «necesidades

humanas vitales» se debatió en detalle en las negociaciones de las Naciones Unidas. La «declaración de entendimiento» que se basa en el comentario de la CDI y acompaña el texto de la Convención, indica que: «en la determinación de la “necesidad vital humana” se ha de prestar atención especial al suministro suficiente de agua para sostener la vida humana, incluidas el agua potable y el agua necesaria para la producción de alimentos a fin de prevenir la hambruna». En última instancia, al sopesar todos los factores pertinentes, se debe hacer todo lo posible para maximizar equitativamente los beneficios de los Estados del curso de agua, protegiendo al mismo tiempo la sostenibilidad a largo plazo del recurso.

109. El hecho de que el uso de un curso de agua cause un impacto transfronterizo no implica necesariamente que éste no sea equitativo. Según sean las circunstancias específicas de cada caso concreto, tal uso puede ser evaluado como equitativo. Para ello sería necesario que se hubieran tomado todas las medidas adecuadas, no sólo para prevenir, sino también para controlar y reducir el impacto transfronterizo, incluido el intercambio de datos e información, así como las consultas y otras formas de cooperación con los Estados afectados. El carácter equitativo y legítimo de la utilización también dependerá de si todas las partes involucradas han negociado ajustes mutuamente aceptables a través de estas formas de cooperación. Sin embargo, no todos los efectos transfronterizos serían negociables. El acuerdo no excluiría la naturaleza inequitativa y por lo tanto ilegal de un uso que pudiera ser insostenible, como la utilización que pudiera afectar de manera irreversible al medio ambiente hasta el punto de menoscabar las necesidades humanas vitales presentes o futuras de las personas que viven a lo largo de la cuenca, o más allá de la misma.

³³ Este enfoque fue seguido en la decisión de *Donauversinkung* que deriva del Derecho Internacional establecido en un caso entre los Estados de Württemberg y Prusia, por un lado, y el de Baden, por el otro, en cuanto al uso del río Danubio, dado que el *Staatsgerichtshof* (Tribunal Superior alemán) no podía aplicar el derecho interno de uno de los estados federales, ni podía encontrar disposiciones aplicables en la Constitución alemana. El Tribunal declaró que “hay que tener en cuenta no sólo el daño absoluto causado al Estado vecino, sino también la relación de la ventaja obtenida por uno con el daño causado al otro”. Por tanto, el principio reconoce tanto el derecho a una justa y razonable participación en los usos de un curso de agua internacional, como también una correlativa obligación de no privar a otros Estados de su derecho a la utilización equitativa y razonable (Resumen Anual De Derecho Internacional Público, casos, 1927-1928, pág. 128). El artículo IV de las reglas de la Asociación de Derecho Internacional de Helsinki sobre la utilización de las aguas de los ríos internacionales establece que: “Cada Estado de la cuenca tiene derecho, dentro de su territorio, a una participación razonable y equitativa en los usos beneficiosos de las aguas de una cuenca de drenaje internacional».

³⁴ «La utilización de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable en el sentido del artículo 5 requiere que se tengan en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes, entre ellos:

- (a) los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros de carácter natural;
- (b) Las necesidades sociales y económicas de los Estados del curso de agua del que se trate;
- (c) La población que depende del curso de agua en cada Estado del curso de agua;
- (d) Los efectos del uso o usos de los cursos de agua en los Estados del curso de agua;
- (e) Los usos actuales y potenciales del curso de agua;
- (f) La conservación, protección, desarrollo y economía en la utilización de los recursos hídricos del curso de agua y los costos de las medidas adoptadas a tales efectos;
- (g) La existencia de alternativas de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto».

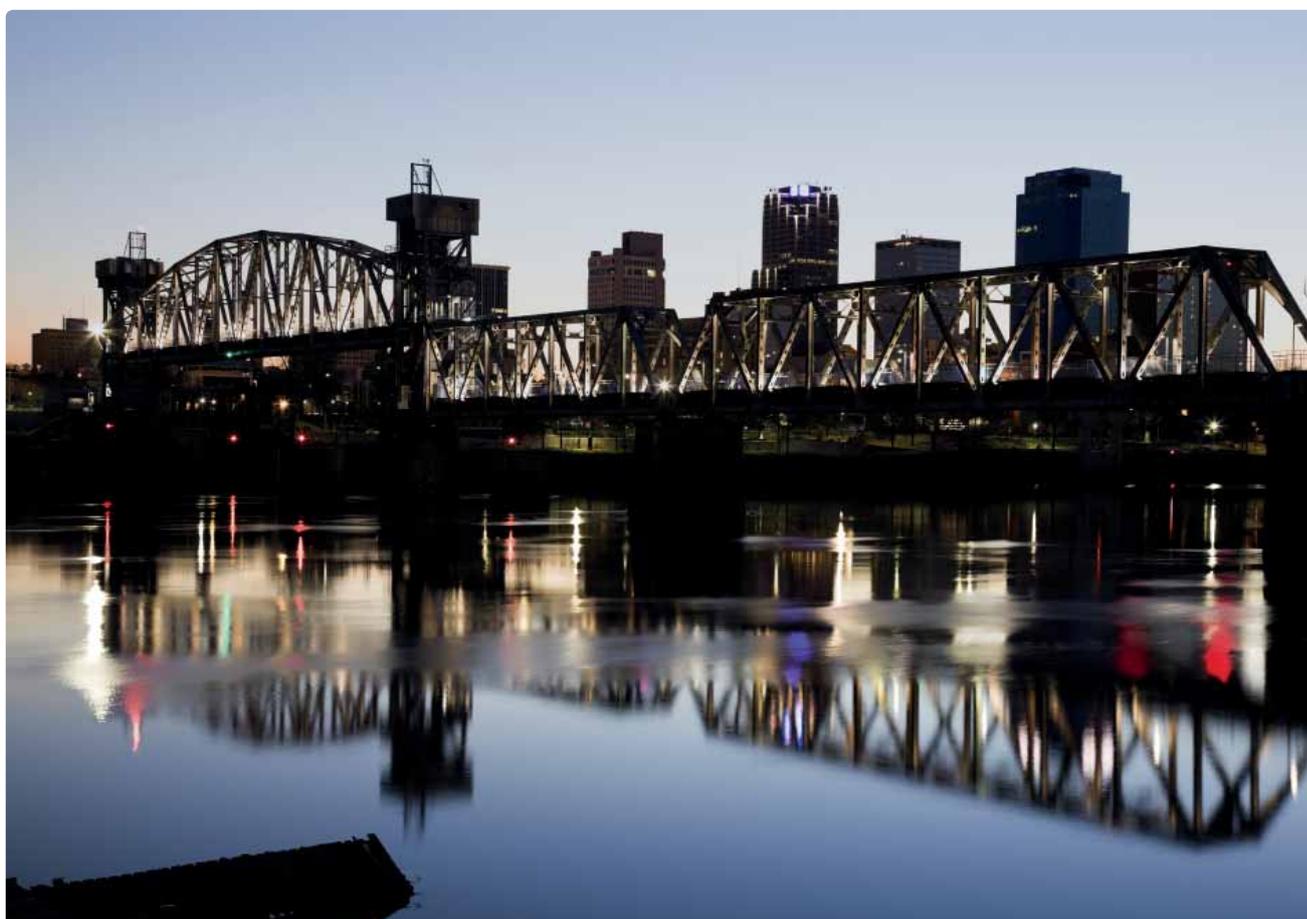
110. El hecho de que la utilización de los recursos hídricos transfronterizos puede ser evaluada como equitativa en un momento dado no significa que esa

evaluación no se pueda invertir en una etapa posterior, según el cambio de las circunstancias de los factores relevantes.

3. Ejemplo

CUADRO 7. KANSAS VS COLORADO: EVALUACIÓN A LARGO PLAZO DEL USO EQUITATIVO

El caso de *Kansas vs Colorado* suscitado ante la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1907, que todavía se reconoce como un precedente vinculante, es el más ilustrativo de la aplicación del principio de la utilización equitativa. En este caso, la Corte rechazó la solicitud de consolidación presentada por Kansas —el usuario de las aguas abajo del río Arkansas— en contra de Colorado por un daño importante derivado de la desviación de las aguas del río, que la Corte juzgó como un uso equitativo. La Corte reconoció que la apropiación de las aguas del río Arkansas en Colorado a efectos de riego había disminuido el caudal de agua en el Estado de Kansas. Al mismo tiempo, el resultado de esta apropiación había sido la reclamación de extensas áreas en Colorado, transformando miles de hectáreas en campos fértiles. La Corte indicó que si bien la reducción de caudal de agua había ocasionado daño perceptible en partes del Valle de Arkansas en Kansas, había impactado poco en el cuerpo del valle en su globalidad. Sin embargo, la Corte agregó que «es evidente que si el agotamiento de las aguas del río en Colorado sigue aumentando, llegará un momento en que Kansas podrá de forma fundamentada sostener que ya no hay un reparto equitativo de los beneficios y podrá reclamar, con razón, protección frente a la acción de Colorado». (206 EE.UU. 46 (1907), pág. 117).



D. ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 2(d) - CONSERVACIÓN Y, CUANDO SEA NECESARIO, RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS**ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 2(d)**

2. Las Partes tomarán, en particular, todas las medidas necesarias para:

...

(d) Garantizar la conservación y, cuando sea necesario, la restauración de los ecosistemas.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

111. A los efectos del Convenio, la conservación del ecosistema comprende las medidas necesarias para mantener viables las estructuras, funciones y especies dentro de un ecosistema, mientras que la restauración de los ecosistemas abarca las medidas necesarias para mejorar los ecosistemas y devolver los ecosistemas (dañados) a la situación inicial viable o «natural» (o, dado que esto no siempre es posible, a una situación próxima al estado anterior a la perturbación).

112. A menudo, la conservación de los ecosistemas requiere medidas tales como la prevención de la contaminación, mientras que la restauración implica medidas adicionales como la restauración de las condiciones físicas, hidrológicas y morfológicas anteriores métodos químicos para la limpieza y restauración de los diferentes componentes del medio ambiente, y manipulación biológica, como la revegetación y la reintroducción de especies nativas ausentes o actualmente no viables.

113. Uno de los retos vinculados a la conservación y restauración es que los seres humanos son un elemento esencial en el bienestar de los ecosistemas. Los factores sociales, económicos, técnicos y políticos, que pueden afectar el modo en que los seres humanos utilizan la naturaleza, se han de tener en cuenta al establecer medidas de conservación y/o restauración.³⁵ Esto implica, por ejemplo, una estrecha cooperación entre los que establecen estas medidas, incluidas las consultas con las poblaciones locales.

114. Aunque el Convenio regula las aguas transfronterizas, el término «ecosistema» en esta disposición no se limita únicamente a los ecosistemas transfronterizos ni tampoco excluye los ecosistemas que no sean acuáticos y relacionados con el agua.³⁶ No obstante, la práctica existente en cuanto a la aplicación de esta disposición sugiere tratar con medidas que contribuyan a mantener y/o mejorar los ecosistemas acuáticos y los relacionados con el agua.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

115. Dado que la disposición forma parte de las «obligaciones generales» de las Partes, esta no contiene medidas para lograr la conservación y la restauración ni proporciona criterios específicos para determinar si se están alcanzando estos objetivos.

116. Estas medidas se encuentran recogidas, inter alia, en el artículo 3 que también incluye el requisito de establecer «criterios y objetivos conjuntos de calidad del agua».³⁷ Por otra parte, el artículo 9, párrafo 2 establece la obligación de las Partes de «proponer las medidas que correspondan para mantener y, cuando sea necesario, mejorar la calidad actual del agua», y el artículo 9, párrafo 2(f), exige a las Partes «elaborar programas de acción concertada para reducir las cargas de contaminantes procedentes tanto de fuentes puntuales (por ejemplo, fuentes urbanas e industriales), como de fuentes difusas (en particular de la agricultura)».

117. Además, las directrices sobre el enfoque ecosistémico de la gestión del agua (ECE/ENVWA/31) esta-

³⁵ En cuanto a la implicación económica de la pérdida de biodiversidad, véase también «La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad» (Comunidades Europeas, 2008), disponible en: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index_en.htm.

³⁶ Los ecosistemas relacionados con el agua vienen a significar ecosistemas, como los bosques, los humedales, pastizales y tierras agrícolas, que desempeñan un papel vital en el ciclo hidrológico a través de los servicios que prestan; Recomendaciones para los pagos por servicios de los ecosistemas en la gestión integrada de recursos hídricos (ECE/MP.WAT/22; las Naciones Unidas, 2007), disponible en <http://www.unecce.org/env/water/publications/pub74.htm>.

³⁷ Véase el comentario al artículo 3.

blecen una serie de requisitos para evaluar si los ecosistemas acuáticos son capaces de mantener viables estructuras, funciones y composición de las especies, y qué organismos servirán como indicadores de la calidad de los ecosistemas.

118. Otros requerimientos se refieren a las concentraciones de oxígeno adecuadas y al mantenimiento de las concentraciones de sustancias nocivas tóxicas u otras por debajo de ciertos niveles,³⁸ así como a la situación del bentos, plancton, las comunidades de macro –invertebrados y plantas acuáticas, la población de peces, y las comunidades de vertebrados superiores.

119. Por consiguiente, es esencial que los sistemas de monitoreo no sólo se ocupen de los aspectos de calidad del agua del medio acuático, sino también de la calidad de los sedimentos, así como de la hidro-biología.³⁹

120. Es importante señalar que la cantidad de agua es un elemento esencial en la obtención de la estructura, la función y la composición de las especies en los ecosistemas acuáticos y en los relacionados con el agua. Por lo tanto, se deben también establecer medidas cuantitativas subordinadas con el objetivo de garantizar una buena calidad. Por ende, una serie de recomendaciones útiles sobre las regulaciones con respecto a la cantidad de agua y a las herramientas de gestión forman parte de las directrices anteriores.

121. Asimismo, deben consultarse las recomendaciones más recientes sobre los pagos por servicios de los ecosistemas en la GIRH (ECE/MP.WAT/22) y la DMA de la UE,⁴⁰ dado que establecen medidas para mantener o mejorar los ecosistemas.

3. Ejemplo

CUADRO 8. TRAYENDO LAS ESPECIES MIGRATORIAS DE VUELTA A SUS HÁBITATS DE DESOVE

La Comisión internacional para la protección del Rin estableció un plan maestro para los peces migratorios en la cuenca del río Rin. Los ríos de la cuenca han sido los hábitats para especies migratorias como el salmón y la trucha de mar en el pasado. Estas especies han desaparecido debido a la mala calidad del agua y a la construcción de barreras que cortaban las rutas de migración. La calidad del agua se ha mejorado y varias especies, como por ejemplo el salmón, regresaron gracias a la repoblación de peces. Sin embargo, la reproducción natural era demasiado baja para garantizar la supervivencia de estas especies. El objetivo, por tanto, era el de llevar a las especies migratorias de vuelta a su hábitat de desove. Para ello la continuidad de los ríos tenía que ser restablecida, por ejemplo, mediante la construcción de pasos para los peces en las centrales hidroeléctricas y en otras barreras. A este fin, los Estados ribereños de la cuenca del río Rin financiaron un estudio conjunto para investigar la situación actual y las medidas necesarias que se debían tomar. Como consecuencia, los Estados han previsto una serie de medidas, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de la DMA de la UE. Estas medidas se implementaron como parte de la articulación del plan maestro de los peces migratorios del Rin, finalizado en 2009. El progreso en la implementación de este plan se evalúa regularmente de forma conjunta.

³⁸ Véase el comentario al artículo 3, apartado 3.

³⁹ Véase el comentario al artículo 11.

⁴⁰ La DMA de la UE es un documento complejo, cuyos principios deben ser tenidos en cuenta por los países no pertenecientes a la UE, cuando así proceda; en cuanto al objeto de estudio, es de particular importancia el artículo 1(a) y (b), el artículo 2(21), el artículo 4 sobre el buen estado ecológico, el artículo 6 y el anexo V.

E. ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 5(b)- EL PRINCIPIO DE «EL QUE CONTAMINA PAGA»

ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 5(b)

5. Al tomar las medidas mencionadas en los apartados 1 y 2 del presente artículo las Partes se regirán por los principios siguientes:

...

(b) El principio de «el que contamina paga», en virtud del cual los costes de las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación correrán a cargo del contaminador.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

122. El artículo 2, párrafo 5 del Convenio sobre el Agua, establece sobre las «Disposiciones Generales» que, para el cumplimiento de las obligaciones básicas establecidas en los párrafos 1 y 2 —es decir, las de prevención, control y reducción de la contaminación, la de la utilización razonable y equitativa, así como las de conservación y restauración de los ecosistemas— las Partes han de guiarse, entre otros, por el principio de «el que contamina paga» (en adelante PPP, por sus siglas en inglés).

123. Esta disposición ofrece una definición básica primaria de este principio «en virtud del cual los costes de las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación correrán a cargo del contaminador».

124. Inicialmente, el PPP fue definido de manera precisa en los documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico como herramienta para la prevención de la contaminación, en el sentido de que los costes de la contaminación han de ser sufragados por el contaminador —quien es, por lo general, el operador privado cuya actividad produce impacto medioambiental— con independencia de si el umbral de efectos adversos alcanza un nivel inadmisibles, y por tanto, ilegal. De manera que, el principio en cuestión se refiere principalmente a los gastos necesarios para la gestión y el control —básicamente a través de la depuración— del impacto medioambiental causado habitualmente por una actividad lícita con el fin de evitar que alcance el umbral de la ilegalidad. El ámbito de aplicación del PPP se extendió gradualmente a fin de cubrir el coste de la contaminación en general. En este sentido, el principio 16 de la Declaración de Río⁴¹ establece que las autoridades nacionales

deberán procurar y fomentar la internalización de los costes medioambientales⁴² y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de quien contamina debe, en principio, cargar con los costes de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

125. En este sentido, también se puede decir que el PPP abarca todo el ámbito de aplicación de la obligación primordial del Convenio, concretamente la de tomar «todas las medidas apropiadas para prevenir, controlar y reducir todo impacto transfronterizo». De hecho, el monto de dichos costos debe estar previsto por el operador privado.

126. En efecto los costes de la prevención, el control y la reducción de la contaminación, previstos por el PPP se dirigen principalmente a evitar el daño causado, lo que recalca el aspecto preventivo del principio. Una vez que se produzca un impacto transfronterizo, el PPP entra en juego como una herramienta para la mitigación y la recuperación de los daños, así como para la financiación de las medidas de restauración del medio ambiente.

127. Es particularmente importante recalcar que el ámbito de aplicación del PPP, principalmente nacional, se refiere a los costes correspondientes a las actividades domésticas realizadas por operadores generalmente privados.

128. En armonía con esta última consideración, se debe hacer énfasis en que el PPP es un instrumento de regulación para las administraciones públicas destinado a la internalización de los costes medioambientales. Es decir, exige a las empresas, que llevan a cabo actividades contaminantes, internalizar los cos-

⁴¹ La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992.

⁴² La internalización de los costes medioambientales asegura que los efectos medioambientales de una actividad sean «internalizados», es decir, que se evalúen, y se paguen si corresponde, por los usuarios y consumidores que se benefician de ellos.

tes medioambientales –incluyendo la depuración– dichos costes se verían reflejados con el tiempo en los precios de sus productos.

129. El fundamento de interés público del PPP consiste en facturar al operador privado en lugar de la administración pública los costes medioambientales de las actividades económicas lucrativas. En este sentido, la adopción por las Partes de un régimen de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), en virtud del artículo 3, párrafo 1(h), dentro de un régimen marco de autorización (artículo 3, párrafo 1(b) y (c), con respecto a cualquier actividad propuesta que pueda contaminar, y por lo tanto, ocasionar un impacto transfronterizo, sería propicio para la aplicación adecuada del PPP.

130. A los efectos del Convenio, es crucial que los términos del régimen de autorización se centren efectivamente en prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y estén basados en la mejor tecnología disponible para los vertidos de sustancias peligrosas (artículo 3, párrafo 1(c)). El hecho de que una actividad en el territorio nacional de un Estado Parte esté autorizada bajo un régimen de evaluación del impacto medioambiental y esté sujeta al PPP en su legislación interna no definiría tal actividad como razonable y equitativa de manera automática, en virtud del artículo 2, párrafo 1(c), si esta actividad provoca un impacto transfronterizo.

131. Desde un punto de vista microeconómico, el PPP supone un incentivo concreto para que los operadores reduzcan la contaminación, en el sentido en que deja entender que los costes relacionados con la contaminación que los operadores deben sufragar son mayores que los beneficios derivados de la actividad contaminante.

132. Cabe recordar que el PPP es una parte integral de la legislación medioambiental de la Unión Europea, en virtud del artículo 174 de su Tratado fundacional, de la Directiva de Responsabilidad Medioambiental⁴³ y de la DMA de la UE.

133. A la luz de lo anterior, las principales cuestiones legalmente relevantes para el PPP se pueden resumir de la siguiente manera:

- (a) **Costes para la internalización de las actividades contaminantes:** ante todo, el PPP es un instrumento de regulación de las administraciones públicas nacionales para internalizar el coste de la prevención de la contaminación, el control y la reducción de las actividades con-

taminantes que se llevan a cabo rutinariamente. El detonador de la aplicación del principio se encuentra en la presencia de una actividad potencial o realmente contaminante, con independencia del hecho de si este tipo de contaminación es legal o no (es decir, si el agua se descarga respetando las condiciones de un permiso o de la normativa aplicable). En consecuencia, el PPP no puede considerarse como una autorización para contaminar. A mayor contaminación, el operador estará sujeto a una mayor responsabilidad de sufragar los costes. En ese sentido, el PPP no sólo fomenta el ahorro de fondos públicos, sino que también proporciona un fuerte incentivo económico para que los contaminadores –operadores privados, por lo general– inviertan en tecnologías de prevención y tratamiento y lleven a cabo sus actividades con el debido cuidado;

- (b) **Costes de la internalización de las actividades contaminantes accidentales:** además de la función preventiva del principio, el PPP también abarca el control y la reducción de la contaminación del agua por una descarga accidental. En este contexto, el PPP tiene como objetivo garantizar que los costes finales de control y de reducción de la contaminación sean responsabilidad del contaminador. Este objetivo también se puede lograr a través de la recuperación de los costes por los poderes públicos, cuando las medidas de control y remedio se lleven a cabo por las autoridades, por ejemplo, en el caso de las medidas de respuesta a una emergencia;
- (c) **Carácter no compensatorio:** el PPP se aplica a las relaciones entre las autoridades públicas y los contaminadores. No da lugar a reclamaciones de indemnización por daños causados a la propiedad, salud, vida, oportunidades económicas, etc., de los particulares. Tales alegaciones quedan totalmente fuera del alcance del PPP. Es responsabilidad de los sistemas jurídicos nacionales de proporcionar a las víctimas de la contaminación el acceso a los recursos apropiados, independientemente del PPP. No cabe la exención de la obligación de controlar y reducir los efectos nocivos sobre el agua para un operador por el hecho de haber

⁴³ Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (Directiva de Responsabilidad Ambiental).

pagado una indemnización por la pérdida de la propiedad privada;

- (d) **Naturaleza doméstica:** el PPP tiene un carácter fundamentalmente interno, es decir, regula las relaciones dentro del territorio de una Parte en lugar de entre las Partes. En consecuencia, el PPP no proporciona argumento jurídico alguno a las reclamaciones de indemnización por la contaminación del agua entre las Partes;
- (e) **Aplicación del contexto:** el PPP está estrechamente relacionado con otros requisitos importantes del Convenio, especialmente los relativos a la realización de la EIA, el establecimiento de un régimen de permisos y el desarrollo de planes de emergencia, en virtud del artículo 3.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

134. Las autoridades públicas tienen que adoptar disposiciones nacionales –ya sea a través de la vía legislativa, administrativa, o ejecutiva, como por ejemplo el régimen de concesión de autorizaciones, multas e impuestos, y/o a través del poder judicial– para que los contaminadores internalicen los costes de la contaminación. Es decir, las Partes deben velar por que los operadores asuman los costes derivados de impedir que la contaminación llegue a causar efectos adversos importantes sobre el medio ambiente y pueda, por tanto, ocasionar un impacto transfronterizo, así como los costes de control y reducción de efectos adversos una vez producidos, incluido el resarcimiento de daños y perjuicios. En caso de una contaminación inesperada, por lo general causada por un accidente, los contaminadores tienen la obligación de remediarla.

135. En relación con lo anterior, y a modo de orientación, se pueden enumerar los siguientes requisitos mínimos:

- (a) **Medidas de procedimiento:** en lo que respecta a las descargas individuales (incluyendo tanto la operacional como la accidental), se deben implementar según proceda la EIA y los regímenes de permisos relacionados. Estos supondrán una garantía de que, por un lado, el operador y las autoridades sean plenamente conscientes de los posibles efectos medioambientales de la actividad contaminante, y por otro, permitirán que los procedimientos de las autoridades puedan establecer condiciones relativas a la prevención de la contaminación, a su control y reparación, así como para

las sanciones. La presentación de informes y requisitos de seguimiento permitiría a las autoridades competentes obtener información suficiente sobre el estado de las actividades contaminantes operacionales y accidentales;

- (b) **Rehabilitación obligatoria y sanciones:** lo anterior debe complementarse con requisitos de remedio y sanciones, tanto a nivel legislativo como a nivel administrativo. Se deben introducir sanciones financieras o de otro tipo como un incentivo para que los operadores eviten o reduzcan al mínimo la contaminación;
- (c) **Internalización del coste de las actividades operacionales de contaminación:** los eco-impuestos, tasas, derechos y/u honorarios se deben introducir a través de medidas fiscales a nivel central y/o local. Tales medidas deberán reunir al menos tres criterios: (i) deben ser proporcionales a la gravedad y cantidad de la contaminación, (ii) deben ser lo suficientemente elevadas como para crear un incentivo significativo para invertir en la prevención y control de la contaminación. Las tasas bajas repercutirán en los consumidores, mientras que las tasas más altas se exigirán al operador para que reduzca su impacto medioambiental, y (iii) se deberán proporcionar cláusulas de exención, de manera que, a aquellos que se comprometan a invertir significativamente en la prevención y reducción de la contaminación se les pueda conceder una exención total o parcial del pago de multas. Esta política puede ser eficaz únicamente si las multas son altas;
- (d) **Internalización del coste de las actividades contaminantes accidentales:** la aplicación del PPP requiere fondos para la recuperación tras incidentes de contaminación accidental. Esto puede lograrse a través de una serie de garantías financieras que van desde un seguro de responsabilidad obligatorio, embargo de bienes inmuebles (por ejemplo, la hipoteca automática sobre los activos del que contamina) a una serie de productos bancarios (por ejemplo avales bancarios, bonos, etc.) Las Partes aplican garantías financieras obligatorias hasta cierto punto (pero de manera creciente), mientras que las pólizas de seguro medioambiental son asumidas por las empresas de forma voluntaria a un ritmo cada vez más creciente.

3. Ejemplos

CUADRO 9. EL PRINCIPIO DE «EL QUE CONTAMINA PAGA» APLICADO EN LA REPÚBLICA CHECA

El PPP debe aplicarse fundamentalmente en el ámbito nacional de cada país para prevenir la contaminación del agua a nivel nacional y transfronterizo. En la República Checa, la persona física o jurídica que descargue agua a las aguas superficiales debe tener una autorización expedida por la Administración del Agua del Estado de conformidad con la Ley de Aguas N° 254/2001 Coll. El que contamina paga las tasas correspondientes a la cantidad de contaminación permitida y descargada (demanda química de oxígeno (DQO), por sustancias inorgánicas disueltas, sustancias no disueltas, fósforo (P), nitrógeno (N), halogenuros orgánicos absorbibles (AOX), mercurio (Hg) y cadmio (Cd)) y por el volumen de agua descargada, si se han superado los límites establecidos legislativamente para la contaminación y volumen de agua descargado. En cuanto al volumen de agua, se aplica el auto-monitoreo. Los análisis químicos se llevan a cabo por los laboratorios autorizados. La Inspección medioambiental checa se encarga de la supervisión. Las tasas pueden ser eximidas total o parcialmente para un contaminador que invierta en la mejora de su tecnología de tratamiento. La Ley de Aguas N° 254/2001 Coll. también estipula multas por infracciones en materia de contaminación de aguas subterráneas o superficiales. Las tasas y las multas por contaminación de las aguas superficiales o subterráneas se depositan en el Fondo ambiental del Estado checo.

CUADRO 10. EL PRINCIPIO DE «EL USUARIO PAGA» Y LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA DE LA UNIÓN EUROPEA

En algunos regímenes nacionales y regionales como la UE, el PPP ha sido desarrollado para proporcionar medios no sólo para recuperar los costes de la contaminación de un recurso natural, sino también para recuperar los costes de la simple utilización de ese recurso, incluso si no se contamina; esta práctica es conocida como el principio de «el usuario paga».

El principio de «el usuario paga» se basa en los mismos fundamentos que el PPP: fomentar el uso respetuoso y prudente del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y no renovables a través de incentivos financieros. Un ejemplo de la aplicación del principio de «el usuario paga» está previsto en la DMA de la UE. Una de las obligaciones establecidas en el artículo 5 de la DMA de la UE es que los Estados miembros de la UE deben llevar a cabo un análisis económico de los usos del agua para el año 2005. En virtud del artículo 9 de la DMA de la UE, los Estados miembros de la UE debían informar, entre otras cosas, sobre la recuperación de los costes por los servicios de agua y sobre la contribución adecuada por los diversos usos del agua, al menos, en la industria, la agricultura y los hogares. Aunque el artículo 9 establece que los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios de agua, incluidos los costes medioambientales y los correspondientes al uso de los recursos hídricos, éste no siempre es el caso de los primeros planes de gestión de las cuencas hidrológicas, ya que se necesita más tiempo e investigación sobre los aspectos prácticos de la aplicación de estas obligaciones.

Ambos informes son de interés en lo que concierne a la definición de medidas efectivas para la financiación de costes y promoción del uso sostenible del agua, en función de los objetivos medioambientales a largo plazo y de la protección de los recursos hídricos disponibles. Para lograr este último objetivo, los Estados miembros tenían que asegurarse, con anterioridad al año 2010, de que sus políticas de precios del agua proporcionaban incentivos adecuados para que los usuarios utilizaran los recursos hídricos de manera eficiente y de que hubiera una contribución adecuada por los diversos usos del agua, siendo éstos subdivididos por lo menos en la industria, la agricultura y los hogares, para la recuperación de los costes correspondientes a los servicios de agua (artículo 9).

Es importante tener en cuenta que las medidas necesarias no sólo deben cubrir el coste de la gestión continua de los servicios de agua (costes operativos), sino que también deben cubrir los gastos de mantenimiento, las medidas de mitigación y la preservación de los recursos hídricos actuales y futuros (internalización de los costes medioambientales y de los recursos).

No obstante, Los Estados miembros de la UE pueden optar por no aplicar un coste de recuperación del 100%, si pueden garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los usos del agua a través de otros medios. En la práctica, el requisito anterior requiere la elevación de las tarifas correspondientes al uso del agua en varios Estados miembros de la UE a un nivel que garantice la recuperación total de los costes relacionados con los servicios del agua. En caso de que no se haya fijado una tasa concreta para un servicio determinado, ésta deberá ser introducida, a menos que se pueda demostrar que se han implementado medidas alternativas para garantizar el uso sostenible del agua. Teniendo en cuenta las consecuencias económicas y sociales que derivan de este requisito, los Estados miembros de la UE deben tener en cuenta estas consideraciones y otros aspectos regionales (por ejemplo, las condiciones climáticas y geográficas) a la hora de definir su régimen de tasas.

F. ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 6 - PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 6

6. Las Partes ribereñas cooperarán según los principios de igualdad y reciprocidad, en particular mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, con el fin de elaborar políticas, estrategias y programas armonizados que abarquen todas o partes de las cuencas hidrográficas afectadas, encaminados a la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo y a la protección del medio ambiente de las aguas transfronterizas o del medio ambiente en el que influyen dichas aguas, incluido el medio marino.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

136. La obligación de cooperación es una obligación independiente. Sin embargo, como se ha enfatizado en repetidas ocasiones, es una parte integral de los tres pilares normativos del Convenio junto con la obligación de utilización equitativa, en virtud del artículo 2, párrafo 2(c), y la obligación de prevención, control y reducción de los impactos transfronterizos recogida en el artículo 2, párrafo 1. Es decir que la cooperación entre los Estados ribereños es fundamental para el pleno cumplimiento de las otras dos obligaciones.

137. Esta disposición enuncia la obligación general internacional de cooperar en lo que respecta a las relaciones entre las Partes ribereñas. Su importancia jurídica en el ámbito de la protección del medio ambiente se fundamenta en una serie de instrumentos autoritarios, tales como el Principio 24 de la Declaración de Estocolmo, el principio 7 de la Declaración de Río, el artículo 4 del Proyecto de artículos de la CDI de 2001 sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, así como el artículo 8, párrafo 1, de la Convención de Nueva York. El principio de cooperación representa uno de los rasgos normativos y políticos clave del Convenio sobre el Agua.

138. Los contenidos normativos de la obligación general de cooperación se determinan y articulan a través de una amplia serie de disposiciones posteriores al Convenio, concretamente del artículo 9 al 15. De acuerdo con estas disposiciones, la cooperación se ejerce, entre otras cosas, por medio de consultas, del establecimiento de órganos conjuntos, del seguimiento y la evaluación conjunta, del intercambio de información, de la alerta y la asistencia mutua. Tales formas de cooperación pueden ser aplicadas a las circunstancias particulares de cada cuerpo de agua transfronterizo en concreto, a través de acuerdos bilaterales y multilaterales entre las Partes ribereñas.

139. La obligación general de cooperación refleja la interdependencia de las Partes ribereñas y también el reconocimiento de su comunidad de intereses en las aguas transfronterizas compartidas. A tal efecto, esta disposición establece que la cooperación se ha de realizar «según los principios de igualdad y reciprocidad». Esto implica que la cooperación no debe limitarse a un procedimiento puramente formal de intercambio de opiniones, sino que cada Parte ribereña debe actuar de buena fe.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

140. La cooperación recogida en el artículo 2, párrafo 6, no se contempla con el único propósito de establecer contactos ocasionales para prevenir o controlar el impacto transfronterizo en casos concretos, sino que tiene el propósito de establecer la cooperación de forma permanente a través de acuerdos bilaterales o multilaterales. Su vasto ámbito de aplicación se extiende a todo el conjunto de políticas, programas y estrategias necesarias para la consecución de los objetivos del Convenio.

141. La cooperación no se limita simplemente al canal de agua del río transfronterizo o al agua del lago internacional, sino que, de conformidad con el artículo 2, párrafo 6, la cooperación ha de abarcar también la cuenca hidrográfica correspondiente, o al menos partes de la misma. Por consiguiente, el Convenio adopta un enfoque integrado en cuanto a la protección del agua, basado en la cuenca hidrográfica.⁴⁴ Por lo tanto, la cuenca hidrográfica es la unidad principal a la que se aplicarán las políticas, estrategias y programas armonizados que las Partes ribereñas vayan a adoptar en virtud del artículo 2, párrafo 6 del Convenio.

142. De conformidad con la disposición que está siendo examinada, el resultado de la cooperación debe ser el desarrollo de «políticas, estrategias y programas armonizados». El concepto de armonización abarca políticas, estrategias y programas comunes, o al menos, coordinados. Por lo tanto, la cooperación puede

⁴⁴ Véase, para este concepto el comentario al artículo 1, párrafos 1, 2, 3 y 4, y el artículo 9, párrafo 3.

variar desde la coordinación de las acciones nacionales relevantes hasta el desarrollo de un único plan de gestión de cuenca hidrológica, una opción ya prevista por el artículo 13, párrafos 2 y 3, de la DMA de la UE. En cualquier caso, el «desarrollo» de este tipo de acciones armonizadas abarca su elaboración y aprobación, así como su implementación.

143. La cooperación entre los Estados que se encuentran en las cuencas hidrográficas puede ser compleja, sobre todo al principio. Ésta debe ser percibida como un fin en sí misma. Por lo tanto, es crucial crear una estructura fiable en la que basar la cooperación. Dicha base se puede construir gradualmente empezando por medidas sencillas como por ejemplo, las reuniones regulares de la comisión conjunta. En una etapa posterior, se pueden añadir grupos de trabajo o grupos de expertos. El tipo de estructura depende de las necesidades específicas de los países en cuestión y de las cuencas hidrográficas correspondientes. Algunas de las comisiones fluviales más antiguas empezaron a seguir este enfoque, por ejemplo las de los ríos Rin, Mosela y Saar. Sin embargo, no se ha establecido un prototipo.

144. Una cooperación eficaz se basa en la confianza mutua. El fomento de la confianza en el sector hídrico a nivel internacional puede necesitar tiempo y el factor psicológico no se debe subestimar. Teniendo en cuenta que, por ejemplo, la Comisión internacional para la protección del Rin se estableció poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, se puede suponer que el fomento de la confianza requirió muchos años. El fomento de la confianza requiere mucho diálogo con el fin de aumentar la comprensión mutua y para que los Estados involucrados puedan abordar de manera constructiva las cuestiones más problemáticas. El establecimiento de programas, planes o proyectos se facilita si las Partes ribereñas expresan mutua confianza. Sin embargo, la falta de confianza mutua no exime a las partes ribereñas de cumplir con su obligación de cooperar. En este sentido, por ejemplo, el artículo 30 de la Convención de Nueva York establece que, incluso en caso de que existiera un serio obstáculo para el contacto directo entre los Estados del curso del agua, éstos han de cumplir con su obligación de cooperar en el marco del Convenio, a través de cualquier procedimiento indirecto que hayan aceptado.

145. El cumplimiento de buena fe con la obligación de cooperación es un requisito mínimo. Los parámetros mínimos de buena fe más relevantes del Convenio, se encuentran en el laudo arbitral acerca del Lago La-

noux de 1957. Mientras que España (aguas abajo) pretendía que Francia (aguas arriba) no estaba facultada para llevar a cabo un proyecto sin su consentimiento previo, el Tribunal dictaminó que «la práctica internacional [...] se limita a obligar a los Estados a buscar los términos de un acuerdo a través de negociaciones preliminares». El tribunal afirmó que un Estado entraría en violación de la obligación de cooperación «en los casos de una ruptura injustificada de los debates, retrasos anormales, incumplimiento con los procedimientos acordados, denegaciones sistemáticas a tomar en consideración propuestas o intereses contrarios, y en general, en los casos de violación de las reglas de la buena fe».⁴⁵

146. Como se indica más arriba en los comentarios de fondo, la obligación general de cooperación refleja la interdependencia entre las partes ribereñas y también reconoce su comunidad de intereses sobre las aguas transfronterizas. En cambio, la disposición que se examina establece que la cooperación se hará «sobre la base de la igualdad y la reciprocidad». De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas – como se interpreta más adelante en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas – todos los Estados gozan de igualdad soberana.⁴⁶ Ellos tienen los mismos derechos y deberes y son miembros iguales de la comunidad internacional, a pesar de las diferencias de carácter económico, social, político o de otro tipo.

147. Además, en cuanto a la igualdad entre los Estados ribereños, el artículo 2, párrafo 6, establece el derecho de cada Estado ribereño a participar en condiciones de igualdad con los demás Estados ribereños con respecto a los aspectos procesales de la cooperación. La igualdad en este contexto implica el derecho, así como la obligación de cada Estado ribereño a participar en la negociación de acuerdos sobre el curso de agua, así como en las actividades de consulta, seguimiento, intercambio de datos, etc., de una manera compatible con el concepto de la comunidad de intereses de los Estados ribereños en los usos de un curso de agua transfronterizo.⁴⁷

148. En cuanto a la reciprocidad, esta es una consecuencia directa del principio de la igualdad jurídica de los Estados. Se trata de un elemento de conducta *quid pro quo* y exige que cada Parte ribereña actúe de buena fe, teniendo en cuenta los intereses legítimos

⁴⁵ Informes de Derecho Internacional (1957), pág. 101, pág. 128 y siguientes.

⁴⁶ 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, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2625 (XXV), 1970.

⁴⁷ Véase, para este concepto, el comentario al artículo 1, párrafo 1(c).

de las demás Partes ribereñas. Sin embargo, en caso de violación de una disposición fundamental del Convenio, la reciprocidad no permite conducta recíproca por medio de contramedidas, ni para la suspensión o terminación, de las obligaciones violadas. Obligaciones como la de prevenir, controlar o reducir el impacto transfronterizo no sólo son beneficiosas para las demás Partes contratantes, sino que también protegerían los intereses comunes de la comunidad de las partes en un acuerdo medioambiental —o de la comunidad internacional en su conjunto— en la preservación del

medio ambiente. Se las denomina obligaciones integrales, en el sentido de que en la protección de los intereses de la comunidad, crean un conjunto de derechos indivisibles correspondientes a la comunidad de las Partes en el acuerdo, o para los miembros de la sociedad internacional. En consecuencia, el incumplimiento recíproco de dicha obligación por un Estado contratante en respuesta a una violación anterior de la misma obligación sería ilícito, dado que violaría el mismo derecho indivisible de todos y todas las demás Partes contratantes.

3. Ejemplos

CUADRO 11. COOPERACIÓN EN LA CUENCA DEL RÍO RIN.

La cuenca del río Rin es un buen ejemplo de cómo la cooperación inicialmente restringida al curso de un río principal se puede extender a toda la cuenca hidrográfica. Tanto los convenios antiguos como los nuevos sobre la protección del Rin se limitan al curso de agua del mismo, excluyendo a sus afluentes, con las excepciones de la protección contra inundaciones y vertidos de sustancias contaminantes en la cuenca hidrográfica que afectan negativamente al río. Por lo tanto, sólo los países ribereños del curso principal son Partes en el Convenio de 1999. Por otra parte, a los efectos del Convenio, la frontera de aguas arriba del Rin se define como la salida del lago inferior (las cataratas en Schaffhausen), lo que excluye las zonas de aguas arriba del ámbito de aplicación geográfico del Convenio.

Cuando la DMA de la UE entró en vigor en 2000, se hizo necesario cooperar en toda la cuenca del río, es decir, incluyendo todos los afluentes, aguas subterráneas y aguas costeras. El Convenio vigente no se ha modificado. Sin embargo, se estableció una estructura más informal paralela a la estructura de trabajo del Convenio: el llamado Comité de Coordinación de la implementación de la DMA de la UE. En esta nueva estructura, los Estados que no sean Partes en el Convenio, pero que compartan la cuenca del río Rin— a saber, Austria, Italia, Liechtenstein y la Región Valona de Bélgica— cooperan entre sí. Suiza, en calidad de Estado no comunitario, no está obligado por la DMA de la UE pero está dispuesto a contribuir y, por tanto, coopera también dentro de esta nueva estructura y no sólo en las estructuras en virtud del Convenio.

Entretanto, después de algunos años de existencia de ambas estructuras paralelas, los dos procesos han sido estructuralmente fusionados y ahora muchas cuestiones se analizan en conjunto, sin centrarse en qué estructuras deben ser abordados los diferentes temas. Por supuesto, hay cuestiones que corresponden únicamente al Convenio o a la DMA de la UE; sin embargo, muchas cuestiones se superponen y se pueden establecer sinergias. Para la aplicación de la DMA de la UE, ha sido una ventaja absoluta que ya hubiese una estructura internacional vigente y no tener que empezar de cero.

CUADRO 12. EXPERIENCIA DE LA REPÚBLICA CHECA EN RELACIÓN CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA GESTIÓN DEL AGUA SEGÚN DIFERENTES RÉGIMENES JURÍDICOS

La República Checa es un país típico de interior. Casi todos los ríos y arroyos fluyen desde su territorio hacia el territorio de países vecinos (Austria, Alemania, Polonia y Eslovaquia). Sus recursos hídricos dependen de las precipitaciones. Tres importantes cuencas fluviales internacionales cubren su territorio: el Elba, el Óder y el Danubio. La cuenca del río Elba es compartida por la República Checa y Alemania, en el punto en el que el Elba desemboca en el Mar del Norte. La cuenca del río Óder es compartida por la República Checa, Alemania y Polonia y desemboca en el mar Báltico. La cuenca del Danubio es compartida por 19 países, 14 de ellos, entre los cuales se encuentra la República Checa, y la Unión Europea, son Partes Contratantes del Convenio de Protección del Danubio. El Danubio fluye hacia el Mar Negro. Se infiere de lo anterior que la cooperación internacional en la gestión del agua y la protección es de suma importancia para la República Checa.

La cooperación internacional en la República Checa se está llevando a cabo a tres niveles.

1. La cooperación en el marco de la UNECE se basa en:

- El Convenio sobre el Agua, que puede ser considerado de conformidad con sus disposiciones —en especial el artículo 2, apartado 6, y el artículo 9 — «el Convenio techo» para otros convenios multilaterales y bilaterales a nivel inferior que se ocupan de cuestiones más detalladas con respecto a determinadas cuencas;
- El Protocolo sobre agua y salud del Convenio sobre el Agua. Este instrumento no tiene equivalente a nivel inferior para las aguas específicas.

2. La cooperación para la protección de las cuencas hidrográficas internacionales se basa en:

- El Convenio sobre la Comisión internacional para la protección del Elba;
- El Convenio sobre la Comisión internacional para la protección del Óder;
- El Convenio de protección del Danubio, implementado a través de la Comisión internacional para la protección del Danubio.

Los principales objetivos de los tratados anteriores son:

- Reducción de la contaminación en las cuencas de los ríos y su conservación en el nivel acordado, y contribución a un medio ambiente acuático mejor en el Mar del Norte, el Mar Báltico y el Mar Negro.
- Revitalización de los ecosistemas acuáticos.
- Protección de los recursos hídricos, uso del agua para el consumo y para la agricultura.
- Coordinación de la protección contra inundaciones.
- Prevención de la contaminación del agua debido a accidentes.
- Aplicación coordinada de la DMA de la UE por todas las Partes contratantes.

3. La cooperación bilateral en materia de gestión de los recursos hídricos entre Austria, Alemania, Polonia y Eslovaquia se basa en:

- El Tratado entre la República Socialista de Checoslovaquia y la República de Austria sobre el Acuerdo sobre la gestión de las aguas transfronterizas, implementado por la Comisión de aguas transfronterizas checo-austríaca.
- El Convenio entre la República Checoslovaca y la República Popular de Polonia sobre la gestión de las aguas transfronterizas, implementado a través de las reuniones de las autoridades gubernamentales checas y polacas, en materia de cooperación en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos.
- El Acuerdo entre el Gobierno de la República Checa y el Gobierno de la República Eslovaca sobre la cooperación en materia de recursos hídricos transfronterizos, implementado por la Comisión checo-eslovaca para las aguas transfronterizas.
- El Tratado entre la República Checa y la República Federal de Alemania sobre la cooperación en materia de aguas transfronterizas implementado por la Comisión checo-alemana para las aguas transfronterizas.

De conformidad con los tratados bilaterales anteriores, las aguas transfronterizas bilaterales son las aguas superficiales y subterráneas que crean, cruzan o rodean las fronteras con el otro Estado, si las medidas sobre dichas aguas pueden afectar también a las aguas en el territorio del otro Estado.

Los principales objetivos de la cooperación en materia de aguas transfronterizas bilaterales son:

- Protección de las aguas transfronterizas y los ecosistemas frente a la contaminación.
- Enfoque coordinado de las medidas relativas a las aguas transfronterizas o que pueden influir en el estado de las aguas transfronterizas.
- Utilización coordinada de las aguas transfronterizas.
- Tratamiento y mantenimiento de los ríos transfronterizos, incluidos sus cauces si es necesario.
- Actividades conjuntas en materia de hidrología y protección contra inundaciones.
- Implementación armonizada de la DMA de la UE en el plano bilateral.

Los tratados multilaterales y bilaterales de los que la República Checa es Parte tienen objetivos similares a los del Convenio sobre el Agua, pero el nivel y el objeto de la cooperación es más concreto. Por consiguiente, se puede decir que la República Checa implementa el Convenio sobre el Agua fundamentalmente a través de estos instrumentos jurídicos internacionales de un nivel más bajo.

CUADRO 13. COOPERACIÓN DE SERBIA EN EL «INFORME DE SALVAGUARDA DEL DANUBIO»

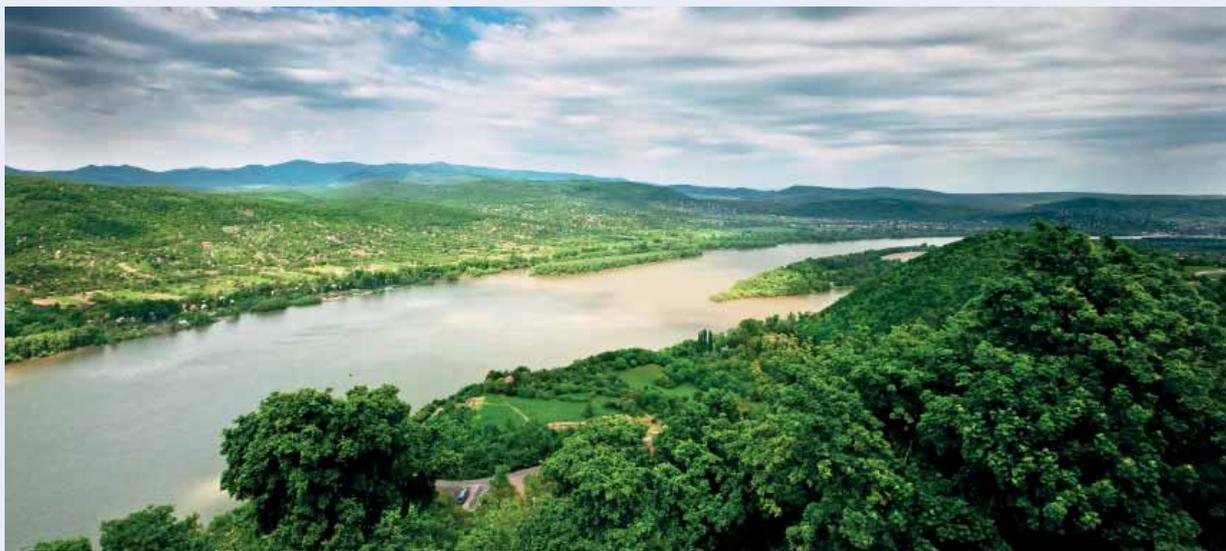
Desde el año 2000, la DMA de la UE ha sido el documento jurídico básico que rige la gestión de las aguas de los Estados miembros de la UE. Debido a que la DMA de la UE establece que «en el caso de una demarcación hidrográfica internacional, que se extienda más allá de las fronteras de la Comunidad, los Estados miembros interesados se esforzarán por elaborar un único plan hidrológico de cuenca», los Estados miembros de la UE que comparten la cuenca del río Danubio, con el consentimiento de todos los demás Estados que sean Partes Contratantes en el Convenio sobre la protección del Danubio, han nombrado la CIPRD como organismo de coordinación para el desarrollo de este plan.

El Convenio para la protección del río Danubio constituye la base jurídica general para la cooperación y la gestión de los recursos hídricos transfronterizos en la cuenca del río Danubio. El Convenio fue firmado el 29 de junio de 1994 en Sofía y entró en vigor en octubre de 1998. Todos los países que comparten más de 2.000 km² de la cuenca del río Danubio (entre ellos, los países de la UE, los países adherentes y candidatos, y los países no pertenecientes a la UE que no participan en el proceso de adhesión), así como la propia UE, son Partes Contratantes del Convenio para la protección del río Danubio.

El análisis de la cuenca del río Danubio (DRBA, por sus siglas en inglés) fue el primer paso importante hacia el Plan de gestión del distrito de la cuenca del río Danubio, acerca del que la Comisión Europea fue informada en marzo de 2005. El análisis contiene una caracterización general de toda la demarcación hidrográfica del Danubio, incidiendo tanto en los cuerpos de agua superficiales como subterráneos. Serbia, que no es miembro de la UE, pero es miembro de la CIPRD y es Parte contratante del Convenio sobre la protección del Danubio así como otros países de la cuenca del río, ha aceptado voluntariamente participar en la preparación del DRBA.

A pesar de que Serbia hizo todo el esfuerzo para garantizar que los datos y la información que presentó para el DRBA fueran los más completos posible, no pudo hacerlo en todos los segmentos. Los principales factores limitantes de Serbia fueron, sobre todo, los financieros (insuficiencia de recursos) y los jurídicos (falta de armonización de la legislación nacional con la de la UE). Además, el plazo desde que Serbia se unió a estas actividades fue demasiado breve para llevar a cabo todos los análisis y recoger todos los datos, y había algunas dificultades derivadas de las diferencias entre las estadísticas locales y los requisitos de recopilación de datos en el marco del DRBA. Un número insuficiente de recursos humanos familiarizados con las nuevas directivas de la UE también fue hasta cierto punto parte del problema, pero esto se resolvió en cierta medida durante el curso de las actividades con la ayuda procedente de proyectos de la UE.

Por otra parte, Serbia se ha beneficiado de estas actividades de muchas maneras. Dado que más del 90 por ciento del territorio de Serbia se encuentra en la cuenca del Danubio, es evidente que Serbia no puede proteger y mejorar el régimen



de las aguas dentro de su territorio sin la cooperación sustancial de los países vecinos y todos los países de aguas arriba del río. Por otra parte, la familiarización con las nuevas regulaciones de la UE y la armonización gradual de los procedimientos de gestión de aguas nacionales con la legislación de la UE han mejorado la comunicación con los especialistas de otros países en materia de gestión hídrica. Otro beneficio importante fue la capacidad de examinar en detalle las diversas implicaciones (sobre todo, financieras) de la aplicación de las directivas de la UE en materia de agua en Serbia. Esto facilitará considerablemente las negociaciones de Serbia en relación con su posible adhesión a la UE.

CUADRO 14. COOPERACIÓN EN LA PROTECCIÓN DEL LAGO OHRID

La cooperación para la protección del lago Ohrid se inició en 1998. Fue la primera experiencia de protección transfronteriza y de gestión de los recursos naturales en la región de los Balcanes. La cooperación se inició en el marco del Proyecto de conservación del lago Ohrid, apoyado por el Banco Mundial y por otros tipos de asistencia multilateral y bilateral.



Como resultado de su cooperación, en junio de 2004 los Gobiernos de Albania y la Antigua República Yugoslava de Macedonia firmaron un Acuerdo bilateral para la protección y desarrollo sostenible de la cuenca del lago Ohrid. Sobre la base del acuerdo se establecieron dos instituciones conjuntas:

- El Comité bilateral de la cuenca del lago Ohrid.
- La Secretaría bilateral.

El Comité se reúne regularmente por lo menos dos veces al año. El Comité está presidido en rotación por el ministro de medio ambiente de cada país, por un período de un año. El Comité ha elaborado un plan de acción conjunto y está considerando los siguientes aspectos:

- Políticas gubernamentales medioambientales;
- Medidas relativas a acciones futuras;
- Desarrollo de futuros proyectos conjuntos;
- Medidas a corto plazo en el campo de la reducción de la contaminación;
- Medidas de protección de hábitats;
- Futura cooperación bilateral.

El acuerdo fue seguido por la firma de protocolos conjuntos para el muestreo y el análisis y por un Protocolo conjunto de control de calidad. Se preparó un informe sobre el estado del medioambiente del lago Ohrid y su cuenca. Un programa de monitoreo para el lago y otros programas nacionales procedentes de ambas Partes se encuentran en fase de armonización conjunta y se han establecido nuevos equipos de supervisión conjunta del lago. Para sensibilizar a la población de la cuenca, se prestó apoyo al sector no gubernamental y se establecieron centros verdes.

CUADRO 15. COOPERACIÓN TRILATERAL EN EL LAGO PRESIPA

El lago Prespa es compartido por Albania, Grecia y la ex República Yugoslava de Macedonia. Es un área de extraordinaria belleza natural y cultural.

El 2 de febrero de 2000, los primeros ministros de Albania, Grecia y la ex República Yugoslava de Macedonia firmaron la Declaración sobre la conservación del Parque Prespa con los siguientes objetivos finales:

- Mejora de las condiciones de vida de los habitantes de la región de Prespa a través de la preservación de sus valores naturales y culturales y la utilización sostenible de sus recursos.
- La paz y la cooperación entre los tres países.

Los principales retos a los que los tres Estados pretenden hacer frente a través de la cooperación a largo plazo incluyen:

- Conservar y proteger la biodiversidad única del lago Prespa.
- Prevenir o revertir las causas de la degradación del hábitat.
- Explorar los regímenes de gestión y métodos adecuados para el uso racional de sus recursos hídricos.
- Proporcionar un modelo y punto de referencia para la colaboración pacífica en la región en general.



Con el apoyo de la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, en particular el Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar) y su Iniciativa MedWet, el Comité de Coordinación Trilateral del Parque de Prespa quedó establecido en 2001. Los miembros del Comité de Coordinación son los representantes de los ministerios de medio ambiente, los alcaldes de los municipios locales y una ONG por cada país. MedWet/Ramsar participa como miembro *ex officio* del Comité de Coordinación. El Comité de Coordinación es un foro para el intercambio de información, la colaboración y la coordinación de las acciones conjuntas y las intervenciones en el Prespa. Dentro de las actividades conjuntas se incluye la elaboración de un Plan Estratégico de Acción para proteger y desarrollar la región, así como contribuir a desarrollar y presentar una propuesta de proyecto del FMAM del Parque de Prespa, aprobada por la secretaria del FMAM en 2005.

Se continúa llevando a cabo cooperación conjunta en la ejecución del proyecto denominado «El manejo integrado de ecosistemas en la cuenca del lago de Prespa de Albania, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Grecia». Dentro del proyecto, muchas actividades se han llevado a cabo y se han desarrollado diferentes documentos de planificación, tales como:

- Plan integrado del uso territorial para la antigua República Yugoslava de Macedonia-Prespa;
- Plan de acción ambiental local para Albania-Prespa;
- Plan de gestión hídrica;
- Planes de gestión de los bosques;
- Sistema de monitoreo transfronterizo;
- Actualización de la Gestión de información y del sistema de información geográfica (GIS).

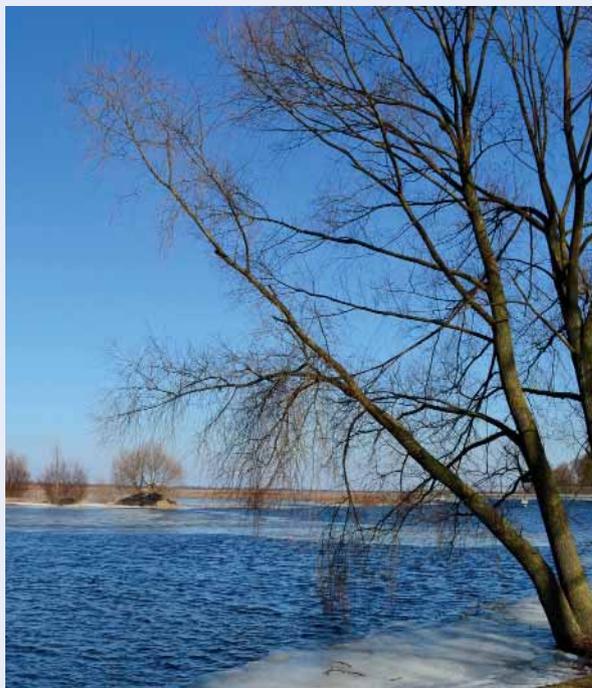
Se han establecido organismos trilaterales conjuntos sobre la base de estos proyectos para estimular la cooperación entre los tres países.

El 2 de febrero de 2010 tres Estados y la Unión Europea firmaron un acuerdo para la protección y desarrollo sostenible de la zona del Parque de Prespa.

CUADRO 16. COOPERACIÓN DE BELARÚS Y UCRANIA EN LA PARTE ALTA DEL RÍO PRIPYAT

Una parte del caudal de la parte alta del río Pripyat en Ucrania se descarga a través de la compuerta Vyzhevskiy del sistema de alimentación de agua Beloozerskaya,⁴⁸ en el Canal de Dniéper-Bug (DBC, por sus siglas en inglés) situado en Belarús. Esta descarga también se utiliza para reducir las áreas inundadas en el territorio de Ucrania. Por otro lado, en las temporadas de estiaje, la descarga en el canal con fines de facilitar la navegación puede resultar en una falta de volumen de agua en la cuenca superior de Pripyat, necesario para mantener el ecosistema del río. Por consiguiente, el problema de la gestión del régimen hídrico de la parte superior de Pripyat es una cuestión transfronteriza, que necesita ser resuelta a través de la estrecha cooperación de los dos países.

Para hacer frente a este problema, se lanzó en 2008 un proyecto sobre la gestión sostenible de los recursos hídricos compartidos en la cuenca superior del río Pripyat bajo la Iniciativa de Medio Ambiente y Seguridad. El proyecto estaba destinado a fortalecer la cooperación bilateral y facilitar el desarrollo y la aplicación de las normas de funcionamiento para el sistema de alimentación de agua Beloozerskaya, teniendo en cuenta las consideraciones ambientales y económicas, así como los intereses de ambas partes.



Estaba claro que al mejorar la gestión del régimen hídrico del DBC, los impactos negativos en el ecosistema del río podrían reducirse. Entre los retos más importantes del proyecto se encontraban el de definir el volumen y distribución ambientalmente seguros del caudal superior del Pripyat a través de la compuerta Vyzhevskiy del sistema de alimentación de agua Beloozerskaya, y el de conseguir que Ucrania y Belarús llegaran a un acuerdo para aprobar esos parámetros. También es importante mencionar que la mayor parte de la zona de captación de la cuenca del Pripyat en Ucrania es un territorio protegido: el Parque Nacional de Pripyat-Stokhyd.

Los principales temas abordados en el marco del proyecto fueron: (a) la reconstrucción del DBC, (b) la degradación de los ecosistemas y la modificación hidromorfológica del cauce del río Pripyat aguas abajo de la compuerta; (c) el posible deterioro de la calidad del agua del río, y (d) la alteración de los regímenes hidroecológicos y las fluctuaciones del nivel freático de los lagos de Svyatoye, Volyanskoye y Beloe.

El proyecto incluyó la investigación hidrológica e hidráulica ecológica bielorruso- ucraniana conjunta en la parte superior del Pripyat y del sistema de alimentación de agua Beloozerskaya. El principal resultado de este proyecto fueron las normas de funcionamiento para el sistema de alimentación de agua Beloozerskaya del DBC que, entre otras cosas, abarcan el régimen hidrológico del río Pripyat en la compuerta Vyzhevsky, según varias condiciones de caudal (también sobre la base de los resultados del estudio bilateral del régimen de caudales y las condiciones hidro-ecológicas de la parte superior del Pripyat, el sistema de alimentación de agua Beloozerskaya y el DBC). Las normas de funcionamiento definen los principios de asignación de caudal de agua en la parte superior del Pripyat para satisfacer las necesidades de protección del medio ambiente en la cuenca y asegurar el volumen de agua para la navegación en el DBC.

El proyecto fue implementado con la participación activa de los autoridades de los Gobiernos de Ucrania y Belarús en el marco del Acuerdo intergubernamental sobre la utilización conjunta y protección de las aguas transfronterizas, y con el firme apoyo de las siguientes autoridades: el Ministerio de transportes y comunicaciones y el Ministerio de recursos naturales y protección del medio ambiente de Belarús, el Comité estatal de gestión de los recursos hídricos, con sus oficinas regionales, y el Ministerio de protección del medio ambiente de Ucrania. Las normas de funcionamiento del sistema de agua de alimentación Beloozerskaya del DBC se adoptaron en noviembre de 2010 por las autoridades de los dos países. La adopción de las normas de funcionamiento permitió iniciar el debate sobre los derechos de propiedad y la responsabilidad acerca del mantenimiento de las instalaciones y su reparación.

Para más información, véase <http://enrin.grida.no/pripyat/about.aspx>.

⁴⁸ Este sistema se compone de varias compuertas, una parte de la zona alta del río Pripyat y una serie de lagos que alimentan al Canal del Dniéper-Bug.

G. ARTÍCULO 2, PÁRRAFOS 7 Y 8 - CONDICIONES MEDIOAMBIENTALES E IMPACTO TRANSFRONTERIZO

ARTÍCULO 2, PÁRRAFOS 7 Y 8

7. La aplicación del presente Convenio no dará lugar al deterioro de las condiciones medioambientales ni al aumento del impacto transfronterizo.

8. Las disposiciones del presente Convenio no afectarán al derecho de las Partes a adoptar y aplicar individual o conjuntamente medidas más rigurosas que las establecidas en el presente Convenio.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

149. Las disposiciones que aquí se examinan reflejan dos aspectos del mismo planteamiento, concretamente la minimización del impacto transfronterizo y la maximización de las normas de protección del medio ambiente. Por una parte, en virtud del artículo 2, párrafo 7, una Parte no podrá invocar el Convenio para justificar la reducción de las normas ambientales en su territorio, en caso de que alguna disposición del Convenio permitiese una protección medioambiental más baja de la que ya estuviera en vigor en ese Estado Parte. Por otro lado, en virtud del artículo 2, párrafo 8, el hecho de que un Estado se haya convertido en Parte del Convenio, no podrá ser invocado como argumento para prevenir la adopción y/o implementación de normas ambientales más elevadas –ya sea a nivel estatal o internacional– de las previstas en el Convenio (la llamada práctica de «sobre-regulación»).

150. En términos de derecho intertemporal, en virtud del artículo 2, párrafo 7, la legislación previa vigente en un Estado, en el momento en el que dicho Estado se convierte en Parte del Convenio, prevalece sobre este último en la medida en que la aplicación de ciertas disposiciones del Convenio daría lugar al deterioro de las condiciones ambientales o a un aumento del impacto transfronterizo. En este sentido, el artículo 2, párrafo 7, constituye una excepción al principio general de que la ley posterior deroga la anterior, siendo ésta incompatible (*lex posterior derogat priori*). Por otra parte, este principio se encuentra reestablecido en el artículo 2, párrafo 8, de conformidad con la limitación de la eficacia del Convenio, en el sentido de que éste podría ser derogado por la legislación nacional o un acuerdo internacional futuro, únicamente en el caso de que éstos últimos introdujeran normas más estrictas de las previstas por el Convenio.

151. Estas disposiciones reflejan y deben ser leídas a la luz del «principio de la norma más favorable», según el cual, en el caso de que existieran varias disposiciones que fuesen aplicables a la misma materia, se aplicará la que dé la máxima protección. Las disposiciones de este tipo son comunes en los tratados de derechos humanos,⁴⁹ así como en los tratados de derecho medioambiental,⁵⁰ dado el hecho de que dichas ramas del derecho internacional pretenden imponer de forma gradual estándares más altos de protección del interés general.

152. Cabe añadir que la amplia redacción del artículo 2, párrafo 7, abarca en su ámbito de aplicación tanto las normas jurídicas como las situaciones de hecho en cuanto a las condiciones medioambientales de un río transfronterizo o un lago internacional, cuando éstas sean mejores que las exigidas por el Convenio.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

153. El artículo 2, párrafo 7, impone una obligación «de mantenimiento del status quo», lo que impide a las Partes reducir sus condiciones medioambientales o incrementar su impacto transfronterizo por invocar abusivamente, a modo de justificación, las disposiciones del Convenio, cuando los estándares establecidos por este último sean más bajos que los que estuvieren en vigor, o estuviesen implementados en la práctica, en ese Estado Parte.

154. Esta disposición, en combinación con el artículo 2, párrafo 8, deja claro que en el caso de que tanto el Convenio como otras normas más favorables, internas o internacionales fuesen aplicables, las disposiciones que prevean una mayor protección del medio ambiente y un menor impacto transfronterizo, deben tener prioridad.⁵¹ Cabe destacar que en este caso no

⁴⁹Véase el artículo 5, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵⁰Véase el artículo 2, párrafo 9 del Convenio de Espoo.

⁵¹Véase también UNECE, *el Convenio de Aarhus, una guía de implementación, 2000*, comentario conforme al artículo 3, párrafos 5 y 6, pág» 45, disponible aquí: <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>.

hay ninguna discrepancia o conflicto entre las normas aplicables dado que la implementación del estándar más alto implica necesariamente la implementación del inferior.

155. Es evidente también que a partir de estas disposiciones, el Convenio pretende introducir normas míni-

mas en materia de prevención, control y reducción del impacto transfronterizo relacionado con el agua lo que permite por tanto a las Partes adoptar en el futuro, si así lo desean, estándares de protección más elevados, ya sea a nivel nacional o internacional, o mantener las normas que establecen el nivel más alto de protección de entre las existentes.

H. ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(c) Y (f) - LÍMITES DE DESCARGAS DE LAS AGUAS RESIDUALES, MEDIDAS ADECUADAS Y MEJOR TECNOLOGÍA DISPONIBLE

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(c) Y (f)

1. Para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:

...

c) Los límites para las descargas de aguas residuales establecidos en los permisos se basan en la mejor tecnología disponible para las descargas de sustancias peligrosas;

...

f) Se tomen las medidas adecuadas, tales como la aplicación de la mejor tecnología disponible, con el fin de reducir las aportaciones de nutrientes de fuentes industriales y urbanas;

1. Antecedentes, análisis y aclaración

156. Según el artículo 3, párrafo 1 (c), los límites de descargas de aguas residuales establecidos en los permisos se basarán en la mejor tecnología disponible⁵² para las descargas de sustancias peligrosas, tal y como éstas se definen en el artículo 1, párrafo 6 del Convenio sobre el Agua. Esta disposición se desarrolla en el artículo 3, párrafo 2, que indica que cada Parte establecerá límites de emisión para las descargas de fuentes puntuales a aguas freáticas, basados en la mejor tecnología disponible; límites que serán aplicables concretamente a cada sector industrial o industria de donde procedan las sustancias peligrosas. Asimismo, el artículo 3, párrafo 1(f), extiende la aplicación de la mejor tecnología disponible también al tratamiento de las aportaciones de nutrientes de fuentes industriales y urbanas.

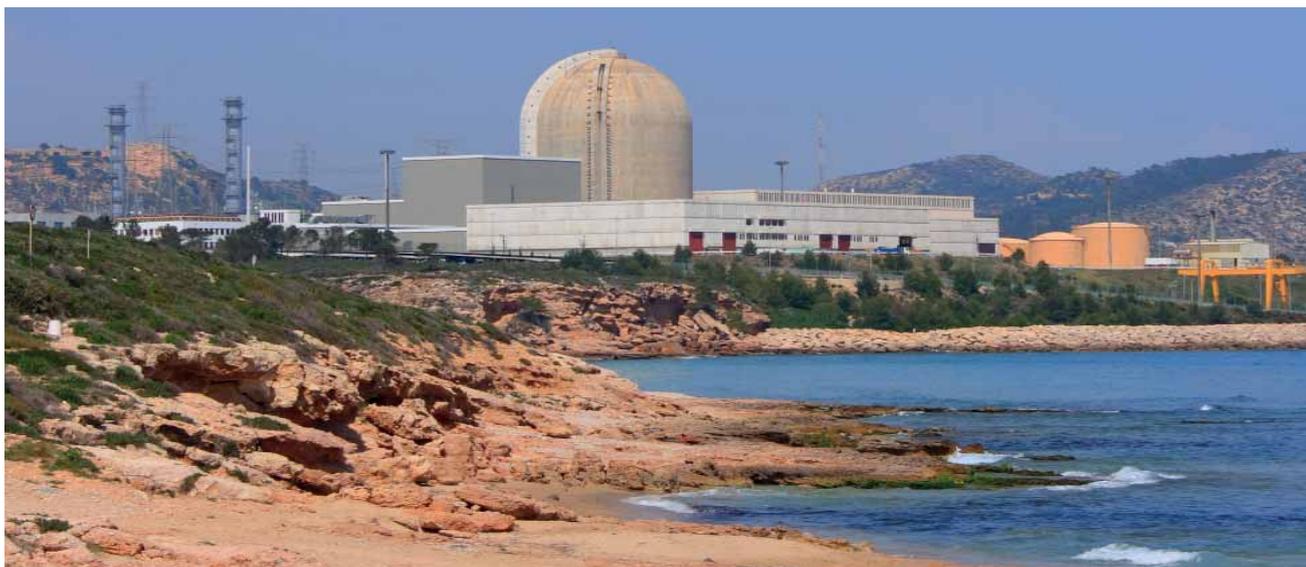
157. Por consiguiente, el requisito de aplicar la mejor tecnología disponible se refiere al tratamiento de sustancias peligrosas procedentes de fuentes puntuales industriales, así como los nutrientes procedentes de fuentes puntuales industriales y municipales.

158. Por definición, las sustancias peligrosas no incluyen bacterias, virus y otros agentes microbiológicos.

No obstante, hay casos en los que la emisión de estos agentes, por ejemplo, de las plantas de tratamiento de aguas residuales municipales en las aguas superficiales, puede causar tanto un impacto local como transfronterizo. El impacto local suele ser más pronunciado pero también se considera el impacto transfronterizo, al estar éste cubierto por el Convenio.

159. Aunque el Convenio no contiene referencias explícitas a este tipo de agentes, parece, sin embargo, que a partir de la definición del impacto transfronterizo, así como de acuerdo con el artículo 2, párrafo 1, todas las medidas adecuadas para prevenir, controlar y reducir cualquier impacto transfronterizo también se aplicarían a las bacterias, virus y otros agentes microbiológicos. En la actualidad, las Partes se enfrentan a un dilema entre la protección de las personas contra los efectos adversos significativos causados por bacterias y otros agentes, por un lado, y el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos, por el otro. Esto principalmente se debe al hecho de que el uso de sustancias de desinfección para el tratamiento de las emisiones de las plantas de tratamiento de aguas residuales podría causar un efecto perjudicial, si no la extinción, de la vida acuática en las aguas superficiales, que desempeña un papel importante en el proceso

⁵² Véase también el comentario al artículo 3, párrafo 2.



de auto-purificación. Parece ser que aún es necesario desarrollar medidas técnicas adecuadas así como legislación para su aplicación. Esto se enmarcaría, sobre todo, dentro de las obligaciones relacionadas con la investigación y el desarrollo (artículos 5 y 12).

160. Las condiciones del permiso para la descarga de sustancias peligrosas tienen que estar basadas en la «mejor tecnología disponible». Esta tecnología se define en el anexo I del Convenio como «la última fase de desarrollo de los procedimientos, instalaciones o métodos de explotación que indiquen la idoneidad práctica de una determinada medida para limitar las descargas, emisiones y desechos». De modo que al determinar cuál es la «mejor tecnología disponible» se considerarán, no sólo los aspectos técnicos, sino también los aspectos económicos (con el fin de comprobar si su uso es razonablemente asequible). Para evaluar con precisión los costes de las mejores tecnologías disponibles necesarias para proteger las aguas y la rentabilidad de esta inversión, es esencial no sólo considerar las posibles consecuencias de altos costes a corto plazo, sino también evaluar la mejor tecnología disponible con respecto al futuro desarrollo socio-económico de un país. La mejor tecnología disponible debe ser entendida como una inversión que dará sus frutos a largo plazo. El Convenio también reconoce que lo que se considera como mejor tecnología disponible para un proceso en particular cambiará con el tiempo en función de los avances tecnológicos, el conocimiento científico y los factores económicos y sociales.

161. Por lo tanto, la mejor tecnología disponible constituye un conjunto de requisitos variables al menos en los siguientes parámetros:

(a) La disponibilidad técnica de una tecnología, proceso, método, etc. (es decir, que se haya desarrollado y comercializado);

(b) La asequibilidad financiera de una tecnología, proceso, método, etc. para una Parte determinada.

162. La noción de mejor tecnología disponible ofrece un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades competentes para determinar lo que realmente puede ser considerado como la mejor tecnología disponible. La mejor tecnología disponible se puede definir en general (según los puntos de referencia industriales aceptados) o caso por caso. Se debe tener en cuenta el hecho de que el sistema de la UE se basa en la noción de las mejores técnicas disponibles, que no deben confundirse con la noción de las mejores tecnologías disponibles en el marco del Convenio (véase el cuadro 18).

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

163. En primer lugar, para cumplir con esta disposición, las Partes deben preparar un inventario de las fuentes industriales de contaminación y elaborar una lista de sustancias peligrosas en las aguas residuales (véase también el artículo 3, párrafo 2). Las sustancias peligrosas se clasifican generalmente en función de su toxicidad, persistencia y bioacumulación. Cada grupo de sustancias definidas por esta clasificación requiere la implementación de ciertas medidas. Por ejemplo, las sustancias más peligrosas deben eliminarse y las descargas de aguas residuales que contengan dichas sustancias requerirán una autorización previa de la autoridad competente. Esta clasificación podría revisarse, según sea necesario, mediante la reclasificación de sustancias actuales o añadiendo nuevas sustancias.

164. Para lograr la integración de la prevención y el control de la contaminación, procedente de las actividades industriales (por ejemplo, la producción de energía, la producción y transformación de metales,

la extracción de minerales, la industria química, la gestión de residuos, la industria de pulpa y papel), es necesario establecer medidas para evitar o, cuando esto sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, agua y suelo (incluidas las medidas relativas a los residuos), con el fin de lograr un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto.

165. Cada Parte tiene que tomar las medidas necesarias para que las autoridades competentes puedan garantizar que las instalaciones funcionen de tal manera que:

- (a) se adopten todas las medidas adecuadas para la prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de la mejor tecnología disponible;
- (b) no se produzca una contaminación significativa;
- (c) se tomen las medidas necesarias para prevenir accidentes y limitar sus consecuencias.

166. Las solicitudes a las autoridades competentes para obtener permiso deben contener una descripción de:

- (a) la instalación y sus actividades;
- (b) las materias primas y auxiliares y de otras sustancias utilizadas;
- (c) la fuente de las emisiones procedentes de la instalación;
- (d) la naturaleza y la magnitud de las emisiones previsible de la instalación a los diferentes medios, así como la determinación de los efectos adversos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente;
- (e) la tecnología y técnicas previstas para evitar o, cuando ello no fuera posible, reducir las emisiones de la instalación;
- (f) las medidas previstas para controlar las emisiones al medio ambiente;
- (g) cualquier otra información pertinente.

167. Para proteger el medio ambiente en general (agua, aire y suelo) se requiere un enfoque integrado para la expedición de permisos. En cuanto a los permisos, cada Estado debe garantizar que los mismos

incluyan todas las medidas necesarias para el cumplimiento de los requisitos mencionados en el párrafo anterior y que las normas de calidad ambiental exijan las condiciones más estrictas alcanzables mediante la utilización de la mejor tecnología disponible. Medidas adicionales concretas se deben exigir en las autorizaciones, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse para respetar las normas de calidad ambiental.

168. La vinculación de los límites de descarga a la mejor tecnología disponible tiene un doble propósito. En primer lugar, estos límites deben establecerse en relación con los últimos avances tecnológicos. Esto no requiere de forma automática la aplicación de las tecnologías más avanzadas, pero excluye el uso de las tecnologías antiguas como punto de referencia para establecer límites. En segundo lugar, dada la naturaleza progresiva de la mejor tecnología disponible, las autoridades públicas tienen que revisar las condiciones para conceder las autorizaciones de forma regular y establecer nuevas condiciones si la evolución de esta tecnología así lo requiere, independientemente de cualquier modificación de la legislación aplicable.

169. Las Partes tienen que asegurarse de que la autoridad competente sea informada de los progresos y de que emplee la mejor tecnología disponible.

170. Las Partes deberán adoptar las medidas adecuadas para garantizar que las autoridades competentes revisan periódicamente y, si fuera necesario, actualizan las condiciones bajo las cuales se conceden las autorizaciones (los límites de emisión existentes que figuran en las autorizaciones deben ser revisados o se deben incluir nuevas exigencias; los cambios sustanciales de la mejor tecnología disponible hacen posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos; la seguridad operacional del proceso o actividad exige el empleo de otras técnicas).

171. Cuando una Parte considere que el funcionamiento de una instalación puede ocasionar efectos transfronterizos negativos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado, deberá transmitir la información a ese Estado.

3. Ejemplos

CUADRO 17. CONTROL DE LOS VERTIDOS DE SUSTANCIAS PELIGROSAS EN LA UNIÓN EUROPEA

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, que establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas—conocida como la Directiva Marco del Agua de la UE o la DMA— establece una estrategia para prevenir la contaminación del agua y exige nuevas medidas específicas para el control de la contaminación y el cumplimiento de las normas de calidad ambiental.

El artículo 4 de la DMA regula el objetivo de reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente las emisiones, vertidos y pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias (es decir, sustancias «peligrosas» prioritarias debido a su persistencia, bioacumulación y/o toxicidad).

La Decisión Nº 2455/2001/CE establece la primera lista de 33 sustancias o grupos de sustancias que han sido priorizados para la acción a nivel comunitario. Una actualización de esta lista se estaba discutiendo y debía ser concluida en 2013.



La Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, que modifica y deroga las Directivas del Consejo 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE, y que modifica la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, entró en vigor el 13 de julio de 2010. Dicha Directiva establece normas de calidad ambiental (NCA) para las sustancias prioritarias y para otros contaminantes, con el objetivo de alcanzar un buen estado químico de las aguas superficiales.

Con el fin de permitir flexibilidad a los Estados miembros de la UE, respecto a su estrategia de control, se les exige o bien monitorear y aplicar las NCA para la biota, o bien establecer NCA más estrictas para las aguas superficiales, siempre y cuando se mantenga el mismo nivel de protección. Además, los Estados miembros pueden establecer NCA para los sedimentos y/o la biota a escala nacional y aplicarlos en lugar de los NCA para el agua establecidos en la Directiva 2008/105/CE (con un nivel equivalente de protección). Los Estados miembros también tienen que tomar medidas para garantizar que los niveles actuales de contaminación de la biota y los sedimentos no aumenten de manera significativa.

Cada Estado miembro de la UE debe establecer un inventario con las emisiones, vertidos y pérdidas para cada demarcación de la cuenca hidrológica o parte de la misma en su territorio. El período de referencia para la estimación de los valores de contaminantes que deben registrarse en los inventarios, es de un año entre 2008 y 2010. Los Estados miembros están obligados a publicar los inventarios actualizados en sus planes de gestión de cuenca hidrológica, según se establece en el artículo 13, párrafo 7 de la DMA.

En lo que respecta a la contaminación transfronteriza, un Estado miembro de la UE no será considerado como infractor de sus obligaciones en el marco de la DMA debido a la superación de las NCA, siempre que pueda demostrar que la superación fue causada por una fuente de contaminación externa a su jurisdicción nacional o que no pudo, a causa de esta contaminación transfronteriza, tomar medidas efectivas para cumplir las NCA pertinentes, que aplicó los mecanismos de coordinación establecidos en el artículo 3 de la DMA y que se benefició, según proceda, de las disposiciones de aplazamiento o de exención para esas masas de agua afectadas por la contaminación transfronteriza.

CUADRO 18. SISTEMA DE MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES EN LA UNIÓN EUROPEA

El concepto de mejores técnicas disponibles, generalmente abreviado como BAT (por sus siglas en inglés) es la piedra angular de la legislación medioambiental de la UE en relación con la contaminación industrial. La Directiva de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (IPPC)⁵³ ofrece una definición más amplia que la definición del concepto de la mejor tecnología disponible que figura en el Convenio. A diferencia de la definición de «mejores tecnologías disponibles» del Convenio, la definición de las «mejores técnicas disponibles», en virtud de la Directiva IPPC también abarca aspectos no técnicos importantes como los métodos de gestión y el impacto ambiental que ocasiona una instalación a través del ciclo de vida completo de la planta (por ejemplo, de qué manera afecta su desmantelamiento al medio ambiente).

Con el fin de mejorar la interpretación uniforme de BAT por los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea ha iniciado un intercambio de información coordinado por la Oficina Europea de IPPC (una división del Centro Común de Investigación de la Comisión). En cooperación con los Estados miembros de la UE y expertos de la industria, el Bureau de la IPPC expide —y actualiza regularmente— documentos de referencia de BAT (BREF, por sus siglas en inglés) para diversas industrias. Los BREF constituyen documentos de orientación no vinculantes para las autoridades nacionales, que se utilizarán en los procedimientos de emisión de permisos en el marco de la IPPC. Los BREF contienen parámetros para descargas de aguas residuales que pueden ser utilizados por los Estados Partes que no sean de la UE, con vistas a la implementación del Convenio. Los BREF están disponibles en Internet.

I. ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(d) - EXIGENCIAS MÁS ERICTAS RESPECTO A LA CALIDAD DE LAS AGUAS RECEPTORAS O AL ECOSISTEMA

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(d)

1. Para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:

...

d) Se impongan exigencias más estrictas, que lleguen hasta la prohibición en determinados casos, cuando la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema así lo exija.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

172. El término «exigencias más estrictas» se refiere en primer lugar a la necesidad de aplicar en ciertos casos (si la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema así lo requiere) condiciones más estrictas de las ya establecidas en los apartados anteriores, a saber, en el subpárrafo (a) con respecto al control de la contaminación en su origen, en el subpárrafo (b) en relación con la concesión de permisos para las descargas, y en el subpárrafo (c) con respecto a la necesidad de imponer límites a los vertidos de sustancias peligrosas, sobre la base de la mejor tecnología disponible.

173. El término «aguas receptoras o del ecosistema» evidentemente se refiere a los ríos nacionales y transfronterizos, lagos, aguas subterráneas y otras aguas,

así como los ecosistemas acuáticos y terrestres que se encuentran en la cuenca hidrográfica según la definición ofrecida en el Convenio.⁵⁴

174. El término «prohibición» se refiere a la prohibición de una descarga (por ejemplo, mediante la recogida de las aguas residuales y su tratamiento en un proceso cerrado o en sitios especiales) o de forma más general, la prohibición de una actividad humana.

175. Los países suelen establecer límites relativos a la calidad del agua superficial para los diversos determinantes químicos (por ejemplo, oxígeno disuelto, demanda bioquímica de oxígeno, demanda química de oxígeno, nitrógeno, fósforo, plomo, cobre, mercurio y otras sustancias peligrosas) y para diversos determinantes microbiológicos y biológicos, para garantizar la buena calidad de las aguas superficiales.

⁵³ Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

⁵⁴ Véase también el comentario al artículo 1(1).

Las descargas de contaminantes suponen un impacto negativo sobre el estado de estas aguas superficiales. Por esta razón, es necesario evaluar el impacto de los contaminantes que se descargan en las aguas superficiales. Además de la cantidad de contaminantes descargados desde una fuente concreta de contaminación, la calidad de las aguas superficiales aguas arriba de esta fuente concreta de contaminación (dado que, las aguas superficiales pueden estar ya contaminadas por otras fuentes de contaminación aguas arriba) y la velocidad del cauce de las aguas superficiales son factores clave en esta evaluación. Cuanto menor sea la velocidad del cauce (por ejemplo, durante el período de verano), menor debe ser la cantidad de contaminantes que se descarguen. Por lo tanto las «exigencias más estrictas» se refieren al control de la cantidad de contaminantes que se descargan desde una o más fuentes de contaminación o a la prohibición de cualquier descarga.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

176. Los requisitos mínimos para el cumplimiento pueden inferirse de algunas de las especificaciones contenidas en el Convenio.

177. Una indicación de lo que se puede entender por «más estricta» se puede encontrar en el artículo 3, párrafo 1(f). Este párrafo extiende el requisito de utilizar la mejor tecnología disponible también a los vertidos de nutrientes provenientes de fuentes industriales y municipales, siendo éste más «estricto» que la

prescripción del párrafo 1(c), a saber, aplicar la mejor tecnología disponible en el caso de las sustancias peligrosas.

178. Una segunda indicación se puede encontrar en el artículo 3, párrafo 1(k), en relación con la prohibición de las descargas de aguas residuales en los acuíferos, como una de las medidas para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas.

179. Para decidir si la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema precisa requisitos más estrictos, se debe hacer uso de lo dispuesto en el párrafo 1(h) sobre la evaluación de impacto ambiental⁵⁵ y otros medios de evaluación, y las disposiciones del párrafo 3 sobre criterios y objetivos de calidad del agua.⁵⁶

180. También debe tenerse en cuenta el hecho de que la concentración de una sustancia en las aguas receptoras (por ejemplo, un río) depende de la cantidad de la sustancia emitida y de la cantidad de caudal de corriente. Para una cantidad dada de una sustancia emitida, la concentración de esta sustancia en el río es tanto más alta cuanto más bajo es el caudal de agua. Por lo tanto, la «rigurosidad» de los requisitos sobre el emisor también puede depender de la velocidad de caudal, es decir, del régimen hidrológico real. El impacto potencial del cambio climático sobre la disponibilidad de agua y el régimen de caudales puede conducir a una disminución del caudal de agua; esta dependencia también puede conducir a la imposición de requisitos más estrictos sobre emisores a largo plazo.

3. Ejemplos

CUADRO 19. MEDIDAS PARA REDUCIR/ELIMINAR LA FORMACIÓN DE ESPUMA EN EL RÍO RAAB/RÁBA

Desde 2003, se ha venido observando la formación intensiva de espuma y el deterioro de la calidad del agua en el río Raab/Rába —un afluente del Danubio que fluye de Austria a Hungría— cerca de la frontera entre Austria y Hungría. Para resolver el problema los países emprendieron negociaciones bilaterales. Las investigaciones posteriores revelaron que la causa de la espuma era la descarga de aguas residuales depuradas procedentes de tres fábricas de procesamiento de cuero situadas en Austria aguas arriba de la frontera.

Como resultado de las negociaciones, Austria y Hungría elaboraron un Programa de Acción Conjunta en 2007. Austria introdujo requisitos medioambientales más estrictos para las curtidurías, tomando medidas para garantizar que las oficinas administrativas locales intensificaran sus controles en las fábricas y mejoraran las tecnologías de tratamiento de aguas residuales allí utilizadas.

Además, en 2008 ambos países elaboraron proyectos/medidas conjuntos para la reparación ecológica del río Raab/Rába.

Las medidas llevadas a cabo resultaron en una disminución significativa tanto en la frecuencia como en la cantidad de espuma en el río.

⁵⁵ Véase también el comentario al artículo 3, párrafo 1(h).

⁵⁶ Véase también el comentario al artículo 3, párrafo 3.

CUADRO 20. PROTECCIÓN DEL RÍO VARDAR DE LA CONTAMINACIÓN POR CROMO

El vertedero industrial Jugohrom en la antigua República Yugoslava de Macedonia comenzó a funcionar a finales de 1950. En ese momento no existía ninguna reglamentación relativa a los permisos medioambientales para esta instalación y no se implementó ninguna norma de funcionamiento.

Hoy en día, el vertedero alberga alrededor de 1.000.000 de toneladas de residuos industriales peligrosos, principalmente lodos metalúrgicos con cantidades significativas de cromo hexavalente (Cr+6). Los residuos de cromo se generaron en una planta de producción de fertilizantes que forma parte del complejo industrial en su conjunto. Los residuos se acumularon durante varias décadas.

La micro-localización del vertedero se determinó sin ningún estudio de impacto medioambiental. El vertedero fue situado en un arroyo, un pequeño afluente directo del Vardar, el río más grande de la antigua República Yugoslava de Macedonia. El río Vardar es un río transfronterizo que fluye de la antigua República Yugoslava de Macedonia hacia la vecina Grecia.

La mayor parte de la región en la que se ubica el vertedero pertenece a la cuenca hidrográfica de un sistema acuífero de gran tamaño que representa una fuente fundamental de agua potable para la capital de la antigua República Yugoslava de Macedonia - Skopje. Esta fuente de agua potable es conocida como el manantial de Rasce.

Durante la construcción del vertedero, la corriente era capturada mediante un conducto especial que en los años siguientes se derrumbó debido al enorme peso de los residuos depositados en la parte superior del mismo. Como resultado de ello, el contenido del vertedero entró en contacto directo con la corriente causando una grave contaminación química de las aguas del arroyo y del río Vardar. Además, debido al hecho de que no se introdujo ningún sistema de revestimiento durante la construcción del vertedero, las aguas subterráneas del aluvión del río Vardar también estaban contaminadas, lo que podría poner en peligro también al manantial de Rasce.

El vertedero era propiedad de un complejo industrial estatal, Jugohrom, que fue vendido más tarde a un operador privado. Al nuevo propietario se le permitió comenzar a operar el complejo industrial con la condición de que no se depositaran nuevos residuos en el vertedero. En consecuencia, se acordó que el Estado fuera responsable de la reparación de la contaminación ya causada, es decir, del vertedero industrial.

Durante el período 2002-2003 se implementó el proyecto de saneamiento que fue administrado por el Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la antigua República Yugoslava de Macedonia. El proyecto fue financiado por el programa OBNOVA de la UE con un presupuesto de aproximadamente 1 millón de Euros.

El proceso de reparación contenía diversas medidas técnicas como:

- Redirección del caudal aguas arriba, evitando que entrara en el vertido.
- Construcción de un sistema de drenaje completo aguas abajo del vertedero para la captación de aguas subterráneas contaminadas.
- Construcción de un oleoducto para el transporte de las aguas subterráneas contaminadas capturadas hacia las plantas de tratamiento de aguas residuales existentes en la planta del nuevo operador, donde éstas son tratadas antes de ser vertidas en un receptor superficial (el río Vardar).
- Bio-recuperación de las laderas del vertedero, incluyendo su la capa superior.

El vertedero no ha causado más contaminaciones en el río Vardar desde enero de 2005, momento en el que el proyecto de saneamiento inició sus operaciones. La planta de aguas residuales trata las aguas contaminadas de conformidad con los estándares determinados en la legislación. El Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la antigua República Yugoslava de Macedonia se hizo cargo del coste total de la operación relativa a la planta de tratamiento de aguas residuales, incluyendo los costes de personal.

El proyecto eliminó cualquier contaminación potencial de la fuente de agua potable para Skopje, el manantial de Rasce, o la contaminación por los cromo hexavalente aguas abajo del río Vardar.

J. ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1 (e)- APLICACIÓN DE UN TRATAMIENTO BIOLÓGICO O PROCESOS EQUIVALENTES SOBRE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(e)

1. Para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:

...

e) Se aplique al menos un tratamiento biológico o procesos equivalentes a las aguas residuales urbanas, con un planteamiento gradual cuando sea necesario.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

181. El tratamiento biológico (tratamiento secundario)⁵⁷ es el proceso por el cual las aguas residuales se tratan con bacterias aeróbicas para eliminar o reducir los contaminantes orgánicos, tales como los excrementos animales y humanos, amoníaco, nitratos y tejidos vegetales. El Convenio reconoce que las repercusiones económicas de la aplicación de un tratamiento biológico a las aguas residuales urbanas pueden requerir un enfoque gradual. Al decidirse sobre el empleo de un tratamiento biológico, se deberán tener en cuenta los siguientes factores: el tamaño de la fuente de contaminación (es decir, su equivalente por habitante o PE), el caudal y el volumen de agua en las aguas receptoras y su estrato ecológico y químico.

182. El tratamiento biológico en sí no asegura la aniquilación de las bacterias para la que es necesaria la oxidación por los compuestos de cloro o la utilización de otros desinfectantes. Sin embargo, el uso de tales productos químicos puede dañar los ecosistemas receptores, mientras que la oxidación alternativa de efluentes por el ozono puede ser inapropiadamente cara. Es por ello que la eliminación de bacterias se suele dejar al proceso de oxidación natural y de eliminación en los receptores.

183. Un método alternativo para el tratamiento biológico de aguas residuales (es decir, los «procesos equivalentes» en el sentido del Convenio) para los municipios pequeños (<500 PE) puede ser el tratamiento de aguas residuales en los humedales artificiales o en los estanques de descomposición. Es necesario tener en cuenta que esta técnica es menos eficaz y no funciona durante el invierno, cuando los procesos biológicos naturales se retrasan o detienen completamente.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

184. Las Partes deben elaborar y emitir los reglamentos pertinentes con respecto al tratamiento de aguas residuales urbanas, la calidad de las emisiones y su control. Cada persona o empresa que descargue aguas residuales debe estar en posesión de una autorización (permiso o licencia) expedida por la autoridad competente en la gestión de recursos hídricos u otra autoridad con competencia en este campo. La observancia de las autorizaciones debe ser supervisada y examinada por la institución autorizada del Estado.

185. De conformidad con el artículo 3, párrafo 1(k), que exige la adopción de medidas específicas adicionales para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas, no podrán ser permitidos los vertidos de las plantas de tratamiento de aguas residuales a las aguas subterráneas. Deben evitarse los vertidos procedentes de los sistemas de alcantarillado sin un tratamiento posterior. Se admiten excepciones temporales en casos de accidentes o trabajos de reconstrucción urgentes en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales. Si el agua residual se vierte a los estuarios o a las aguas costeras, podrán imponerse unos límites menos estrictos de contaminación.

186. Todas las aguas residuales urbanas de los asentamientos definidos por las normas nacionales deberán ser recogidas mediante los sistemas de alcantarillado y ser, por lo menos, biológicamente tratadas antes de ser vertidas en las aguas superficiales. Por otra parte, puede ser necesaria la eliminación de nitrógeno y fósforo (tratamiento terciario) si el estado de las aguas en los receptores así lo requiere. En los permisos se deben también definir los indicadores claros de la concentración permitida de estos elementos en las aguas residuales tratadas.

⁵⁷ El tratamiento de aguas residuales abarca el tratamiento primario que emplea procesos físicos para separar y eliminar la materia flotante y los sólidos en suspensión y que prepara las aguas residuales para el tratamiento secundario (es decir, tratamiento biológico) y/o el tratamiento terciario (es decir, eliminación química y/o biológica de nutrientes).

187. Dependiendo de la calidad de los lodos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales, el lodo puede ser utilizado para fines agrícolas o se tiene que eliminar como residuo peligroso. En ningún caso, el lodo se podrá descargar a los cuerpos de agua.

188. La administración del Estado puede crear las condiciones para una implementación gradual de las normas relativas a los equipos y a las emisiones de la planta de tratamiento de aguas residuales. El permiso emitido puede contener un calendario para el logro gradual de los valores de concentración de destino y la eficacia del tratamiento de la planta depuradora de aguas residuales. Deben tomarse en consideración las

prioridades identificadas en función de la evaluación del impacto de las fuentes de contaminación sobre el estado del receptor.

189. Se puede disponer de subsidios estatales y préstamos bancarios para equipar a los municipios correspondientes con sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales. Para facilitarlos, las Partes pueden desarrollar programas para la reducción de la contaminación urbana que contengan inventarios de los recursos de aguas residuales urbanas, las medidas que se implementarán, los plazos de ejecución respectivos, los costes necesarios así como los recursos de financiación.

3. Ejemplo

CUADRO 21. TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES URBANAS EN VIRTUD DE LAS REGULACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Las regulaciones de la UE, tal y como se establece en la Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas,⁵⁸ requieren que todas las aguas residuales municipales de los asentamientos con una población equivalente (PE)⁵⁹ de más de 2.000 personas sean recogidas por los sistemas de alcantarillado y al menos biológicamente tratadas, antes de ser vertidas a las aguas superficiales. Los límites para las emisiones de las aguas residuales tratadas son:

Indicador	Concentración (mg O ₂ /l)	Porcentaje de reducción
Demanda bioquímica de oxígeno durante un periodo de 5 días (DBO ₅)	25	70-90
Demanda química de oxígeno (DQO)	125	75

De conformidad con el estado de las aguas receptoras, se recomienda la eliminación de nitrógeno y fósforo para plantas de tratamiento de aguas residuales con una PE superior a 10.000. Se prevén los siguientes resultados en las aguas residuales tratadas:

Indicador	10,000–100,000 PE Concentración (mg/l)	> 100,000 PE Concentración (mg/l)	Porcentaje de reducción
Fósforo total (P _{total})	2	1	80
Nitrógeno total (N _{total})	15	10	70-80

Los mismos requisitos se pueden encontrar en la «Recomendación sobre el tratamiento de aguas residuales municipales» desarrollada y aprobada por la Comisión Internacional para la Protección del Danubio (CIPD).

Como resultado del diálogo de política nacional en el marco de la Iniciativa del Agua de la Unión Europea, la República de Moldova, en calidad de miembro de la CIPD, aprobó el Reglamento del Gobierno Nº 1141 de 10 de octubre de 2008 sobre las condiciones de los vertidos de aguas residuales de las plantas de tratamiento de aguas residuales municipales en cuerpos de aguas naturales. Los valores de DBO, DQO, P y N corresponden a los de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas. Los valores de sólidos en suspensión también fueron establecidos (35 mg/l, lo que se corresponde con una reducción del 90 por ciento) como en la Directiva, pero teniendo en cuenta las especificidades nacionales.

⁵⁸ Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas.

⁵⁹ La población equivalente es una medida de la contaminación que representa la carga orgánica biodegradable media por persona y día. Se define en la Directiva 91/271/CEE como la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno durante un periodo de cinco días (DBO 5) de 60 g de oxígeno por día.

K. ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(g) – DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS ADECUADAS Y MEJORES PRÁCTICAS MEDIOAMBIENTALES PARA LA REDUCCIÓN DE LAS APORTACIONES DE NUTRIENTES Y SUSTANCIAS PELIGROSAS DE FUENTES DIFUSAS

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(g)

1. Para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:

...

g) Se elaboren y apliquen las medidas adecuadas y las mejores prácticas medioambientales para la reducción de las aportaciones de nutrientes y sustancias peligrosas de fuentes difusas, en particular cuando las fuentes principales radiquen en la agricultura (en el anexo II al presente Convenio figuran las directrices para elaborar las mejores prácticas medioambientales).

1. Antecedentes, análisis y aclaración

190. Los vertidos difusos en aguas subterráneas y superficiales se deben evitar siempre que sea posible, o se tienen que reducir tomando las medidas adecuadas y siguiendo las mejores prácticas medioambientales (por ejemplo, las buenas prácticas profesionales en la agricultura).⁶⁰ «La mejor práctica medioambiental» constituye la combinación más adecuada de medidas que conduzcan a la minimización o eliminación de los aportes de fuentes de contaminación. Las medidas adecuadas se refieren a la aplicación de los conocimientos científicos actuales en el campo de la práctica agrícola. El concepto implica la implementación de la medida, o combinación de medidas que supongan una mejora y/o reducción de las emisiones de nutrientes, así como la entrada de sustancias peligrosas de la forma más rentable, teniendo en cuenta la influencia de tiempo en la evaluación de los efectos ecológicos. «La mejor práctica medioambiental» para una fuente determinada evolucionará con el tiempo en función de la combinación adecuada de medidas, de los factores económicos y sociales, así como de los cambios en los conocimientos científicos y su comprensión. La aplicación de la mejor práctica medioambiental no debe dar lugar a ningún aumento de la contaminación en otras zonas o en otras partes del medio ambiente, o a cualquier aumento del riesgo para los recursos sanitarios o vitales de los países donde las regulaciones medioambientales sean menos estrictas. Si la reducción de aportaciones derivada de la utilización de las mejores prácticas medioambientales no se traduce en resultados ecológicamente aceptables, se deberán aplicar medidas adicionales.

191. El enriquecimiento de nutrientes de las aguas dulces también puede derivar de la deposición de compuestos oxidados y reducidos del nitrógeno atmosférico expresada en unidades de N (NO_x-N y NH_y-N) a través del ciclo del nitrógeno agrícola. La entrada de nitrógeno puede conducir a la formación indirecta de óxido nitroso después de la lixiviación de nitrógeno o de la escorrentía, o después de las pérdidas gaseosas de la volatilización del amoníaco y la emisión de óxido nítrico (NO), a través de la nitrificación tras aplicarse el fertilizante a los campos y la deposición consecutiva de óxidos de nitrógeno (NO_x) y amoníaco (NH₃).

192. Las fuentes difusas de contaminación provienen principalmente de un área extensa, pero en algunos casos se pueden considerar fuentes difusas las pequeñas fuentes puntuales (fosas sépticas de los hogares que no están conectados al sistema de canalización).

193. Además de los pesticidas utilizados en la agricultura, los vertederos mal gestionados y las instalaciones industriales contaminadas también pueden ser importantes fuentes difusas de sustancias peligrosas.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

194. Todas las Partes tienen que llevar a cabo una acción sistemática para contrarrestar la degradación del suelo, registrar el estado del mismo y aplicar medidas preventivas. Las propias Partes deben elaborar programas de medidas y tienen que definir las zonas donde haya riesgos específicos para el suelo, como por ejemplo, erosión, pérdida de contenido de humus, compactación, salinización y deslizamientos de tierra, establecer objetivos que reduzcan los riesgos y desarrollar medidas para lograr dichos objetivos.

⁶⁰ Hay dos publicaciones específicas elaboradas en el marco del Convenio que ofrecen una orientación detallada sobre este asunto: Protección de los recursos hídricos y los ecosistemas acuáticos. Serie Agua No.1 ECE/ENVWA/31, Naciones Unidas, Nueva York, 1993, y las Recomendaciones a los gobiernos de la UNECE sobre la protección de las aguas continentales contra la eutrofización, 1992 (ECE/CEP/10).

Además, para evitar una mayor acumulación de sustancias tóxicas en los suelos, las Partes deben elaborar inventarios de los lugares contaminados y residuos existentes, de las antiguas zonas industriales y depósitos, así como de los suelos con alto contenido tóxico. Por otra parte, los instrumentos para la promoción de los métodos de cultivo medioambientalmente apropiados se deben aplicar de manera consistente y en concordancia con los imperativos de la protección de las aguas subterráneas.

195. Los aspectos importantes son el establecimiento de los límites máximos de acumulación de sustancias tóxicas en los suelos y su aplicación.

196. Algunos ejemplos de medidas que se pueden desarrollar e implementar son los siguientes:

- (a) Forestación de tierras agrícolas;
- (b) Evitar la propagación de fertilizantes y estiércol en momentos de alto riesgo y en zonas de alto riesgo;
- (c) Medidas que impliquen diferentes técnicas de aplicación de estiércol;
- (d) Aumento de la diversidad de cultivos en rotación;
- (e) Restricciones de las actividades agrícolas en las laderas para evitar la erosión y la escorrentía;
- (f) Restauración/protección de los humedales;
- (g) Conversión de la producción convencional en orgánica;
- (h) Servicios de asesoramiento/divulgación agrícola;⁶¹
- (i) Reglas para la aplicación de pesticidas y herbicidas;
- (j) Gestión de vertederos (uso de vertederos sólo para residuos pertinentes, la protección contra la lixiviación y la clausura);
- (k) Reparación de las antiguas instalaciones industriales contaminadas.

3. Ejemplos

CUADRO 22. REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DIFUSA PROCEDENTE DE FUENTES NO AGRÍCOLAS EN LOS PAÍSES BAJOS

Los Países Bajos adoptaron un instrumento normativo amplio para reducir las fuentes de contaminación difusa de las actividades no agrícolas. Diferentes autoridades públicas a nivel estatal (ministerial) y local (provincias, municipios, juntas de agua) redactaron el *Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging*, un programa de implementación para hacer frente a las fuentes difusas de contaminación del agua. El programa da cumplimiento al artículo 11, párrafo 3(h), de la DMA de la UE y fue presentado a la Cámara Baja del Parlamento neerlandés por el Ministro del Medio Ambiente en diciembre de 2007.

El programa de implementación consiste en una aproximación en tres niveles aplicables a las sustancias prioritarias de la DMA con el propósito de lograr los objetivos medioambientales de la Directiva:

Ninguna medida que aplicar: se refiere a una categoría de sustancias problemáticas que en algunos casos fueron prohibidas hace mucho tiempo y que se presentan como una fuente difusa de contaminación del suelo o se producen de forma natural en las materias primas como el cadmio o los minerales. Para esta categoría de sustancias, ya se han tomado todas las medidas rentables aplicables, y por el momento, la política de implementación no puede hacer mucho más para reducir estas emisiones.

Medidas que se solicitan a nivel europeo: se refiere a una categoría de sustancias problemáticas de las que es posible reducir las fuentes, pero que requieren de una acción europea para adoptar medidas preventivas y de control con el fin de lograr unas condiciones equitativas. Estas sustancias incluyen por ejemplo: hidrocarburos aromáticos, hidrocarburos aromáticos policíclicos de los neumáticos para automóviles, las emisiones del tráfico y el transporte, el cobre y el zinc en la alimentación animal.

Medidas que se solicitan a nivel nacional: el objetivo principal del programa de implementación se refiere a esta tercera categoría de sustancias problemáticas. Se han formulado una serie de medidas con el objetivo de, entre otras cosas, reducir las emisiones de control químico de malezas (herbicidas) sobre superficies no porosas en las zonas públicas y privadas, restringir las emisiones procedentes de la navegación comercial y recreativa, reducir las emisiones de metales provenientes de los materiales de construcción e infraestructura (por ejemplo, barreras de seguridad, cableado aéreo, canalones en los techos y revestimientos de cubiertas), limitar el uso y las emisiones de los fármacos para animales y reducir las emisiones de fármacos para uso humano en las aguas superficiales.

⁶¹ La educación informal para adultos abarca tanto los programas de formación formales, así como la instrucción, la orientación y el asesoramiento.

CUADRO 23. MODELO DE EMISIONES DE NUTRIENTES EN LOS SISTEMAS FLUVIALES

El Sistema de Modelación de Emisiones de Nutrientes en los ríos (MONERIS, por sus siglas en inglés) se aplica para estimar las emisiones de nutrientes en la cuenca del Danubio, realizadas por fuentes puntuales y vías difusas. El modelo se basa en la información acerca del caudal del río y la calidad del agua así como del SIG que incluye mapas digitales y una amplia información estadística.

Mientras que las emisiones puntuales de plantas de tratamiento de aguas residuales y de las fuentes industriales se descargan directamente en los ríos, las emisiones difusas en las aguas superficiales son causadas por la suma de diferentes vías que se crean por componentes separados del caudal. Es necesaria la separación de los componentes de las fuentes difusas dado que la concentración de nutrientes y procesos relevantes para las vías son, en su mayoría, muy diferentes. Hay que tener en cuenta siete vías:

- Las fuentes puntuales (vertidos provenientes de las plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas y vertidos industriales directos);
- La deposición atmosférica;
- La erosión;
- La escorrentía superficial;
- El agua subterránea;
- Los sistemas de drenaje;
- Las zonas urbanas pavimentadas.

A lo largo de las vías desde las fuentes de emisión hasta el río, las sustancias se someten a múltiples procesos de transformación, conservación y pérdida. Es necesario conocer estos procesos para poder cuantificar y predecir las emisiones de nutrientes a los ríos respecto a sus fuentes. El establecimiento de una base de datos armonizada y la aplicación y adaptación del modelo a las condiciones especiales en la cuenca del Danubio fueron las tareas principales.

Los resultados iniciales fueron elaborados por la Agencia Ambiental Federal en Berlín y publicados en 2003. Los países del Danubio obtuvieron resultados relativos a las emisiones de nitrógeno y fósforo a través de diversas vías, a sus contribuciones a las emisiones totales para el Danubio, y a la participación durante el período de 1998–2000 (toneladas/año; porcentaje) de los países que se sitúan en la cuenca del río Danubio.

Para cada uno de los países, los análisis contenían información sobre:

- Las fuentes difusas de nitrógeno y, separadamente, información sobre las fuentes difusas de fósforo:
 - El contenido en las aguas subterráneas, el sistema de drenaje, la erosión, la escorrentía superficial, la deposición atmosférica, las zonas urbanas y la suma de las fuentes difusas de cada nutriente;
 - Las concentraciones de fondo;
 - Las fuentes difusas agrícolas.
- Las fuentes puntuales de nitrógeno y, separadamente, información sobre las fuentes puntuales de fósforo;
- La suma de todas las fuentes.

Desde 2007 MONERIS tiene un nuevo modelo, basado en la programación de aplicaciones con Visual Basic. Además, se creó la figura de gestor de escenarios que puede evaluar el efecto de las medidas en la entrada de nutrientes en los sistemas fluviales para diferentes vías y bases territoriales.

Los expertos de los países de la cuenca del Danubio recibieron capacitación para usar el modelo a fin de proponer escenarios para la reducción de nutrientes.

L. ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(h) - APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y OTROS MEDIOS DE EVALUACIÓN

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(h)

1. Para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:

...

h) Se apliquen la evaluación del impacto ambiental y otros medios de evaluación.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

197. El requisito de que las Partes lleven a cabo una Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) u otros medios de evaluación para las actividades que puedan causar un impacto transfronterizo es en sí mismo un elemento importante dentro de toda la gama de «medidas apropiadas» que las Partes han de adoptar con el fin de prevenir, controlar y reducir tal impacto de conformidad con el artículo 2, párrafo 1, del Convenio. Todo el proceso de evaluación del impacto ambiental aumenta la participación pública y la transparencia en la autorización de proyectos que puedan ocasionar efectos adversos sobre las aguas y permite a las autoridades públicas adoptar decisiones mejor fundamentadas en la implementación de las obligaciones primordiales de prevención. Este es el fundamento del requisito procesal de la EIA. La adopción de una legislación nacional que exija la EIA dentro de un régimen de autorizaciones es una condición necesaria para la aplicación de la EIA a nivel internacional entre los Estados ribereños, posiblemente con la participación de los órganos conjuntos correspondientes establecidos en virtud del artículo 9, párrafo 2(j), del Convenio.

198. La pertinencia y la razón de ser de la EIA como un instrumento adecuado para la asociación de la precaución con la prevención⁶² se fundamentan en varios documentos internacionales. El principio 17 de la Declaración de Río establece que «deberá emprenderse una EIA, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable

en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional». Considerando expresamente el impacto transfronterizo, se debe hacer referencia al artículo 7 del Proyecto de artículos de 2001 de la CDI sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional,⁶³ y en lo que respecta específicamente a los cursos de agua internacionales, se debe tener en cuenta el artículo 12 de la Convención de Nueva York.⁶⁴ En el marco de la UNECE se ha de hacer referencia específica al Convenio de Espoo, cuyo ámbito de aplicación transfronterizo no se limita a las aguas internacionales. Cabe señalar que este último Convenio no sólo establece, en su artículo 2, párrafo 3, la obligación de los Estados de llevar a cabo la EIA en el caso de las actividades previstas que puedan tener efectos transfronterizos, sino que también proporciona un marco global para la participación en el proceso del Estado Parte potencialmente afectado antes de que la decisión final sea tomada por el Estado Parte de origen. El Convenio de Espoo proporciona un parámetro de referencia para la implementación de la EIA, que es directa y jurídicamente vinculante para los Estados Partes del Convenio sobre el Agua que también sean Estados Partes en el Convenio de Espoo. No obstante, este también puede proporcionar orientación jurídica sobre esta materia a las Partes del Convenio sobre el Agua que no sean Partes en el Convenio de Espoo. Es probable que dicha orientación jurídica sea indirectamente vinculante para los Estados que no sean Partes en el Convenio de Espoo, en tanto que sus

⁶² Comisión de Derecho Internacional, Informe del quincuagésimo tercer período de sesiones (2001), doc. A/56/10, Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, los comentarios en virtud del artículo 7, párrafo 4.

⁶³ «Cualquier decisión con respecto a la autorización de una actividad comprendida en el ámbito de aplicación de los presentes proyectos de artículo deberá basarse, en particular, en una evaluación de los posibles daños transfronterizos causados por esa actividad, incluida la evaluación del impacto ambiental» (Doc. A/56 / 10).

⁶⁴ «El Estado del curso de agua, antes de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas proyectadas que puedan causar un efecto perjudicial sensible a otros Estados del curso de agua, lo notificará oportunamente a esos Estados. También exige que la notificación irá acompañada de los datos técnicos y la información disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga notificación puedan evaluar los posibles efectos de las medidas proyectadas».

normas se conviertan en práctica general, al menos a nivel paneuropeo.

199. Dentro de la práctica convencional de la UNECE y de las Partes en el Convenio de Espoo, la EIA se aplica a los proyectos de actividades que puedan causar un impacto transfronterizo (artículo 2, párrafo 7 del Convenio de Espoo). La preparación y adopción de planes y programas y, si fuera el caso, de políticas y legislación, están sujetas a la evaluación ambiental estratégica (EAE), prevista por el Protocolo de Evaluación Ambiental aprobado en 2003 y en vigor desde 2010 (véase también la Directiva «EAE»⁶⁵). La EAE es relevante para la aplicación del artículo 3, párrafo 1(h) del Convenio sobre el Agua, en la medida en que entra dentro del ámbito de la expresión «otros medios de evaluación», contenida en la disposición que está siendo examinada.

200. El artículo 3, párrafo 1(h) sobre la EIA tiene un carácter instrumental para la aplicación del artículo 9, párrafo 2(j) del Convenio, en la medida en que el artículo 9, párrafo 2(j), dispone que los órganos mixtos pueden participar en la implementación de la EIA en relación con las aguas transfronterizas. También puede facilitar la aplicación del artículo 9, párrafo 2(h), al encomendar a tales órganos mixtos la función de foro para el intercambio de información sobre los usos existentes y previstos de las aguas y de las instalaciones relacionadas que sean susceptibles de causar impacto transfronterizo.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

201. Las Partes en el Convenio sobre el Agua deberán adoptar legislación nacional que establezca un régimen de autorización para las actividades susceptibles de causar un impacto en las aguas transfronterizas, en el cual la EIA debe ser una condición previa para la concesión de la autorización. Para las Partes en el Convenio de Espoo, el ámbito de aplicación de la disposición que aquí se examina abarca las actividades mencionadas en el apéndice I del Convenio de Espoo, así como las actividades que deben ser identificadas de conformidad con los criterios generales que figuran en el apéndice III del mismo Convenio.

202. A pesar de que no todas las Partes en el Convenio sobre el Agua están obligadas por el Protocolo EAE o por la Directiva EAE, éstas deberán esforzarse por considerar la EAE en el régimen de autorización de los

planes y programas de actividades que entran dentro del ámbito de aplicación del Convenio sobre el Agua, de conformidad con el artículo evaluado y, en relación con la obligación general de adoptar «todas las medidas apropiadas» de prevención, en virtud del artículo 2. El ámbito de aplicación de la evaluación ambiental debe abarcar los planes y programas que establezcan el marco para los proyectos que figuran en el anexo I del Protocolo EAE, así como los proyectos a ser identificados de conformidad con los criterios generales que figuran en el anexo III del Protocolo sobre la EAE. De particular ayuda en la identificación de estos últimos pueden ser los proyectos específicos en materia de gestión de recursos hídricos mencionados en el anexo II del Protocolo EAE.⁶⁶

203. Las Partes deben designar a una o más autoridades nacionales y locales competentes para que se encarguen del régimen de autorización en el que se van a evaluar los estudios de EIA o EAE pertinentes. El contenido de la EIA o la documentación EAE deben abarcar, como mínimo, los elementos que figuran en el apéndice II del Convenio de Espoo o (para los planes y programas y, cuando proceda, de las políticas y la legislación) aquellos que figuran en el anexo IV del Protocolo EAE.

204. La Parte bajo cuya jurisdicción se propone una actividad, plan o programa que pueda causar un impacto transfronterizo deberá notificarlo a la Parte ribereña que pueda verse afectada, y si ésta así lo desea, presentar la documentación relativa a la EIA. En consecuencia, las Partes interesadas deberán celebrar consultas entre sí de conformidad con las disposiciones pertinentes del Convenio de Espoo, si son Partes en el mismo, o teniendo en cuenta dichas disposiciones para los Estados no Partes en el Convenio de Espoo (así como el artículo 10 del Protocolo de EAE para los planes y programas y, cuando proceda, para las políticas y la legislación).

205. Las Partes deberán garantizar la información pública y su participación en el procedimiento de EIA o en el procedimiento de EAE en caso de adoptarse, teniendo en cuenta las normas establecidas en el Convenio de Aarhus, en el artículo 3, apartado 8 del Convenio de Espoo y, según proceda, en el artículo 10 del Protocolo EAE.

⁶⁵ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, párrafos 3, 6, 14, 20, 71, 77, 78, 79, 80 y 82.

3. Ejemplo

CUADRO 24. EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL A NIVEL INTERNACIONAL DEL PROYECTO MINERO DE ORO DE ROSIA MONTANA (RUMANÍA- HUNGRÍA)

La Rosia Montana Gold Corporation, una empresa conjunta canadiense-rumana, inició los procedimientos para comenzar la explotación de una mina de oro a cielo abierto en Rosia Montana (Verespatak), Rumania, en 1998. Estaba previsto ampliar la superficie total del proyecto a 1.278 hectáreas en la cuenca alta del río Mureş/Maros, un importante afluente del río Tisza. La mina utilizaría cianuro durante el procesamiento del mineral para extraer principalmente oro como material de cantera; una tecnología similar a la que causó un desastre ecológico en Baia Mare (Nagybánya) en 2000, pero que permite la liberación de una menor concentración de cianuro en la balsa de relaves. Los relaves se almacenarían en una instalación de gestión de residuos que consta de una presa con una escollera de 185 metros de altura que presenta un riesgo potencial de contaminación.

En 2007 Hungría se unió al procedimiento internacional de EIA en relación con la mina en cuestión, dentro del marco del Convenio de Espoo, y remitió una serie de preguntas y observaciones críticas sobre el proyecto. Sobre la base de la información y de las respuestas adicionales dadas por el inversor, Hungría decidió no apoyar la ejecución del proyecto dado que suponía un posible riesgo ambiental.

La decisión final del Gobierno rumano en cuanto a la concesión de permisos para la operación de la mina se encuentra aún pendiente de resolución. El procedimiento del Convenio de Espoo ha demostrado ser una herramienta importante y útil para identificar las principales preocupaciones relativas al proyecto.

M. ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(j) - PLANIFICACIÓN DE EMERGENCIAS

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1(j)

1. Para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:

...

j) Se elaboren planes para casos de emergencia.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

206. El objetivo general de un plan de emergencia consiste en organizar una respuesta eficaz en caso de situaciones de emergencia con impacto en la calidad del agua, régimen de las aguas y de los ecosistemas acuáticos y para facilitar la cooperación, a nivel transfronterizo en su caso, a lo largo de todas las fases de la situación de emergencia: prevención, preparación, respuesta y recuperación/rehabilitación.

207. Los planes de emergencia se desarrollan para responder a una o más de las siguientes situaciones de emergencia: fallo técnico, accidentes con sustancias peligrosas, desastres naturales como las inundaciones, los peligros por heladas y sequías, las condiciones

climáticas extremas, sabotaje en las instalaciones, o cualquier otra situación de emergencia.

208. Es importante subrayar que la obligación de las Partes de desarrollar los planes de emergencia debe leerse en conjunción con la obligación de informarse mutuamente sin demora acerca de cualquier situación crítica que pueda ocasionar un impacto transfronterizo, y con la obligación de instalar y operar sistemas de alerta y de alarma en virtud del artículo 14.⁶⁷ Asimismo, las obligaciones relacionadas en el marco del Convenio sobre el Agua deben leerse junto con los requisitos de los planes de emergencia establecidos por el Convenio sobre los Accidentes Industriales.

⁶⁷ Véase el comentario al artículo 14.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

209. Un plan de emergencia consolidado debe incluir:

- (a) Un plan de emergencia interna, elaborado por un operador y siendo aplicable sólo a nivel nacional y;
- (b) Un plan de emergencia externa, elaborado por las autoridades responsables y que sea aplicable a nivel nacional y, según proceda, a nivel transfronterizo. El operador debe garantizar su plena colaboración con las autoridades competentes (por ejemplo, unidades de intervención de las direcciones de agua, bomberos, etc.) y su acceso a las instalaciones durante la situación de emergencia. Por tanto, aunque en un contexto transfronterizo sólo se puede considerar un plan de emergencia externa, un plan de emergencia interna es un importante punto de partida para el desarrollo de cualquier plan de emergencia externa.

210. Se pueden considerar las siguientes opciones para el desarrollo de planes de emergencia transfronterizas:

- (a) Un plan adoptado conjuntamente por los países que comparten la misma cuenca hidrográfica;
- (b) Planes desarrollados por determinados países ribereños, siendo sus disposiciones armonizadas directamente o a través de un posible acuerdo independiente.

Un plan de emergencia transfronteriza se puede desarrollar dentro de los parámetros existentes de cooperación transfronteriza (por ejemplo, comisiones de cuencas fluviales, reuniones de plenipotenciarios de las aguas transfronterizas) o como un objeto de un acuerdo independiente dedicado específicamente a los planes de emergencia y adoptado por los países ribereños.

211. Las partes, por medio del intercambio de información, consultas y otras medidas de cooperación, elaboran y aplican políticas y estrategias para reducir los riesgos de impacto transfronterizo extraordinario sobre el agua y los ecosistemas relacionados con el agua, y mejorar continuamente las medidas de prevención, preparación, respuesta y recuperación/rehabilitación en caso de una situación de emergencia. Las Partes deberán elaborar disposiciones legislativas o directrices relativas a las medidas y normas de seguridad. Las Partes deberán establecer y mantener insta-

laciones de intervención⁶⁸ para mitigar los efectos de la contaminación accidental de las aguas e informar a los demás países ribereños sobre aquellos.

212. Las Partes deben identificar a las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local que tengan las competencias necesarias para llevar a cabo las tareas previstas. Cada Parte deberá designar una autoridad nacional que será responsable de la comunicación oficial en su nombre.

213. Las Partes deben proporcionar liderazgo, crear obstáculos administrativos mínimos, facilitar el desarrollo y la implementación de planes de emergencia para las cuencas hidrológicas nacionales y transfronterizas. Las autoridades competentes deben revisar, probar y actualizar los planes de emergencia externa regularmente de conformidad con la legislación nacional de su país.

214. Las Partes deben asegurarse de que los operadores están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para:

- (a) que las actividades peligrosas se realicen en condiciones seguras;
- (b) la prevención de accidentes industriales y desastres naturales con efectos transfronterizos;
- (c) la cooperación efectiva con las autoridades competentes.

215. Las Partes ribereñas deben tener como objetivo la elaboración de un plan de emergencia conjunto para la cuenca hidrológica afectada con el fin de facilitar la implementación efectiva de las medidas adecuadas. De lo contrario, las Partes ribereñas deben informarse mutuamente sobre sus planes de emergencia a través de la autoridad designada, asegurarse que las disposiciones de los planes estén armonizadas y ponerse de acuerdo sobre el mecanismo para una implementación coordinada. Los planes de emergencia transfronteriza deben estar en consonancia con la legislación nacional de las respectivas Partes ribereñas y tener en cuenta las condiciones naturales y la situación socio-económica en la cuenca afectada.

216. Un plan de emergencia transfronteriza debe ser conciso y fácil de seguir y ha de describir las medidas prácticas que deben tomarse en todas las fases de una situación de emergencia. Debe contener claramente los criterios de evaluación de la calidad y cantidad de agua, la lista de las autoridades competentes, los contactos de los centros de coordinación y las planti-

⁶⁸ Una instalación de intervención es la ubicación de los equipos de intervención, material, soporte técnico y otros recursos para una pronta movilización, con el fin de paliar los efectos de una catástrofe durante las primeras horas y días.

llas de datos para ser completadas por el funcionario responsable. Se debe prever la metodología para la evaluación y el monitoreo de las aguas de la siguiente manera: o bien las Partes ribereñas utilizan los mismos sistemas de monitoreo del agua y están de acuerdo con la metodología conjunta, o bien cada Parte utiliza sus propios sistemas de monitoreo y aplica una meto-

dología propia que luego se armonizará siguiendo una orientación clara. Para facilitar la comunicación y superar una posible barrera idiomática, los países pueden considerar el desarrollo de un sistema de formularios de notificación unificados. Los planes de emergencia deben establecer normas claras de procedimiento para la información y la participación pública.

3. Ejemplos

CUADRO 25. PLAN DE RESPUESTA ARMONIZADA FRENTE A LA CONTAMINACIÓN ACCIDENTAL DE LAS AGUAS PARA LAS CUENCAS KÖRÖS/CRISURI Y BERETTYÓ/BARCAU (HUNGRÍA/RUMANIA)⁶⁹

Como todos los países que comparten la cuenca del Danubio, Hungría y Rumania forman parte del Sistema de Alerta de Emergencia Accidental (AEW) en el marco de la CIPD. Tanto Hungría como Rumania son también Partes en el Convenio sobre Accidentes Industriales de la UNECE, que establece los requisitos de notificación de los accidentes industriales con efectos transfronterizos. La cooperación entre Hungría y Rumania se regula además por un acuerdo bilateral sobre los ríos transfronterizos y se están implementando proyectos conjuntos con el objetivo de fortalecer la capacidad de prevención y respuesta ante contaminaciones accidentales.

El Proyecto de «Gestión de la Cuenca Hidrológica Transfronteriza del Río Körös/Crisuri, la sub-cuenca del Tisza/Tisa», realizado con éxito entre 2005 y 2007 con el objetivo de permitir a las autoridades húngaras y rumanas implementar una política de desarrollo sostenible en la cuenca, a través de un enfoque equilibrado para la gestión de los recursos hídricos que satisfagan las necesidades de los usuarios, preservando los ecosistemas y los medios acuáticos. El proyecto incluyó la aplicación de la DMA de la UE a través de diferentes paquetes de trabajo. Uno de estos paquetes de trabajo aborda los planes de emergencia. Las administraciones nacionales (por ejemplo, los ministerios de medio ambiente y las direcciones regionales) de ambos países estaban involucrados y la Oficina Internacional del Agua apoyó al proyecto.

La necesidad de elaborar un plan de emergencia conjunto y armonizado para la cuenca Berettyó/Barcau se constató claramente ante el suceso de los vertidos accidentales de productos derivados del petróleo en 1994. En junio de 1999, los expertos rumanos y húngaros llegaron a un acuerdo con respecto a los problemas más críticos y en la fase preparatoria se establecieron los elementos básicos del plan. El objetivo principal del proyecto fue preparar un plan de emergencia coherente y armonizado para toda la cuenca Berettyó/Barcau, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales en respuesta a sucesos de contaminación transfronteriza. Al compilar el plan de prevención y la respuesta armonizada a la contaminación accidental del agua, se consideraron planes de emergencia ya existentes, los sistemas de monitoreo de la calidad del agua, el estado de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, así como los usos del agua que podrían verse afectados por la contaminación accidental existente. Además, se elaboró una lista de posibles fuentes de contaminación accidental de las aguas de los dos países.

Dentro de los planes se analizaron las prácticas actuales con el fin de que los países las armonizaran. Los planes pueden servir de base a la hora de elaborar las directrices prácticas, por ejemplo, para el monitoreo del agua y la gestión de accidentes, y contribuir a que la cooperación entre los organismos regionales y las autoridades húngaras y rumanas sea más eficaz.

En cuanto a los resultados del proyecto, se organizaron sesiones de capacitación regulares para la lucha contra la contaminación accidental para todas las direcciones de agua húngaras, con expertos de las direcciones de agua vecinas y las inspecciones medioambientales.

Como resultado final, los planes armonizados fueron aceptados y aplicados en ambos países.

⁶⁹ Basado en el informe sobre el «Plan de respuesta armonizada contra la contaminación accidental de las aguas de las cuencas hidrográficas Körös/Crisuri y Berettyó/Barcau».

N. ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 2 - LÍMITES DE EMISIÓN PARA LAS DESCARGAS DE FUENTES PUNTUALES A AGUAS SUBTERRÁNEAS, BASADOS EN LA MEJOR TECNOLOGÍA DISPONIBLE

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 2

2. Para tal fin, cada Parte establecerá límites de emisión para las descargas de fuentes puntuales a aguas freáticas, basados en la mejor tecnología disponible, límites que serán aplicables concretamente a cada sector industrial o industria de donde procedan las sustancias peligrosas. Entre las medidas adecuadas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo para prevenir, controlar y reducir el vertido en las aguas de sustancias peligrosas procedentes de fuentes puntuales y difusas podrá figurar, entre otras cosas, la prohibición total o parcial de la producción o utilización de dichas sustancias. Se tendrán en cuenta las listas de sectores industriales o industrias y de sustancias peligrosas que figuran en los reglamentos o convenios internacionales aplicables en el ámbito del presente Convenio.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

217. Para fuentes puntuales, las Partes deberán utilizar la mejor tecnología disponible con el fin de minimizar o eliminar las descargas en el agua.

218. El Convenio define en su anexo I que las mejores tecnologías disponibles suponen la última fase de desarrollo de los procesos, instalaciones o métodos de explotación que indican la idoneidad práctica de una determinada medida para limitar las descargas, emisiones y desechos. Además, el Convenio especifica las consideraciones que deben tenerse en cuenta para determinar si un conjunto de procesos, instalaciones y métodos de explotación constituyen la mejor tecnología disponible. Una de las cuestiones importantes abordadas es la viabilidad económica.⁷⁰

219. El artículo 3, párrafo 2, contiene una importante referencia a las «listas de sectores industriales o industrias y de sustancias peligrosas que figuran en los reglamentos o convenios internacionales aplicables en el ámbito del presente Convenio». De hecho, ésta es la única disposición del Convenio que alude a las obligaciones en virtud de otros convenios internacionales pertinentes.

220. Es evidente que los convenios y normas internacionales «aplicables» abarcan principalmente aquellos instrumentos que se ocupan de la contaminación del agua dulce de fuentes puntuales y difusas, incluyendo tanto los tratados de cuenca generales como los acuerdos específicos en relación a la actividad o materia. Algunos acuerdos multilaterales como la Convención de Protección del Río Danubio –además de las obligaciones generales– también contienen anexos técnicos que abordan ciertas cuestiones que

requieren una mayor elaboración. Por lo tanto, el anexo II «Sectores industriales y sustancias peligrosas» de la Convención de Protección del Río Danubio contiene una lista de los sectores industriales y de las industrias así como una lista orientativa de las sustancias peligrosas y grupos de sustancias, cuya descarga efectuada tanto desde fuentes difusas como desde otras fuentes debe prevenirse o reducirse considerablemente. Un ejemplo de un acuerdo específico en materia de contaminación es la Convención de 1976 relativo a la protección del Rin contra la contaminación por cloruros y su Protocolo Adicional de 1991.

221. Los convenios internacionales que se mencionan en el artículo 3, párrafo 2, no se limitan exclusivamente a los recursos de agua dulce. Los instrumentos jurídicos que se ocupan de la contaminación marina de origen terrestre son igualmente importantes en este sentido. Hay una serie de acuerdos de este tipo en el ámbito cubierto por el Convenio sobre el Agua. Incluyen, en primer lugar, los convenios de mares regionales, protocolos y otros instrumentos, tales como los planes de acción en el Mar Ártico, el Mar Negro, el Báltico, el Caspio, el Mediterráneo, el Mar del Norte y para el Océano Atlántico Norte.

222. La mayoría de estos acuerdos contienen listas de actividades potencialmente nocivas y sustancias peligrosas. Por ejemplo, el Protocolo del Mediterráneo de 1996 sobre fuentes y actividades terrestres⁷¹ identifica, en el anexo I, sectores de actividades y categorías de sustancias que se deben tener en cuenta en la preparación de planes de acción, programas y medidas para la eliminación de la contaminación de fuentes y actividades de origen terrestre. Una lista similar se in-

⁷⁰ Véase también el comentario al artículo 3, párrafo 1(c) y (f).

⁷¹ Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación causada por fuentes y actividades situadas en tierra, según enmendado en Siracusa el 7 de marzo de 1996.

cluye en el anexo al Protocolo del Mar Negro de 2009 relativo a las fuentes y actividades terrestres.

223. Junto con los convenios, el artículo 3, párrafo 2, se refiere también a las «reglamentos». Éstos últimos pueden ser interpretados como una gama bastante amplia de instrumentos mediante los cuales las instituciones gubernamentales imponen obligaciones y restricciones sobre el comportamiento del sector público y privado. La mayoría de los convenios de mares regionales crean mecanismos institucionales encargados de la tarea de adoptar diversos instrumentos vinculantes y no vinculantes. Por consiguiente, la Comisión creada por el Convenio sobre la protección del medio ambiente marino del Atlántico del Nordeste (Convenio OSPAR) adopta decisiones vinculantes, así como recomendaciones sobre una amplia gama de temas, entre otros, el control de la contaminación proveniente de fuentes puntuales y difusas. Uno de estos instrumentos, por ejemplo, es la decisión OSPAR 98/4 relativa a los valores máximos de emisión y vertido en la producción de monómero de cloruro de vinilo (VCM), incluyendo la producción de 1,2-dicloroetano (EDC). La Comisión OSPAR emite recomendaciones

sobre las medidas para hacer frente a las fuentes de contaminación y a los ámbitos de preocupación. Estas recomendaciones deben ser aplicadas por las Partes Contratantes en su legislación nacional.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

224. Las Partes tienen que definir los valores límite de emisión para los vertidos de fuentes puntuales.⁷²

225. Las Partes tienen que tratar de limitar las descargas en relación con las respectivas ramas de la industria mediante la aplicación de parámetros activos y si fuera necesario, mediante la aplicación de parámetros específicos para determinadas sustancias.

226. Las Partes han de establecer valores límite para la cantidad y la calidad (carga y concentración) de los vertidos y emisiones directas e indirectas; los valores límite de emisión se pueden establecer para ciertos grupos o categorías de sustancias.

227. Los límites para las emisiones que contienen sustancias nocivas para el agua tendrán que ser declarados en los permisos especiales o requerirán de una licencia oficial.

3. Ejemplo

CUADRO 26. DECRETO SOBRE AGUAS RESIDUALES EN ALEMANIA

Desde 1976, en Alemania se aplican requisitos mínimos a nivel nacional en cuanto a la descarga de aguas residuales en cuerpos de agua y por lo tanto, a la frecuencia, la eliminación y al tratamiento de aguas residuales, según la Ley Federal de Aguas. Desde 1996, estos requisitos mínimos se han basado en la mejor tecnología disponible, es decir, la carga contaminante permisible depende de cómo las respectivas industrias puedan minimizar las emisiones al agua mediante el empleo de procesos progresivos técnica y económicamente factibles. En 1986, se adoptó un marco normativo uniforme a nivel nacional para los vertidos indirectos. Desde el año 1996, en lugar de ser prescritos en las disposiciones administrativas, actualmente se establecen requisitos mínimos en forma de decreto adoptado por el Gobierno Federal.

El instrumento jurídico pertinente, el Decreto sobre Aguas Residuales, fue promulgado por el Gobierno Federal en marzo de 1997. Desde entonces, las normas vigentes de las directrices administrativas para las aguas residuales de las diferentes industrias, se han ido incorporando continuamente en el Decreto. La definición uniforme a nivel nacional de la mejor tecnología disponible para descargas de aguas residuales representa una importante contribución a la simplificación de los procedimientos, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de protección del medio ambiente.

Se han añadido al Decreto sobre Aguas Residuales 57 anexos específicos al ámbito industrial. El Anexo 1 del Decreto se aplica a las aguas residuales domésticas y urbanas, mientras que los anexos restantes se refieren a los segmentos individuales de comercio e industria. Por ejemplo, el anexo 38 regula los requisitos relativos a las aguas residuales de la fabricación de textiles y plantas de acabado de textiles.

⁷² Las siguientes directivas de la UE pueden servir de ejemplo: Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas, la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados, Directiva 76/464 / CEE de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, y directivas derivadas.

0. ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 3 - CRITERIOS Y OBJETIVOS DE CALIDAD DEL AGUA

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 3

3. Además, cada Parte definirá, cuando proceda, objetivos en materia de calidad del agua y adoptará criterios en materia de calidad del agua para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo. En el anexo III al presente Convenio figuran directrices generales para elaborar dichos objetivos y criterios. Cuando sea necesario, las Partes tratarán de actualizar dicho anexo.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

228. Es importante señalar que el artículo 3, párrafo 3, se inicia con la palabra «además», refiriéndose así al artículo 3, apartados 1 y 2, en relación con el establecimiento de límites de emisión para los vertidos. Por lo tanto, el Convenio incorpora un «enfoque combinado» en la fijación de límites de emisión y en el acuerdo sobre la calidad de las aguas receptoras.

229. El concepto de criterios y objetivos en materia de calidad del agua surgió en la década de 1980. Poco después de la aprobación del Convenio, los entonces Signatarios elaboraron una guía detallada y formularon las *Recomendaciones a los gobiernos de la UNECE sobre los criterios y objetivos de la calidad del agua*,⁷³ que fueron finalmente aprobadas en la primera sesión de la Reunión de las Partes (Helsinki, 1997). Los Estados miembros de la UE en la elaboración de la DMA de la UE han desarrollado en mayor grado el concepto de criterios y objetivos de la calidad del agua, incluidas las obligaciones en cuanto al cumplimiento de los objetivos ecológicos y de calidad del agua. Además, el Protocolo sobre agua y salud del Convenio sobre el Agua exige a las Partes establecer objetivos en materia de calidad del agua, entre otros, en las aguas superficiales y subterráneas.

230. Los criterios de calidad del agua representan los niveles mínimos de concentración de oxígeno y los niveles máximos de concentración de las sustancias en el agua que no dañan una forma específica del uso del agua (por ejemplo, el uso de agua potable, el uso de agua para el ganado y la irrigación, el uso del agua con fines recreativos y su uso por parte de la vida acuática). Dichos niveles son el resultado de un trabajo científico (por ejemplo, el resultado de las pruebas de laboratorio de toxicidad, generalmente rebajado por un factor de seguridad de 10 a 1000 que tenga en cuenta las incertidumbres). En principio, los criterios de cali-

dad son válidos para todos los países, a pesar de que a veces se necesitan hacer adaptaciones para poder explicar los patrones de uso del agua y/o el comportamiento humano predominante de un determinado país. Un ejemplo destacado de los criterios de calidad del agua es el trabajo realizado bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud relacionado con los requisitos de calidad de agua potable.

231. Es necesario desarrollar los objetivos de calidad del agua (también denominados objetivos químicos y ecológicos de la DMA de la UE, así como los objetivos previstos en el Protocolo sobre agua y salud) dado que el agua en las cuencas hidrográficas se utiliza al mismo tiempo para múltiples fines. Los objetivos en materia de calidad del agua se basan en los criterios antes mencionados, siendo también el resultado de un proceso de negociación entre las partes interesadas (incluidos los aspectos económicos/financieros y el plazo para su cumplimiento) dentro de los países de la UNECE (Convenio sobre el Agua y el Protocolo sobre agua y salud) o a nivel de la UE (por ejemplo, la DMA de la UE y la Directiva de Agua Potable⁷⁴). Para los objetivos ecológicos, la DMA de la UE da únicamente indicadores cualitativos.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

Criterios de la calidad del agua

232. Las Partes en el Convenio deben examinar la aplicabilidad de los criterios de calidad del agua existentes (antes de iniciar nuevas investigaciones), en particular los relacionados con el uso del agua potable, la reutilización de aguas residuales para el riego, el uso de lodos en la agricultura y el mantenimiento de la vida acuática. Todos ellos deberán formar parte de las normas y recomendaciones nacionales e internacionales.

⁷³ Véase la parte II de las Series de Agua N.1 (ECE/ENWWA/31).

⁷⁴ Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.



Objetivos de calidad del agua

233. Los Estados miembros de la UE⁷⁵ están obligados a cumplir con las disposiciones de la DMA de la UE, que es un texto legislativo que cumple con los requisitos del Convenio. En la actualidad no parece haber necesidad de medidas adicionales para estos países, aparte de las estipuladas en la Directiva mencionada y otras directivas relacionadas como la Directiva sobre aguas subterráneas.⁷⁶

234. Otros países de la UNECE también han establecido objetivos de calidad del agua. Sin embargo, la práctica en muchos casos muestra que estos objetivos

se basan en suposiciones poco realistas y no se cumplen. Respecto a los países no pertenecientes a la UE, es aconsejable que sigan las recomendaciones hechas a los gobiernos de la UNECE sobre los criterios y objetivos de calidad del agua. Por otra parte, también pueden tener en cuenta el empleo de las disposiciones de la DMA de la UE, aunque se necesitan adaptaciones para responder a la capacidad técnica, económica y financiera de los países no pertenecientes a la UE para poder cumplir con las disposiciones. Varios países de Europa oriental, el Cáucaso y Asia Central se encuentran en el proceso de revisión de sus sistemas de clasificación de calidad del agua.⁷⁷

⁷⁵ Con respecto a las Partes no pertenecientes a la UE cabe destacar que el sistema de normas y objetivos en materia de calidad del agua de la UE no sigue estrictamente la distinción de «criterios» y «objetivos» del Convenio ni la orientación proporcionada en las «Recomendaciones a los gobiernos de la UNECE sobre el agua: Criterios de calidad y objetivos». Por otra parte, este sistema está en proceso de reconsideración, dado que la Directiva Marco del Agua ha establecido un calendario para una revisión completa de todas las normas y la sustitución de la legislación ya existente en 2013.

⁷⁶ Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 sobre la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

⁷⁷ En los países de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central, las llamadas concentraciones máximas permitidas de sustancias en el agua (MAC; en idioma ruso - ПДК) se utilizan como objetivos de calidad del agua. Estos MAC representan criterios de calidad del agua «sin riesgo» de una sola forma de uso del agua. Un ejemplo notable es el desarrollo de un nuevo sistema para la clasificación de la calidad del agua en la República de Moldova sobre la base de un proceso de consultas entre los ministerios de medio ambiente y salud, bajo TACIS (Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes, proyecto de la Comisión de la Unión Europea) y el proceso de Diálogo político nacional sobre la gestión integrada de los recursos hídricos. Este sistema utiliza los valores MAC y/o criterios de calidad del agua para unos 80 determinantes de la calidad del agua como los valores de la clase I y un conjunto de objetivos «negociados» de calidad del agua para las otras clases (clases II-V).

3. Ejemplo

CUADRO 27. COOPERACIÓN Y ACUERDO BILATERAL SOBRE CRITERIOS COMUNES Y SISTEMA DE EVALUACIÓN ENTRE ESLOVAQUIA POR UN LADO, Y POLONIA Y LA REPÚBLICA CHECA POR OTRO, PREVIOS A LA APLICACIÓN DE LA DMA DE LA UE

Antes de que Eslovaquia, la República Checa y Polonia se convirtieran en miembros de la UE, se utilizó un enfoque similar por parte de Eslovaquia con Polonia y la República Checa respecto al establecimiento de criterios y a la evaluación de sus aguas transfronterizas. En la actualidad, los tres países han de aplicar la DMA de la UE para la evaluación del estado de las aguas.

Considerando la extensa cooperación con Polonia y teniendo en cuenta que se utilizó un método de evaluación históricamente idéntico, compartido con la República Checa, (cuando los dos países formaban Checoslovaquia), no se plantearon problemas significativos en la cooperación sobre la evaluación de las aguas transfronterizas anteriormente a la aplicación de la DMA de la UE (hasta el 2007).

Como primera etapa, en ambos casos de cooperación bilateral los expertos de los países tomaron muestras del agua y acordaron los parámetros que se debían monitorear en las aguas transfronterizas, la frecuencia y las fechas de muestreo. También se acordaron los métodos analíticos, las referencias a las normas pertinentes y los métodos estadísticos para el cálculo.

Se controlaron los siguientes grupos de parámetros:

- Régimen de oxígeno (contenido de oxígeno, la saturación de oxígeno, DQO, DBO5, etc.);
- Nutrientes (nitrógeno amoniacal, nitratos, fosfatos, nitrógeno total, fósforo total, etc.);
- Parámetros físico-químicos;
- Parámetros biológicos;
- Parámetros microbiológicos;
- Metales relevantes;
- Contaminantes orgánicos relevantes.

Se revisaron y actualizaron parámetros principalmente referidos a metales y sustancias orgánicas en función de las necesidades reales. Los cambios en los programas de seguimiento se decidieron teniendo en cuenta los resultados de evaluación del agua de año(s) anterior(es) y la información existente sobre nuevas fuentes de contaminación, la aplicación de pesticidas y la eliminación de las fuentes de contaminación, etc. Los cambios en los programas de monitoreo de las aguas transfronterizas fueron acordados primero por los expertos de ambos países y, posteriormente, se presentaron para su aprobación a las comisiones de agua transfronterizas bilaterales correspondientes.

En la segunda etapa de la cooperación —la evaluación del agua— se presentaron diferencias en la cooperación con Polonia y con la República Checa.

Cooperación bilateral y acuerdo sobre criterios comunes y sistema de evaluación con Polonia

Expertos eslovacos y polacos compararon los datos obtenidos en ambos países para cada uno de los parámetros monitorizados. En los valores comparados que eran diferentes en los dos países, los expertos acordaron un valor uniforme. Posteriormente, el conjunto de valores para cada parámetro se trató estadísticamente. El valor final dio lugar a la clasificación de la calidad de agua en grupos del I al V (simbolizando el grupo I la mejor calidad). Este sistema de clasificación para la evaluación de las aguas se aprobó comúnmente. Los resultados de la evaluación de todos los parámetros fueron publicados, analizados y comentados por los expertos, incluyendo la comparación de los resultados con el año(s) anterior(es). La evaluación de la calidad del agua para un año determinado fue aprobada por la Comisión polaco-eslovaca de aguas transfronterizas.

La cooperación bilateral y acuerdo sobre criterios comunes y sistema de evaluación con la República Checa

Los datos correspondientes a los parámetros clave de calidad del agua (régimen de oxígeno, nutrientes, parámetros físico-químicos seleccionados) medidos en Eslovaquia y la República Checa fueron tratados estadísticamente de forma conjunta para cada parámetro observado y el valor final se comparó con un valor (deseable) que se determinó, de manera conjunta, en función de los criterios nacionales vigentes en ambos países. Los resultados de la evaluación de estos parámetros fueron publicados, analizados y comentados por los expertos, incluyendo la comparación de los resultados con el(los) año(s) anterior(es). Para los parámetros monitorizados con una frecuencia más baja (por ejemplo, metales, sustancias orgánicas) se acordó un análisis estadístico adecuado y los resultados, junto con las observaciones de los expertos, también se incluyeron en la evaluación de las aguas transfronterizas. La evaluación de la calidad del agua para un año determinado ha sido aprobada por la Comisión de aguas transfronterizas de Eslovaquia y la República Checa.

PARTE II. DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS ESTADOS RIBEREÑOS

A. ARTÍCULO 9, PÁRRAFO 1 - ACUERDOS BILATERALES Y MULTILATERALES

ARTÍCULO 9, PÁRRAFO 1

1. Las Partes ribereñas, según los principios de igualdad y reciprocidad, concertarán acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos, cuando éstos aún no existan, o adaptarán los existentes, cuando sea necesario para eliminar las contradicciones con los principios fundamentales del presente Convenio, con el fin de definir sus relaciones mutuas y su comportamiento en relación con la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Las Partes ribereñas especificarán la cuenca hidrográfica, o su parte o partes, que sean objeto de cooperación. Dichos acuerdos o arreglos incluirán las cuestiones pertinentes a que se refiere el presente Convenio, así como otros asuntos en los que las Partes ribereñas consideren necesaria la cooperación.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

235. El artículo 9, párrafo 1, establece la obligación para las Partes ribereñas de concertar acuerdos u otros arreglos, con el fin de definir sus relaciones mutuas y la conducta sobre la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Esta disposición refleja el carácter marco del Convenio que establece los parámetros básicos normativos e institucionales para las actividades y medidas de cooperación bilaterales y multilaterales, en particular entre las Partes ribereñas, con el fin de lograr el objetivo principal del Convenio. El Preámbulo subraya que la cooperación entre los Estados miembros en materia de protección y el uso de las aguas transfronterizas se llevará a cabo principalmente a través de la celebración de acuerdos entre los países ribereños de las mismas aguas especialmente si aún no existieran acuerdos de este tipo.

236. El artículo 9 debe interpretarse y aplicarse conjuntamente con el artículo 2, párrafo 6. En este último se consagra la obligación general de las Partes ribereñas de cooperar,⁷⁸ mientras que el artículo 9 proporciona los medios y el marco para el cumplimiento de la mencionada obligación.

237. El propósito principal del artículo 9, párrafo 1, es facilitar la negociación de acuerdos bilaterales y multilaterales relativos a las aguas transfronterizas entre las Partes ribereñas sobre la base de que «la utilización, protección y desarrollo óptimos de un curso de agua internacional específico se logrará mejor a través de un acuerdo adaptado a las características de ese curso de agua y a las necesidades de los Estados afectados».⁷⁹

238. El hecho de que el artículo 9, párrafo 1, establezca que es obligatorio concertar «acuerdos u otros arreglos», distingue el Convenio sobre el Agua de otros instrumentos internacionales en la materia y se considera que es el principal valor añadido de este instrumento internacional. Esta obligación, junto con los requisitos para establecer órganos conjuntos (artículo 9, párrafo 2) y desarrollar la cooperación institucional (artículo 2, párrafo 6 y los artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15), hace que el Convenio sea un instrumento único y facilita un mecanismo eficaz para facilitar la aplicación de las demás disposiciones.

239. Existe la obligación de celebrar acuerdos u otros arreglos sólo para las Partes ribereñas con respecto a las otras Partes ribereñas, es decir, el Convenio no crea una obligación para las Partes ribereñas con respecto a los Estados que no son Partes en el mismo. Sin embargo, el artículo 17, párrafo 2(b) del Convenio establece que las Partes «intercambiarán información relativa a la experiencia adquirida en la celebración y aplicación de acuerdos bilaterales y multilaterales u otros arreglos relativos a la protección y utilización de las aguas transfronterizas en los que sean partes una o más de las Partes», dejando claro que los esfuerzos de las Partes en cooperar con Estados no Partes mediante la celebración de acuerdos u otros arreglos sería una importante contribución a la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo, la protección de las aguas transfronterizas y del medio marino.

240. El término «acuerdos» se refiere a los acuerdos formales que entran en el ámbito de aplicación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; por lo tanto, han de ser concluidos por escri-

⁷⁸Véase el comentario al artículo 2, párrafo 6.

⁷⁹Véase el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1994, vol. II (segunda parte), pág. 93.

to. La expresión «otros arreglos» se refiere a acuerdos menos formales así como otras formas de cooperación y entendimiento mutuo entre las Partes ribereñas. Es importante destacar que los «otros arreglos» de ninguna manera deben considerarse como instrumentos sin compromiso, ya que varias disposiciones del Convenio (artículo 9, párrafos 1 y 2, el artículo 11, párrafo 1, el artículo 12, el artículo 13, párrafo 1, el artículo 17, párrafo 2(b)) se refieren a «otros arreglos» viniendo a significar «acuerdos» al especificar las obligaciones de las Partes. Los «acuerdos u otros arreglos» pueden formar parte de las decisiones o de los documentos finales de la conferencia internacional o de una reunión diplomática bilateral o multilateral. La referencia a «acuerdos u otros arreglos» incluye los casos en que las disposiciones relativas a la cooperación transfronteriza en materia del agua forman parte de un acuerdo más amplio sobre la protección del medio ambiente o de un acuerdo de cooperación económica.

241. Otro concepto importante consagrado en la primera frase del artículo 9, párrafo 1, es que esta obligación particular está destinada a complementar los acuerdos de cooperación concertados por las Partes ribereñas antes de que el Convenio entrara en vigor en los Estados Partes en cuestión. Esta disposición invita a las Partes ribereñas a concluir acuerdos cuando éstos no existan aún, pero sin exigir la extinción de los acuerdos ya existentes. Sin embargo, el Convenio impone la obligación a las Partes ribereñas de adaptar los acuerdos existentes u otros arreglos, «cuando sea necesario, para eliminar las contradicciones con los principios fundamentales del presente Convenio». La referencia a los «principios fundamentales» no debe interpretarse de manera restrictiva, es decir, refiriéndose únicamente a las disposiciones que coinciden con los principios reconocidos en el derecho internacional del medio ambiente. Dicha referencia debe entenderse en el sentido de que los acuerdos preexistentes en materia de gestión hídrica entre las Partes ribereñas no deben contravenir las disposiciones fundamentales del propio Convenio. Al mismo tiempo, la referencia a los «principios fundamentales» del Convenio evita la necesidad de incorporar cada una de las disposiciones del mismo en caso de que sea necesario adaptar los acuerdos ya vigentes al Convenio.

242. Las medidas para adaptar los acuerdos existentes u otros arreglos pueden incluir modificaciones en el texto de los instrumentos ya existentes o la adopción de protocolos adicionales, memorandos, etc. También es posible que las Partes ribereñas que ya tienen un

acuerdo en materia de aguas transfronterizas puedan concertar un nuevo acuerdo, por ejemplo en los casos en que la adaptación de los ya existentes pueda resultar un proceso más complicado de lo que supondría la preparación de uno nuevo. En virtud del artículo 31, párrafo 3 (c) de la Convención de Viena, en los casos en que el acuerdo existente no contradiga la Convención —siendo, sin embargo, menos explícito que la Convención— las partes en el acuerdo existente deben aplicarlo, teniendo en cuenta también las disposiciones correspondientes de la Convención como normas pertinentes, aplicables a sus relaciones. En este sentido, las Partes deben esforzarse por tomar en consideración las disposiciones de la Convención en el marco regulatorio establecido por el acuerdo existente, por ejemplo, mediante una acta elaborada por el órgano conjunto correspondiente y firmada por sus miembros, o de manera más formal, a través de protocolos.

243. El artículo 9 abarca los siguientes «tres deberes» sobre el contenido de los acuerdos u otros arreglos. En primer lugar, las Partes ribereñas especificarán la cuenca hidrográfica, o su parte o partes que sean objeto de cooperación. En segundo lugar, los acuerdos u otros arreglos se referirán a cuestiones pertinentes contempladas en el Convenio, así como cualquier otra cuestión acerca de la que las Partes ribereñas juzguen necesario cooperar. En tercer lugar, este tipo de acuerdos u otros arreglos deberán prever la creación de órganos conjuntos.⁸⁰

244. La obligación de las Partes ribereñas de especificar la cuenca hidrográfica o su parte o partes que sean objeto de cooperación (la denominada obligación de definir las aguas) incide en la libertad de las Partes ribereñas para determinar el alcance de los acuerdos u otros arreglos que concierten. A pesar de que las Partes ribereñas son libres de celebrar acuerdos con respecto a cualquier parte de un curso de agua transfronterizo, es importante tener en cuenta que las disposiciones básicas y los objetivos del Convenio se pueden satisfacer de manera efectiva sólo si la cooperación se extiende a todas las aguas transfronterizas, en virtud de su definición en el Convenio. También cabe destacar que las mismas aguas pueden ser objeto de cooperación en más de un acuerdo, por ejemplo cuando las Partes ribereñas concluyen un acuerdo sobre un afluente de un río sujeto a otro acuerdo celebrado por un mayor número de Estados.

245. El artículo 9 también complementa el artículo 2, párrafo 6, que establece que las Partes ribereñas cooperarán «con el fin de elaborar políticas, estrategias y

⁸⁰ Véase el comentario al artículo 9, párrafo 2.

programas armonizados que abarquen todas o partes de las cuencas hidrográficas afectadas, encaminados a la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo y a la protección del medio ambiente de las aguas transfronterizas o del medio ambiente en el que influyen dichas aguas, incluido el medio marino». Otro elemento esencial de un marco normativo bilateral o multilateral entre las Partes ribereñas se encuentra en el artículo 13, párrafo 1, del Convenio, según el cual «las Partes ribereñas, en el marco de los correspondientes acuerdos u otros arreglos celebrados de conformidad con el artículo 9 del presente Convenio, intercambiarán datos razonablemente disponibles». Del mismo modo, los artículos 11 y 12 disponen que los acuerdos u otros arreglos en virtud del artículo 9 deben, entre otras cosas, reflejar «programas conjuntos de vigilancia del estado de las aguas transfronterizas, incluidos los hielos flotantes y las inundaciones, así como el impacto transfronterizo» y «actividades de investigación y desarrollo específicas que contribuyan a alcanzar y mantener los objetivos y criterios en materia de calidad del agua que hayan acordado establecer y adoptar». Por un lado, se entiende implícitamente que la lista de cuestiones mencionadas en este párrafo no es exhaustiva, y por otro que todo acuerdo o cualquier otro arreglo celebrado entre las Partes ribereñas no debe contener necesariamente todos los elementos anteriormente señalados. Sin embargo, si esto es adecuadamente aplicado con respecto a cada acuerdo o arreglo, el marco regulatorio general entre las partes debe abordar adecuadamente todas las cuestiones antes mencionadas.

246. La expresión «así como otros asuntos en los que las Partes ribereñas consideren necesaria la cooperación» puede alentar a las Partes ribereñas a ampliar el alcance de sus acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos. «Otros asuntos» puede referirse, entre otras cosas, a una reglamentación específica de control de fronteras para las personas que trabajan en instalaciones de agua, régimen aduanero especial para el equipo necesario para llevar a cabo reparaciones en las instalaciones de agua, mejora de la legislación, formación de capacidades, restauración de los recursos biológicos acuáticos, conservación del paisaje y el patrimonio cultural, procedimientos no conflictivos, extra judiciales y consultivos para comprobar el cumplimiento, etc.⁸¹ En cuanto a las cuestiones de la navegación y la cantidad de agua, se debe resaltar que

el Convenio no excluye estas cuestiones de su ámbito de aplicación. A pesar de que dichas cuestiones no están reguladas expresamente por el Convenio, pueden causar un impacto transfronterizo, en el sentido del Convenio, y por tanto, son áreas sobre las que las Partes tienen que adoptar medidas adecuadas para prevenir, controlar y reducir todo impacto transfronterizo. También es evidente que la cantidad de agua entra en el ámbito de aplicación del Convenio, dado que la cantidad y la calidad del agua están fuertemente interrelacionadas. Cabe también resaltar que, de conformidad con el artículo 2, párrafo 8, las Partes tienen el derecho «a adoptar y aplicar individual o conjuntamente medidas más rigurosas que las establecidas en el presente Convenio». Esto significa que los acuerdos u otros arreglos celebrados por las Partes ribereñas pueden incluir normas más estrictas, de conformidad con la llamada práctica de sobrerregulación.⁸²

247. Al hacer referencia a «la igualdad y la reciprocidad» en el artículo 9, párrafo 1, el Convenio incide en que tales principios⁸³ deben regir las relaciones entre las Partes ribereñas desde las primeras etapas de su cooperación, en particular en la fase de negociación de un acuerdo u otro arreglo. También hay que mencionar que las negociaciones podrán, a su vez, servir para fomentar la confianza mutua.

248. El principio de igualdad también abarca la situación relativamente común de que un acuerdo u otro arreglo entre las Partes ribereñas regule una parte del curso de agua transfronterizo o un proyecto, programa o uso particular en relación al mismo. En tal caso, el principio de igualdad exige que el uso de las aguas por una o más Partes ribereñas, que no sean partes en un acuerdo de este tipo, no se vea afectado negativamente de manera significativa por sus disposiciones.

249. Por otra parte, la ausencia de acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos entre las Partes ribereñas, celebrados de conformidad con el artículo 9 del Convenio, no exime de la obligación de aplicar el Convenio.

250. Con el fin de que las Partes cumplan con la obligación de celebrar acuerdos o arreglos en virtud del artículo 9, éstas son requeridas a aceptar de buena fe todas las comunicaciones y los contactos que pueden, por intereses comunes y por la buena voluntad recíproca, brindar a las Partes ribereñas las mejores

⁸¹ Véase la *Gestión del agua: Orientación sobre la participación del público y el cumplimiento de acuerdos* (2000), pág. 6, elaborada bajo el Convenio, disponible en [//www.unece.org/env/water/publications/documents/guidance.pdf](http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidance.pdf).

⁸² Para una explicación de la práctica de sobrerregulación, véase el comentario al artículo 2, párrafos 7 y 8.

⁸³ Véase el comentario al artículo 2, párrafo 6.

condiciones para la celebración de tales acuerdos o arreglos.⁸⁴

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

251. Los primeros pasos para la aplicación del artículo 9, párrafo 1 del Convenio son la identificación de las aguas transfronterizas y el examen de los acuerdos u otros arreglos existentes en vistas a los requisitos del Convenio. A raíz de este tipo de análisis, las Partes ribereñas deben iniciar debates y negociaciones sobre la revisión de los acuerdos existentes o la celebración de otros nuevos. A tal efecto, se pueden establecer pequeños grupos de trabajo de composición abierta, en los que participen todos los actores interesados. La realización de estudios conjuntos de las aguas transfronterizas y de las cuencas también puede ser propicia para los acuerdos o arreglos en cuestión. Es importante asegurarse de que los acuerdos o arreglos existentes y los nuevos a celebrar abarcan los «tres deberes» que se mencionan más arriba.

252. Los Estados Partes en el Convenio deberán estudiar las medidas encaminadas a la celebración de los acuerdos o arreglos en cuestión también con los Estados ribereños que no sean Partes en el Convenio.

253. Se recomienda que las Partes ribereñas definan las aguas sujetas a cooperación de conformidad con el enfoque de la cuenca y traten de lograr la participa-

ción de todos los países de la cuenca en los acuerdos en cuestión. Es importante celebrar acuerdos bilaterales relativos a aguas fronterizas; sin embargo, se deben hacer todos los esfuerzos posibles para garantizar la cooperación en toda la cuenca transfronteriza. Cuando no se pueda llegar a un acuerdo que abarque toda la cuenca transfronteriza, avalado por todos los Estados ribereños, la cooperación puede nacer a partir de un acuerdo concertado por algunos de los Estados ribereños, con el fin de involucrar con el tiempo al resto de Estados ribereños.

254. Las organizaciones intergubernamentales pueden facilitar el diálogo entre las Partes ribereñas. La UNECE, la Reunión de las Partes del Convenio sobre el Agua y su secretaría han desempeñado, y pueden seguir desempeñando, un papel útil y neutral en la iniciación y facilitación del proceso que conduzca a la celebración de acuerdos hídricos transfronterizos.

255. Las Partes ribereñas deben considerar conceder acceso público a los textos de los proyectos de acuerdos o de otros arreglos al público y sentar las bases necesarias para hacer posible la participación pública, incluidas las ONGs, en su elaboración. Las ONGs deben ser invitadas a participar en las reuniones intergubernamentales de negociación y a proveer comentarios sobre los proyectos de acuerdos y arreglos.



⁸⁴ Véase el comentario al artículo 3 de la Convención de Nueva York (Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1994, vol. II, (segunda parte), págs. 93, 95).

3. Ejemplos

CUADRO 28. HISTORIA DE LA COOPERACIÓN BILATERAL ENTRE LA REPÚBLICA CHECA Y AUSTRIA SOBRE LA GESTIÓN DE LAS AGUAS TRANSFRONTERIZAS

Alrededor del 43 por ciento de los 249 kilómetros de frontera entre la antigua República de Checoslovaquia y Austria fue delineado por los cursos de agua o zonas de agua. El Acuerdo entre la República Checoslovaca y la República de Austria que regula los aspectos técnicos y económicos referentes al río Danubio, el río Morava y los tramos limítrofes del río Thaya se firmó el 12 de diciembre de 1928 en Praga. Para la aplicación del Acuerdo, se estableció la Comisión técnica mixta que entendería únicamente de las cuestiones técnicas, económicas y de gestión del Danubio, el Morava y los tramos limítrofes del Thaya. Esto incluye, en particular, el mantenimiento de perfiles de caudal, la protección contra las inundaciones, los peligros por heladas y la construcción de barreras de control en caso de inundaciones.

La cooperación se vio interrumpida por la segunda guerra mundial. Después del final de la guerra, la cooperación continuó a pesar de que los dos países se encontraran en los bandos opuestos del telón de acero. La cooperación incluso se llegó a extender a medidas de recuperación posteriores a la inundación, la navegación, el intercambio de datos hidrológicos e hidrográficos y las cuestiones relativas a la calidad del agua y su protección. La cooperación también se extendió a ríos más pequeños, como el Malše, el Lužnice y el Vltava superior.

El Acuerdo de cooperación técnica y económica en el Danubio, el Morava y el Thaya de 1928 no abarcaba, sin embargo, la totalidad de cuestiones relativas a la creciente cooperación entre los dos Estados en el campo de la gestión del agua. Por lo tanto, se firmó el 7 de diciembre de 1967 el Convenio entre la República Socialista de Checoslovaquia y la República de Austria sobre la solución de problemas en materia de gestión de las aguas transfronterizas. A los efectos de la implementación de este Convenio, se creó la Comisión austro-checoslovaca para las aguas transfronterizas. De especial importancia es la disposición de dicho Convenio en virtud de la cual las aguas transfronterizas incluyen también las aguas que rodean la frontera del Estado, territorio en el que las medidas de gestión del agua tomadas por una de las Partes pueden causar importantes efectos adversos en las condiciones del agua. A modo de ejemplo, esta disposición se traduce en que la Comisión establecida por este Convenio estaba facultada para hacer frente a los efectos de las medidas de gestión hídrica, previstas en el territorio interior de Moravia del Sur, incluyendo la estructura de hidro-ingeniería Nové Mlýny y otras estructuras de ingeniería en las cuencas del Thaya y del Morava. Dado que no todos los proyectos propuestos desembocaron en un acuerdo conjunto, éstos no pudieron realizarse. Además de los problemas técnicos y económicos, la protección del medio ambiente también fue ganando importancia.

El 1 de enero de 1993, cuando la República Federativa Checa y Eslovaca dejó de existir, el trabajo realizado por la Comisión de Checoslovaquia y Austria para las aguas transfronterizas continuó siendo realizado por la Comisión checo-austríaca de las aguas transfronterizas. Dado que las cuestiones relacionadas con las aguas transfronterizas, incluyendo la determinación de los costes, se trataron por la Comisión austro-checoslovaca de manera independiente para la cuenca del río Morava, la cuenca del río Thaya, la parte superior de la cuenca del río Vltava (parte Checa) y la cuenca del río Danubio (parte eslovaca), la división de la cooperación en el ámbito de la gestión del agua entre la República Checa y la República Eslovaca no supuso ningún problema. Por ello, la actual cooperación checo-austríaca en el campo de la protección de las aguas se ha regido por el Convenio de 1967.

Si bien el tratamiento de ciertos problemas del agua era a menudo muy difícil, iba en beneficio de ambas partes encontrar una solución adecuada y llegar a un acuerdo conjunto. El hecho de que las Partes nunca hayan tenido que utilizar los mecanismos de arbitraje establecidos en la disposición relativa a la resolución de conflictos del Convenio indica que ha habido una cooperación óptima a largo plazo.

CUADRO 29. IMPLEMENTACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE CONCERTAR ACUERDOS: EL CASO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA

La Federación de Rusia comparte aguas transfronterizas, tanto con Partes en el Convenio sobre el Agua (Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Finlandia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia y Ucrania), como con no Partes (China, República Popular Democrática de Corea, Georgia y Mongolia). La Federación de Rusia firmó el Convenio sobre el Agua de Helsinki el 18 de marzo de 1992 y lo ratificó el 2 de noviembre de 1993.

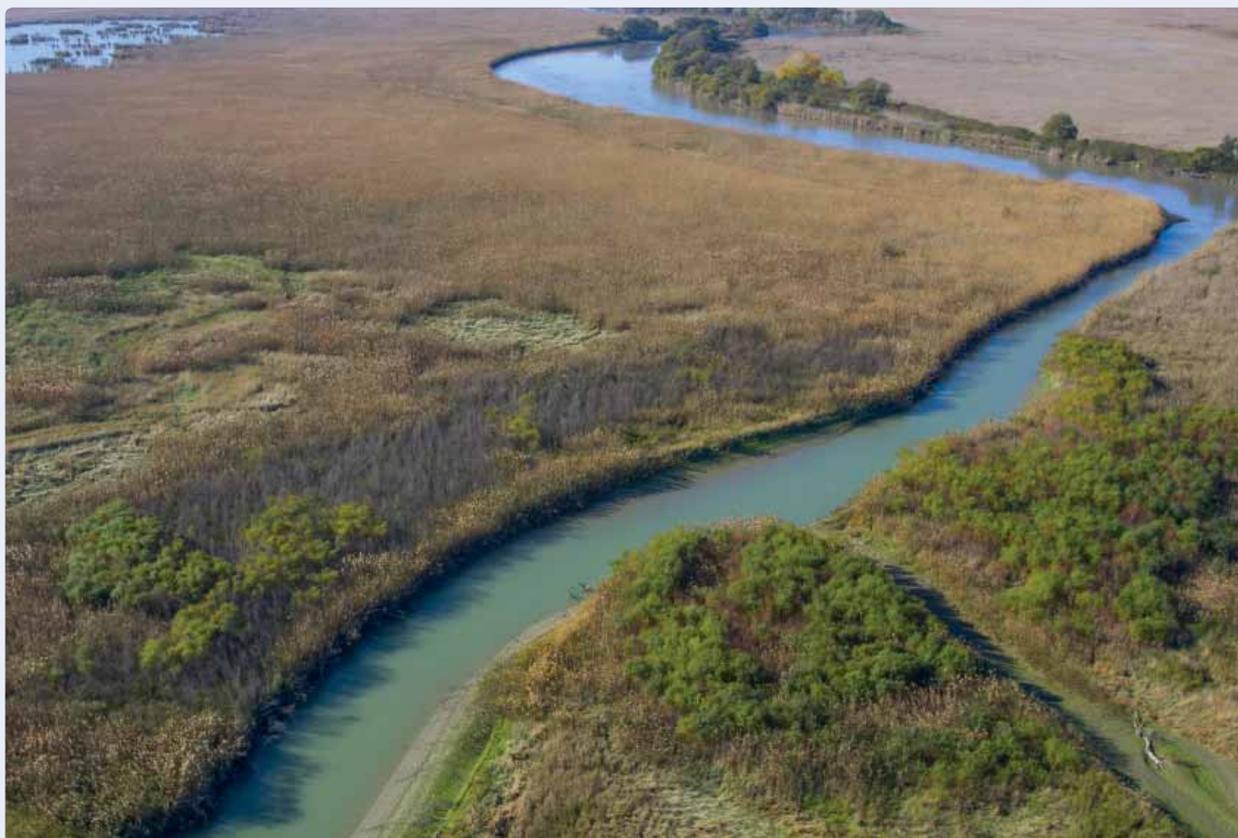
La Federación de Rusia actuó como sucesor en una serie de acuerdos celebrados por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con sus vecinos, por ejemplo, el Acuerdo entre la Unión Soviética y la República Popular de Polonia sobre el uso de los recursos hídricos en las aguas fronterizas (1964), el Acuerdo entre Noruega y la URSS sobre la utilización de la energía del agua en el río Pasvik (1957) y el Acuerdo entre la Unión Soviética y la República de Finlandia relativo a los sistemas de aguas de frontera (1964).

En la década de 1990 la Federación de Rusia firmó acuerdos bilaterales en materia de aguas transfronterizas con Kazajstán (1992, más tarde sustituido por el Acuerdo de 2010), Ucrania (1992), Mongolia (1995) y Estonia (1997). Más tarde, se firmaron los acuerdos bilaterales con Belarús (2002) y China (2008). En 2010, se firmó un acuerdo bilateral con Azerbaiyán sobre el uso del río Samur. En algunos casos, los acuerdos bilaterales de cooperación engloban temas específicos, por ejemplo, el Acuerdo entre el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de la República de Estonia relativo a la cooperación en la protección y utilización de los recursos pesqueros en los lagos de Chudskoye, Teoploye y Pskovskoye (1994).

Junto con Belarús y Tayikistán, la Federación de Rusia es también Parte en el Acuerdo sobre los principios generales de interacción en el uso racional y la protección de los cuerpos de agua transfronterizos en los Estados Participantes de la Comunidad de Estados Independientes (1998).

No existe un acuerdo en materia de aguas transfronterizas entre la Federación de Rusia y Georgia.

La Federación de Rusia ha participado en las negociaciones sobre proyectos de acuerdos en toda la cuenca (aún no firmados) en el río Zapadnaya Dvina (Daugava) (compartido con Belarús y Letonia), el río Niemen (Nemunas) (compartido con Belarús y Lituania) y el río Dnieper (Dnipro) (compartido con Belarús y Ucrania).



CUADRO 30. ESTRUCTURA DE UN ACUERDO: EJEMPLO DEL ACUERDO MARCO SOBRE LA CUENCA DEL RÍO SAVA

El contenido del Acuerdo marco sobre la cuenca del río Sava representa los elementos más comunes de los acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de aguas transfronterizas. Firmado en 2002 por Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y Eslovenia, el Acuerdo marco facilita la cooperación entre Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia y Eslovenia en materia de desarrollo sostenible de la cuenca del río Sava. Los principales objetivos del acuerdo son el establecimiento de un régimen internacional de navegación en el río Sava y sus afluentes navegables, lo que garantiza la gestión sostenible del agua y la prevención o limitación de riesgos.

El acuerdo consta de un preámbulo, varias partes y dos anexos. La primera parte (Disposiciones Generales), incluye definiciones (entre otras cosas, la definición de la «cuenca del río Sava») y de los objetivos del acuerdo. La segunda parte aborda los principios generales de la cooperación. La tercera parte describe las áreas de cooperación, tales como el régimen de la navegación, la gestión sostenible del agua, el plan de manejo de la cuenca del río Sava y los efectos extraordinarios en el régimen hídrico. La cuarta parte prevé el mecanismo de cooperación y describe el mandato y las tareas de la Reunión de las Partes. Además, se establece la Comisión de la cuenca Internacional del río Sava con la capacidad jurídica internacional necesaria para ejercer sus funciones. La Comisión está facultada para establecer una secretaría. También se estipulan arreglos para financiar la Comisión en el Acuerdo Marco. La quinta parte incluye disposiciones sobre la solución de controversias. Las disposiciones finales de la sexta parte abordan la duración, entrada en vigor, terminación y rescisión del contrato, y otras cláusulas finales. El anexo I contiene el Estatuto de la Comisión de la cuenca internacional del río Sava. En el anexo II figura el procedimiento de arbitraje.

El artículo 30 y otras disposiciones del Acuerdo Marco prescriben explícitamente el desarrollo por las Partes de los protocolos para regular ciertas áreas, proporcionando un enfoque gradual para intensificar la cooperación. El Protocolo relativo al régimen de la navegación, el Protocolo relativo a la prevención de la contaminación del agua causada por la navegación y el Protocolo relativo a la protección contra inundaciones fueron adoptados en 2002, 2009 y 2010, respectivamente.

CUADRO 31. DÓNDE ENCONTRAR ACUERDOS BILATERALES Y MULTILATERALES

La *Segunda evaluación de ríos transfronterizos, lagos y aguas subterráneas*,⁸⁵ elaborada bajo los auspicios del Convenio sobre el Agua (<http://www.unece.org/index.php?id=26343&L=0>), incluye la mayor lista, a día de hoy, de acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de aguas transfronterizas en la región de la UNECE.

FAOLEX (<http://faolex.fao.org/faolex/index.htm>) es una base de datos en línea que contiene tratados, leyes y reglamentos, centrados principalmente en la alimentación, la agricultura y los recursos naturales renovables de todo el mundo. Los acuerdos de cooperación transfronteriza en materia de gestión hídrica ocupan un lugar importante en esta base de datos, mantenida por la Oficina Jurídica de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO). Los textos completos de los acuerdos normalmente se proporcionan en el idioma original con resúmenes en inglés, francés y español.

La base de datos de los tratados internacionales de agua dulce (<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/interfreshwaterdata.html>), parte de la base de datos de conflictos transfronterizos relacionados con el agua dulce, elaborada por el Departamento de Geociencias de la Universidad Estatal de Oregón, incluye cerca de 450 tratados internacionales relacionados con el agua dulce, para los años 1820-2007.

El portal CAWATERinfo (<http://www.cawater-info.net/library/index.htm>) ofrece una biblioteca electrónica rica en acuerdos internacionales relacionados con el agua. La colección contiene varias traducciones no oficiales al ruso.

⁸⁵ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.11.II.E.15.

B. ARTÍCULO 9, PÁRRAFO 2 - ÓRGANOS CONJUNTOS

ARTÍCULO 9, PÁRRAFO 2

Los acuerdos o arreglos mencionados en el apartado 1 del presente artículo dispondrán el establecimiento de órganos conjuntos. Las funciones de dichos órganos conjuntos serán, entre otras cosas y sin perjuicio de los correspondientes acuerdos o arreglos existentes, las siguientes:

- a) Recoger, recopilar y evaluar datos con el fin de determinar las fuentes de contaminación que puedan causar impacto transfronterizo.
- b) Elaborar programas de vigilancia conjunta relativos a la calidad y cantidad del agua.
- c) Hacer inventarios e intercambiar información sobre las fuentes de contaminación mencionadas en la letra a) del apartado 2 del presente artículo.
- d) Establecer límites de emisión de aguas residuales y evaluar la eficacia de los programas de control.
- e) Elaborar objetivos y criterios conjuntos en materia de calidad del agua, teniendo en cuenta las disposiciones del apartado 3 del artículo 3 del presente Convenio, y proponer las medidas que correspondan para mantener y, cuando sea necesario, mejorar la calidad del agua existente.
- f) Elaborar programas de acción concertada para reducir las cargas de contaminantes procedentes tanto de fuentes puntuales (por ejemplo, fuentes urbanas e industriales), como de fuentes difusas (en particular de la agricultura).
- g) Establecer procedimientos de alerta y alarma.
- h) Servir de foro para el intercambio de información sobre la utilización de las aguas existentes y previstas e instalaciones afines que puedan causar un impacto transfronterizo.
- i) Fomentar la cooperación y el intercambio de información sobre la mejor tecnología disponible con arreglo a las disposiciones del artículo 13 del presente convenio, así como alentar la cooperación en programas de investigación científica.
- j) Participar en la aplicación de las evaluaciones del impacto ambiental relativas a aguas transfronterizas, de conformidad con las correspondientes normas internacionales.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

256. El artículo 9, párrafo 2 recoge uno de los tres requisitos obligatorios de fondo de los acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos. Prevé la creación de órganos conjuntos y enumera sus tareas básicas. Esta disposición obligatoria distingue al Convenio de básicamente todos los demás instrumentos internacionales en la materia⁸⁶, que, o bien establecen órganos conjuntos en su texto, o bien recomiendan la conclusión de arreglos institucionales entre los Estados ribereños. El fundamento de la obligación de establecer instituciones conjuntas es que «la gestión de los sistemas de cursos de agua internacionales a través de instituciones conjuntas no sólo es un fenómeno cada vez más común, sino también una forma de cooperación entre los Estados del curso de agua im-

prescindible si se pretende alcanzar a la utilización y la protección de los sistemas de agua».⁸⁷ El cumplimiento con dicha obligación crea un mecanismo para ayudar a las Partes ribereñas a cumplir con el Convenio en su globalidad, y por lo tanto, también da lugar a ventajas mutuas para las Partes ribereñas involucradas, promoviendo una cooperación mayor y más eficaz.

257. La palabra «dispondrán» que se encuentra en la primera frase del artículo 9, párrafo 2 del Convenio se refiere a la obligación directa para las Partes ribereñas de establecer órganos conjuntos como elemento institucional fundamental del marco normativo bilateral o multilateral de la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Por un lado, el establecimiento de órganos conjuntos no se debe considerar como la única forma de cooperación institucional entre las

⁸⁶ A excepción de, por ejemplo, el Protocolo Revisado de 2000 sobre los cursos de agua compartidos en la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (Protocolo SADC) - véase su artículo 5.3(a).

⁸⁷ Véase el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1990, vol. II (primera parte), pág. 44.

partes ribereñas, y por otro, la obligación de las Partes ribereñas de establecer órganos conjuntos mediante acuerdos u otros arreglos no significa que cada nuevo acuerdo o arreglo entre las partes ribereñas tenga que establecer un nuevo órgano conjunto. Las Partes ribereñas podrán encomendar a los órganos conjuntos ya existentes llevar a cabo una cooperación más extensa en virtud de los acuerdos u otros arreglos posteriores.

258. La definición de «órganos conjuntos» se encuentra en el artículo 1, párrafo 5 del Convenio. En virtud de esta disposición, los «órganos conjuntos» se refieren a cualquier comisión bilateral o multilateral u otros mecanismos adecuados para la cooperación entre las Partes ribereñas.

259. Las comisiones mixtas son la forma más común de los órganos conjuntos de los Estados ribereños. El término «comisión mixta» es un término colectivo que también abarca, por ejemplo, «autoridad conjunta sobre recursos hídricos», «comité», «grupo de trabajo conjunto», etc. A pesar de que la estructura organizativa de una comisión mixta puede variar de conformidad a las necesidades específicas de los Estados ribereños implicados, la mayoría de ellos comparten características comunes, a saber:

- (a) Una comisión suele ser un órgano permanente que se reúne a intervalos regulares;
- (b) Una comisión se compone generalmente de los representantes de los Estados ribereños, encabezados generalmente por funcionarios autorizados a tal fin por los gobiernos;
- (c) La representación de un país en una comisión mixta no se limita necesariamente a los representantes de las autoridades del agua, sino que también puede incluir a funcionarios de diversos ministerios y organismos, autoridades regionales y locales o municipales;
- (d) Una comisión puede tener un órgano de toma de decisiones, un órgano ejecutivo y órganos auxiliares, por ejemplo, de trabajo o grupos de expertos, unidades de vigilancia, de recopilación de datos y de procesamiento.
- (e) Una comisión a menudo tiene una secretaría. El trabajo de las comisiones mixtas puede complementarse con el establecimiento de una comisión de auditoría, una red de oficinas nacionales, un grupo consultivo de donantes, un centro de información, un centro de formación

o de observadores. La práctica reciente muestra que las comisiones mixtas permiten cada vez más la participación de representantes del sector público y privado, incluidas las ONGs.

260. Otra forma de cooperación entre los Estados ribereños es la institución de los «Plenipotenciarios para aguas transfronterizas».⁸⁸ Esta práctica es seguida principalmente en Europa Central y en Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central. El Plenipotenciario para las aguas transfronterizas es un funcionario procedente del campo de la gestión del agua, la protección del medio ambiente u otra autoridad nacional pertinente, designado por un gobierno nacional para facilitar y coordinar la implementación de un acuerdo en materia de aguas transfronterizas en nombre de un Estado ribereño. Los Plenipotenciarios de las aguas transfronterizas celebran reuniones de forma regular y pueden tener asistentes para apoyar su trabajo. Los Plenipotenciarios de las aguas transfronterizas son libres de establecer grupos de trabajo, solicitar asesoramiento a expertos e involucrar a la academia, el sector privado y el público en sus actividades. Los Plenipotenciarios de las aguas transfronterizas dependen a menudo del ministerio/organismo que representan, actuando como centro de coordinación a nivel interministerial o interdepartamental.

261. El artículo 9, párrafo 2, enumera las funciones que un órgano conjunto ha de realizar. A través de esta disposición, el Convenio pretende promover la coherencia básica y compatibilidad sustantiva entre las distintas formas de cooperación institucional dentro de su marco jurídico. Por lo tanto, la lista refleja el conjunto básico de las funciones que cualquier órgano conjunto debería tener asignadas y de cuya ejecución debería ser responsable. No obstante, las Partes ribereñas son libres de ajustar las prioridades de sus órganos conjuntos de conformidad con sus necesidades específicas. Esto se ve confirmado por la expresión «entre otras cosas» en el artículo 9, párrafo 2, según el cual la lista de funciones no es exhaustiva. Esto está en consonancia con el carácter marco del Convenio, lo que permite a las Partes ribereñas adaptar su marco institucional para la cooperación a sus necesidades específicas en una cuenca de agua determinada. Esto implica la posibilidad de modificar las funciones y los poderes de un órgano conjunto al cabo del tiempo, o para conferirles funciones adicionales.

⁸⁸ Esto no debe confundirse con «plenipotenciario», el término con el que a veces se designa a un jefe de delegación en una comisión conjunta.

262. La expresión «sin perjuicio de los correspondientes acuerdos o arreglos existentes» en la disposición que aquí se examina, indica que la lista de funciones bajo la misma disposición debe considerarse como un complemento a las funciones o áreas de actividad de un órgano conjunto, en virtud de acuerdos u otros arreglos entre las Partes ribereñas existentes en el momento de la entrada en vigor del Convenio para estas Partes ribereñas.

263. En el ejercicio de las funciones enumeradas en el artículo 9, párrafo 2, un órgano conjunto debe tener debidamente en cuenta las actividades que se desprenden de las disposiciones pertinentes del Convenio, de la siguiente manera:⁸⁹

- Recoger, recopilar y evaluar datos con el fin de determinar las fuentes de contaminación que puedan causar impacto transfronterizo (artículo 11, artículo 13, párrafo 1(a) y (c), artículo 6);
- Elaborar programas de monitoreo conjunto relativos a la calidad y cantidad del agua⁹⁰ (artículo 4, artículo 11, artículo 3, párrafo 1 (b), artículo 13, párrafo 1 (a));
- Redactar inventarios e intercambiar información sobre las fuentes de contaminación (artículo 3, párrafo 1 (a), el artículo 13, párrafo 1 (c) y (e), el artículo 11, párrafo 2);
- Establecer límites de emisión de aguas residuales (artículo 3, apartado 3, artículo 13, párrafos 1(e) y 2, artículo 11, párrafo 2);
- Evaluar la eficacia de los programas de control (artículo 3, párrafo 1 (a) y (b), el artículo 11, párrafo 4);
- Elaborar objetivos y criterios conjuntos en materia de calidad del agua (artículo 3, apartado 3, en el anexo III, el artículo 12);
- Proponer las medidas que correspondan para mantener y, cuando sea necesario, mejorar la calidad del agua existente (artículo 2, párrafos 2 (b) y 7), el artículo 3, párrafo 1 (d) y (i), el artículo 5, párrafo 1 (f); artículo 12);
- Desarrollar programas de acción concertada para reducir las cargas de contaminantes procedentes tanto de fuentes puntuales (por ejemplo urbana e industrial) como de fuentes difusas (en especial de la agricultura) (artículo 2, párrafos 3 y 6, el artículo 3, párrafo 1 (a), (b), (e), (f), (g), artículo 12);
- Establecer procedimientos de alerta y alarma (artículo 14, el artículo 3, párrafo 1 (j));
- Servir de foro para el intercambio de información sobre los usos de las aguas existentes y previstos e instalaciones afines que puedan causar un impacto transfronterizo (artículo 6, artículo 10);
- Promover la cooperación y el intercambio de información sobre la mejor tecnología disponible (artículo 7, párrafo 1, anexo I, artículo 3, párrafo 1 (c) y (f), artículo 3, apartado 2, artículo 6, artículo 13, párrafo 1 (b), el artículo 13, apartado 4, el artículo 3, párrafo 1(g), anexo II);
- Fomentar la cooperación en programas científicos de investigación (artículo 5, artículo 13, párrafo 1 (b), artículo 12);
- Participar en la implementación de la EIA relativa a las aguas transfronterizas, de conformidad con las correspondientes normas internacionales⁹¹ (artículo 3, párrafo 1 (h));
- Servir de foro de consulta entre las Partes ribereñas, en el sentido del artículo 10.⁹²

264. Dado que los acuerdos u otros arreglos pueden cubrir «la cuenca hidrográfica, o su parte o partes» (artículo 9, párrafo 1) se alienta a las Partes ribereñas a desarrollar políticas, programas y estrategias que «abarquen todas o partes de las cuencas hidrográficas afectadas» (artículo 2, párrafo 6); el alcance de las actividades de los órganos conjuntos puede cubrir toda la cuenca hidrográfica, una parte (s) de la misma, más de una cuenca hidrográfica o todas las aguas transfronterizas compartidas por las Partes ribereñas. En caso de que «existan dos o más órganos conjuntos en la misma cuenca hidrográfica, éstos se esforzarán por coordinar sus actividades con el fin de reforzar la

⁸⁹ Véase también los comentarios a las disposiciones correspondientes de la presente Guía.

⁹⁰ Orientación detallada sobre el monitoreo y la evaluación conjuntos se puede encontrar en el documento titulado las Estrategias para el monitoreo y evaluación de los ríos, lagos y aguas subterráneas transfronterizos (ECE/MP.WAT/20), así como las Directrices para el monitoreo y la evaluación de los ríos, lagos y aguas subterráneas transfronterizos, elaboradas en el marco del Convenio (disponible en: <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>).

⁹¹ Cabe destacar que el Convenio no exige que un órgano conjunto lleve a cabo la EIA, sino que exige que éste “participe en su aplicación”. En la aplicación del artículo 9, párrafo 2, se deberían tener en cuenta las disposiciones correspondientes recogidas en el Convenio de Espoo.

⁹² Véase el comentario al artículo 10.

prevención, control y reducción del impacto transfronterizo en esa cuenca hidrográfica» (artículo 9, párrafo 5). Dado que la cooperación se dirige también a la protección del medio marino, los órganos conjuntos establecidos en el Convenio «invitarán a cooperar a los órganos conjuntos establecidos por los Estados costeros a fin de armonizar su trabajo» (artículo 9, párrafo 4) para la prevención, el control y la reducción del impacto transfronterizo y la protección del medio marino.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

265. Mientras que se redactan y negocian nuevos acuerdos u otros arreglos, las Partes ribereñas tienen que asegurarse de que los acuerdos prevén el establecimiento de un órgano conjunto. Este último estará a cargo de llevar a cabo, al menos, el conjunto de funciones que se recogen en el Convenio. Si los acuerdos existentes u otros arreglos no prevén el establecimiento de órganos conjuntos, las Partes ribereñas deben tomar las medidas necesarias para ajustar dichos instrumentos. Las Partes ribereñas pueden adoptar un enfoque gradual en la definición de las funciones de los órganos conjuntos que establecen, con el fin de abarcar al cabo de un tiempo todas las tareas enumeradas en el Convenio.

266. La práctica internacional muestra una amplia gama de órganos conjuntos existentes en cuanto a sus mandatos, poderes, composiciones y estructuras. Pueden ser bilaterales o multilaterales; pueden estar a cargo de un curso de agua en particular o de todas las aguas transfronterizas compartidas por las Partes; pueden abordar toda la gama de actividades y usos relacionados con el agua o se pueden centrar en sectores específicos de la gestión y la utilización del agua; pueden implicar el más alto nivel de representación en las relaciones interestatales, los jefes de Estado, o sólo los expertos técnicos; pueden simplemente servir de canal de comunicación o ser confiados responsabilidades mucho más amplias, incluyendo la resolución de conflictos. No existe un modelo único de cooperación que sea apropiado para todas las situaciones.

Esta diversidad supone una fortaleza importante y es una consecuencia de la gran variedad de entornos políticos y físicos, diversos orígenes y mandatos de las instituciones, y problemas actuales y emergentes que están obligados a abordar.

267. Al mismo tiempo, hay algunas características que son esenciales para la eficacia de los órganos conjuntos. Estas se refieren a la amplia competencia y representación de las diferentes autoridades y organismos, lo que permite la aplicación de la gestión integrada de los recursos hídricos; poderes claramente definidos; una estructura organizativa que faculta el desarrollo y la adopción de decisiones, así como su aplicación. Tales principios también abarcan mecanismos eficaces para la cooperación entre un órgano conjunto y las autoridades nacionales, los mecanismos claros de presentación de informes, la disponibilidad de recursos financieros para la ejecución de programas conjuntos y de apoyo de la estructura organizativa, los mecanismos que aseguren la participación del público y de las partes interesadas en la actividad de un órgano conjunto. También es importante tratar de garantizar la participación de todos los países de la cuenca en un órgano conjunto. La celebración de acuerdos bilaterales y el establecimiento de órganos conjuntos bilaterales son importantes, pero no deben ser considerados como un sustituto de la cooperación en toda la(s) cuenca(s) transfronteriza(s).⁹³

268. En suma, un acuerdo u otro arreglo que establece un órgano conjunto deberá abordar expresamente, entre otras cosas, sus áreas de operación, objetivos, funciones, tareas y competencias, situación jurídica, ámbito geográfico, estructura organizativa, las consecuencias financieras y mecanismos de presentación de informes. También se deben elaborar disposiciones que garanticen la participación pública. Se confiará a los órganos conjuntos el poder de desarrollar sus propias normas de procedimiento y demás normas internas (reglamentos financieros, estatuto del personal, reglas para los observadores, etc.), según sea necesario para sus actividades.

⁹³ Las Comisiones de cuencas fluviales y otras instituciones de cooperación transfronteriza del agua, UNECE, serie CWC.

3. Ejemplos

CUADRO 32. CÓMO LOS PLENIPOTENCIARIOS DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA Y UCRAINA COORDINAN LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE AGUA TRANSFRONTERIZA

El Acuerdo entre el Gobierno de Ucrania y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre la protección y utilización conjuntas de las aguas transfronterizas se firmó en 1992. Para facilitar la aplicación del Acuerdo, cada Parte designó a un Plenipotenciario y dos Plenipotenciarios adjuntos. En 2011, el jefe adjunto de la Agencia Federal de Recursos Hídricos fue el plenipotenciario de la Federación de Rusia, mientras que el Presidente de la Agencia Estatal de Recursos Hídricos fue el plenipotenciario de Ucrania.

Los Plenipotenciarios se reúnen anualmente. En caso necesario, pueden celebrar reuniones extraordinarias. Los resultados de todas las reuniones se reflejan en los protocolos. Los principales temas de la agenda de las reuniones de Plenipotenciarios incluyen: preparación y gestión de las inundaciones de primavera, los resultados del monitoreo radiológico e hidroquímico de las aguas superficiales y subterráneas, el intercambio de información rápida, los planes de emergencia, la consideración de programas internacionales sobre la revitalización del río Dniéper (Dnipro), y los programas y medidas para la revitalización y rehabilitación de pequeños ríos transfronterizos.

Las reuniones conjuntas de grupos de trabajo ruso-ucranianos y las reuniones de los Plenipotenciarios adjuntos se llevan a cabo en el marco del Acuerdo de 1992. Los grupos de trabajo conjuntos reúnen a los representantes de las unidades de gestión de las cuencas, los laboratorios de control del suelo y del agua de las expediciones de mejora hidrogeológica de la Agencia Estatal de Recursos Hídricos de Ucrania, los departamentos de recursos hídricos de varias regiones de la Federación Rusa, la Unidad de Gestión del Agua de la Cuenca Moskovsko-Oksky y el laboratorio hidroquímico Klintsevskaya de la Unidad de gestión del agua «Centregionvodhoz» del Estado Federal de la Federación de Rusia. Las tareas de los grupos de trabajo conjuntos incluyen, entre otras:

- El desarrollo e implementación de planes de acción para la rehabilitación y protección de las masas de agua transfronterizas en la Cuenca del río Dniéper (Dnipro).
- El fortalecimiento de la cooperación en la implementación de los programas coordinados de monitoreo de las aguas superficiales en los cuerpos de agua transfronterizos de la cuenca, en la aplicación de la metodología de evaluación, análisis de muestras y evaluación de la calidad del agua, y en el rápido intercambio de información entre los países bajo el programa «Transhydrochem».
- Las actividades preparatorias y la gestión de las inundaciones de primavera en los ríos transfronterizos.
- El intercambio rápido de información hidrológica, datos sobre gestión del agua e información sobre las características físicas y técnicas del estado los cuerpos de agua y las instalaciones hidro-técnicas, así como la previsión de posibles cambios.
- La toma de decisiones en situaciones de emergencia relacionadas con la contaminación de las aguas superficiales, los accidentes en las instalaciones hidro-técnicas, y el desarrollo de recomendaciones basadas en la ciencia para el uso seguro de agua potable.

Las actividades en el río Seversky Donets y en los ríos de la región del Mar de Azov pueden ser usadas a modo de ejemplo para la aplicación del acuerdo. El Departamento de recursos hídricos de la cuenca del río Seversky Donets (Ucrania) y la Unidad de gestión hídrica de la cuenca del Don (Federación de Rusia) trabajan en estrecha cooperación e involucran a las administraciones de las regiones de la Federación de Rusia y Ucrania que bordean al río. Se desarrolló un Programa interregional para la rehabilitación ecológica de la cuenca del Seversky Donets en el marco del Consejo de Jefes de las regiones fronterizas de la República de Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania. Las Partes implementaron un programa conjunto de evaluación analítica del estado hidroquímico de los cuerpos de agua y establecieron los requisitos de evaluación de parámetros hidrológicos e hidro-químicos en la frontera. Desde 2005, las Partes intercambian resultados de las pruebas a través de un sistema de intercambio de datos sobre los recursos hídricos transfronterizos, desarrollado por el Departamento de recursos hídricos de la cuenca del río Seversky-Donets y la Unidad de gestión hídrica de la cuenca del Don.

En el curso de la implementación del Acuerdo, las Partes intercambian datos semanalmente sobre los regímenes de depósitos de agua en las zonas fronterizas: Belgorodskoye (Federación de Rusia) y Pechenejskoye (Ucrania) en el río Seversky Donets, Starooskolskoye (Federación de Rusia) y Chervonooskolskoye (Ucrania) en el río Oskol, Shterovskoye (Ucrania) en el río Mius, Zuevskoye (Ucrania) en el río Krinka y Dovjanskoye (Ucrania) en el río Kundriucha.

CUADRO 33. COMISIÓN RUSO-FINLANDESA PARA EL USO DE RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS

La colaboración entre Finlandia y la Federación de Rusia en el marco de la Comisión conjunta ruso-finlandesa en materia de aguas transfronterizas es un excelente ejemplo de cooperación bilateral experta en aguas transfronterizas. La Comisión se estableció sobre la base del Acuerdo de 1964 entre Finlandia y la Unión Soviética sobre los cursos de agua transfronterizos (adoptado posteriormente por la Federación de Rusia) e inicio su labor en 1966. Aunque el acuerdo en el que se fundamentó la Comisión tiene casi medio siglo de antigüedad, la Comisión es plenamente compatible con las disposiciones del Convenio sobre el Agua.

La Comisión está compuesta por 12 miembros. Tanto Finlandia como la Federación de Rusia designan seis miembros, expertos y secretarios a la Comisión. Esencialmente, dos grupos de trabajo llevan el trabajo práctico de la Comisión: el grupo de gestión integrada de los recursos hídricos y el grupo de la protección del agua.

La tarea de la Comisión es hacer frente a todas las cuestiones previstas en el Acuerdo entre Finlandia y la Federación de Rusia. El Acuerdo se aplica a todos los usos de los recursos hídricos en 20 cursos de agua transfronterizos. Se prohíbe, entre otras cosas, la alteración y la contaminación de los cursos de agua y el bloqueo de las principales canales navegables. Las disposiciones también abarcan el monitoreo de la calidad del agua y las prescripciones generales relativas a las indemnizaciones en caso de daños. Esto significa que la Comisión examina, a petición de las Partes Contratantes o por iniciativa propia, todo tipo de cuestiones relacionadas con el uso de los cursos de agua transfronterizos. Además, supervisa la implementación del Acuerdo y monitorea la calidad del agua en los cursos de agua transfronterizos.

Finlandia y la Federación de Rusia pueden acordar someter las cuestiones relativas a la prohibición de la contaminación (artículo 4 del Acuerdo) o la alteración del curso o caudal de un canal de agua (artículo 2) a la Comisión en vistas a obtener su dictamen u opinión. Las decisiones se toman por unanimidad y serán vinculantes para ambas Partes Contratantes. Si la Comisión no puede llegar a un consenso, la cuestión se somete a los Gobiernos de Finlandia y la Federación de Rusia (hasta el momento, esto no ha sido necesario). Las opiniones no son determinantes sobre, por ejemplo, el resultado del procedimiento nacional para otorgar permisos, pero son importantes en la toma de decisiones nacionales.

La cooperación de la Comisión ha sido exitosa y muy respetada, especialmente en el campo de la protección del agua. Por ejemplo, la carga contaminante sobre las aguas transfronterizas vertida tanto por la industria de la pulpa como por la industria papelera de Finlandia es ahora una fracción del nivel de contaminación que había a principios de 1970. Uno de los resultados más significativos de la cooperación es la Regla de Descarga del lago Saimaa y el Río Vuoksi, promulgada en 1991, que prevé cambios rápidos y flexibles en los volúmenes de descarga para la gestión del riesgo de inundaciones y sequías.



CUADRO 34. COMISIONES CONJUNTAS DE HUNGRÍA Y LOS PAÍSES VECINOS PARA EL USO DE RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTERIZOS

Anteriormente a los acontecimientos políticos ocurridos en Europa en la década de 1980, Hungría contaba con cinco países vecinos (Austria, Checoslovaquia, Rumanía, la Unión Soviética y Yugoslavia) y tenía acuerdos sobre cuestiones relacionadas con las aguas transfronterizas con todos ellos. Actualmente, Hungría está rodeada por siete países (Austria, Croacia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía y Ucrania), sólo uno de los cuales no cambió su nombre oficial (Austria) y sólo dos de ellos tienen aún el mismo territorio (Austria y Rumanía).

Hoy en día, Hungría cuenta con siete acuerdos vigentes y, en consecuencia, siete comisiones mixtas en materia de aguas transfronterizas (más tarde llamadas órganos conjuntos). Hungría firmó nuevos acuerdos sobre los órganos conjuntos con Croacia y Eslovenia en 1994, con Ucrania en 1998, y con Rumanía en 2003. El Acuerdo actualizado con Eslovaquia se encuentra en preparación. Al igual que el nuevo acuerdo con Rumanía, éste se fundamentará en la DMA de la UE y la Convención de protección del río Danubio, así como en las disposiciones marco del Convenio sobre el Agua.

El esquema general consiste en que cada órgano conjunto esté compuesto por una delegación húngara y una delegación de la otra Parte Contratante. El jefe de delegación, el plenipotenciario, tiene uno o dos diputados, todos autorizados por sus respectivos gobiernos. Los jefes (plenipotenciarios) de estos órganos conjuntos en Hungría son nombrados por el Ministerio de Desarrollo Rural y están autorizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores. En los países vecinos, el jefe del órgano conjunto también está nombrado por el Ministerio relativo al agua o al medio ambiente. No existe una secretaría permanente. Cada Parte tiene un «secretario transfronterizo» que se encarga de la coordinación de la cooperación y de velar por el seguimiento de las decisiones de los órganos conjuntos. Estas personas no son independientes, sino que por lo general trabajan en las organizaciones relacionadas con la gestión hídrica (ministerios o direcciones regionales), y esta tarea es sólo una de sus funciones. Como regla general, los órganos conjuntos tienen una sesión por año dirigida por jefes de delegaciones y otra dirigida por los diputados. En algunos casos se organizan sesiones extra. Los subcomités, los grupos de expertos o grupos de trabajo se organizan en los órganos conjuntos según los ríos y/o funciones (por ejemplo, el Subcomité del río Ipoly/Ipel (Hungría-Eslovaquia) y el Subcomité de gestión de hídrica e hidrometeorología (Hungría-Rumanía). Se reúnen también una o dos veces al año.

Las competencias y el número de subcomités son diferentes en cada órgano conjunto. En ciertos casos, los subcomités han sido establecidos ad hoc (por ejemplo, el Subcomité para la elaboración del nuevo acuerdo en materia de aguas transfronterizas (Hungría-Rumanía).

La cooperación en materia de aguas transfronterizas tiene una historia relativamente larga en Hungría que se remonta al Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial, cuando se establecieron nuevas fronteras que cruzaban cuencas hidrográficas y que convirtieron aguas nacionales en aguas transfronterizas. Debido a la naturaleza de los problemas predominantes en ese momento, el foco principal de los acuerdos era (y en ciertos casos, aún es) la seguridad frente las inundaciones, el drenaje del exceso de agua, las cuestiones financieras, etc. Los nuevos acuerdos se firmaron después de la Segunda Guerra Mundial, aunque sin una base común, y por eso existen diferencias tanto en las estructuras de los acuerdos como en los órganos conjuntos. La primera oportunidad de proporcionar a los acuerdos una base común fue proporcionada por la entrada en vigor del Convenio sobre el Agua y el Convenio sobre la Protección del Río Danubio, en 1996 y 1998, respectivamente, seguidos de la DMA de la UE en 2000, que se convirtió en nuevo elemento de todas las relaciones. Sin embargo, persisten algunas diferencias —incluso entre las estructuras de los nuevos acuerdos y/o de los actualizados en las relaciones con los siete vecinos. En virtud de los acuerdos transfronterizos bilaterales, cuestiones como el intercambio de datos hidrológicos y de calidad del agua, la protección contra inundaciones y actividades peligrosas para calidad del agua, etc., están reguladas en detalle por documentos/reglamentos específicos elaborados de manera conjunta.

El ámbito de la cooperación se ha ido ampliando progresivamente, desde las cuestiones para el control de inundaciones, en un primer momento, hasta abordar progresivamente la gestión de los recursos hídricos y las cuestiones de la calidad del agua. En el futuro, se prestará más atención a los temas relacionados con las aguas subterráneas.

Todos los acuerdos se refieren a cuestiones de monitoreo y evaluación, pero por supuesto no de la misma manera. Todos los órganos conjuntos tienen subgrupos sobre la calidad de las aguas superficiales. Las características hidrológicas, en la mayoría de los casos sólo para las aguas superficiales, han sido parte de las actividades de los órganos conjuntos desde el principio.

Los órganos conjuntos cuentan con regulaciones sobre el intercambio de datos específicos. Como primer paso se intercambian datos operativos diarios, a continuación información relativa a las previsiones de inundación, luego, mediciones del caudal y series de datos y, por último, la evaluación de los datos comunes.

Al principio, el ámbito territorial de los acuerdos cubría únicamente un tramo de varios kilómetros a lo largo de ambos lados de las fronteras de los Estados. El alcance de la cooperación se está perfeccionando en toda la cuenca transfronteriza.

C. ARTÍCULO 10 - CELEBRACIÓN DE CONSULTAS

ARTÍCULO 10

Las Partes ribereñas celebrarán consultas según los principios de reciprocidad, buena fe y buena vecindad, a petición de cualquiera de las Partes. Dichas consultas estarán encaminadas a la cooperación en relación con los asuntos previstos por las disposiciones del presente Convenio. Cualquiera de dichas consultas se realizará por mediación de un órgano conjunto establecido en virtud del artículo 9 del presente Convenio, cuando exista dicho órgano.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

269. El artículo 10 constituye una especificación de la obligación general de cooperación establecida en el artículo 2, párrafo 6, del Convenio. El artículo 10 establece que las consultas «estarán encaminadas a la cooperación en relación con los asuntos previstos por las disposiciones del presente Convenio». Esto implica que las consultas son a la vez una forma de cooperación en sí mismas y un medio para la facilitación de nuevas formas de cooperación.

270. El principio de que deben celebrarse consultas entre los Estados vecinos para discutir temas de interés común es un principio de derecho consuetudinario general basado en una práctica diplomática y convencional bien consolidada relativa a los tratados bilaterales de amistad y buena vecindad. La protección del medio ambiente internacional añade un aspecto específico a este principio general, es decir, el hecho de que cada Estado tenga la obligación de consultar a su vecino en caso de que contemple actividades susceptibles de causar un impacto transfronterizo. El principio 19 de la Declaración de Río establece que «los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe». A nivel paneuropeo, este principio es la disposición fundamental del Convenio de Espoo, y se encuentra consagrado en su artículo 5.

271. El artículo 10 del Convenio sobre el Agua establece un deber general de consulta a petición de cualquiera de las Partes ribereñas. Su ámbito de aplicación es de carácter general, en el sentido de que no se limita sólo a los casos de actividades concretas que puedan tener un impacto transfronterizo.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

272. La disposición que se examina prevé la obligación de celebrar consultas a petición de cualquiera de las Partes ribereñas. No proporciona un criterio objetivo

—como un peligro inminente de impacto transfronterizo— como condición previa o desencadenante para la celebración de consultas. En términos concretos, esto implica que la Parte ribereña a la que se dirige la solicitud no puede, en principio, hacer caso omiso de ella en razón de que no habría motivos válidos para solicitar la apertura de consultas. Las consultas se celebrarán sin demora, tras la recepción de la solicitud, y, dado el carácter general del artículo 10, podrán referirse no sólo a los acontecimientos eventualmente críticos, sino también a los asuntos habituales de cooperación rutinaria, como el intercambio de información o el monitoreo y la evaluación conjunta.

273. Según el artículo 10, las consultas se llevarán a cabo a través de un órgano conjunto que se establecerá en virtud del artículo 9, párrafo 2, cuando, por supuesto, exista dicho órgano. Esta obligación es un elemento innovador con respecto a la práctica general. Como ejemplo de este último, en virtud del artículo 5 del Convenio de Espoo, las consultas «pueden llevarse a cabo» a través de un órgano conjunto. El artículo 10 indica claramente la intención de los redactores del Convenio de convertir los órganos conjuntos en el canal principal de cooperación entre las Partes ribereñas. Por consiguiente, el artículo 10 también puede proporcionar un fundamento jurídico para la convocatoria de reuniones extraordinarias de los órganos conjuntos establecidos de conformidad con el artículo 9 del Convenio. Esto a menudo se establece por medio de acuerdos bilaterales o regionales relativos al agua.

274. Cuando los acuerdos o arreglos del tipo previsto en el artículo 9 aún no existan, la negociación y celebración de dichos acuerdos o arreglos debe ser una prioridad en el contexto de esas consultas.

275. Según el artículo 10, se celebrarán consultas sobre la base de la reciprocidad, buena fe y buena vecindad. Esto significa que no debe haber un intercambio de puntos de vista puramente formal, sino un proce-

so de fondo en el que cada Estado ribereño deberá actuar teniendo en cuenta los intereses legítimos de la otra Parte. Esto refleja el derecho consuetudinario

general, encontrándose también codificado en el artículo 17, párrafo 2 de la Convención de Nueva York.

3. Ejemplos

CUADRO 35. CONSULTAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN LA CUENCA DEL RÍO RIN.

Cuando la DMA de la UE entró en vigor en 2000, los Estados de la cuenca del río Rin se plantearon cómo hacer posible la cooperación y la coordinación para implementarla. El nuevo Convenio sobre la protección del Rin (Convenio del Rin) acababa de ser firmado en 1999, pero sólo cubría los Estados ribereños del Rin (Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza, junto con la Comunidad Europea), es decir, no todos los Estados miembros en toda la cuenca. Austria, Liechtenstein y la Región Valona de Bélgica se encuentran en la cuenca del Rin, pero no son Partes en el Convenio del Rin. La renegociación de este instrumento no era una solución ya que hubiera llevado demasiado tiempo.

Por lo tanto, en 2001 los Estados tomaron una solución pragmática al establecer el llamado Comité de coordinación, no mediante un acuerdo internacional, sino mediante una decisión de una conferencia ministerial. El Comité se encargó de coordinar la acción de todos los Estados de la cuenca del río Rin, con respecto a la DMA de la UE. Suiza, en calidad de Estado no comunitario, accedió a cooperar de forma voluntaria. En un principio, la Comisión internacional para la protección del Rin (CIPR) y el Comité de coordinación celebraron reuniones paralelas para decidir sobre las cuestiones pertinentes. Después de algunos años, se hizo evidente que muchas cuestiones en el marco del Convenio del Rin y la DMA de la UE se superponían y que no tenía ningún sentido debatir y decidir sobre los temas dos veces. Por consiguiente, a partir de 2006 se comenzó a celebrar una sola reunión conjunta. No obstante, existen disposiciones independientes sobre financiación y las reglas de procedimiento de la CIPR no son válidas para los Estados no Partes de dicha Comisión.

Los resultados del debate conjunto sobre la DMA de la UE han incluido, hasta la fecha, informes internacionales sobre el estado de los cuerpos de agua, los programas de monitoreo y la parte internacional del plan de gestión de la cuenca hidrográfica del río Rin.

CUADRO 36. DIÁLOGOS DE POLÍTICA NACIONAL

Los Diálogos de política nacional sobre la GIRH y el suministro de agua y saneamiento es el principal instrumento operativo de la Iniciativa del Agua de la Unión Europea (EUWI) en los países de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central. Esta iniciativa se puso en marcha en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002. La UNECE actúa como socio estratégico en el apoyo al proceso de diálogo sobre políticas relativas a la GIRH, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico es el socio estratégico para los diálogos políticos sobre el suministro de agua y el saneamiento, así como sobre los aspectos económicos y financieros de la gestión de los recursos hídricos.

El proceso de diálogo en los países de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central trata sobre cuestiones específicas de cada país, incluidas las cuestiones de cooperación en materia de aguas transfronterizas. La atención se centra en la asistencia para fortalecer la GIRH en línea con los principios del Convenio del Agua, el Protocolo sobre Agua y Salud, la DMA de la UE y otros instrumentos de la UNECE y de la UE. Los Comités Directivos Nacionales comprenden todos los ministerios pertinentes (por lo general a nivel de viceministros y otros altos funcionarios), los organismos e instituciones (incluyendo el mundo académico) y las ONGs.

Los diálogos de política nacional se están convirtiendo en un medio adicional de «consultas entre los países ribereños». Este es el caso de Kirguistán, donde entre los actores del proceso de diálogo se encuentran representantes de la Comisión conjunta de Kirguistán y Kazajistán sobre los ríos Chu y Talas.⁹⁴ En la República de Moldova y Ucrania, las cuestiones de cooperación transfronteriza en materia de agua están a menudo en la agenda de las respectivas reuniones del Comité Directivo.

⁹⁴ La Comisión de la República de Kazajistán y la República Kirguisa sobre el empleo de instalaciones para la gestión del agua del estatuto intergubernamental sobre los ríos Chu y Talas.

CUADRO 37. EXPERIENCIA EN EL SENO DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DEL RÍO DANUBIO (CIPD)

Las consultas entre las Partes en el Convenio sobre la Protección del Río Danubio se celebran periódicamente en las reuniones de la CIPD. Los observadores de la CIPD oficialmente aprobados también tienen el derecho a participar en el debate. El orden del día de las sesiones ordinarias (anuales) ofrece una oportunidad permanente para presentar información sobre los proyectos de relevancia transfronteriza o los proyectos con posibles efectos/consecuencias transfronterizas. La Comisión proporciona un foro para el debate y el intercambio de información y puntos de vista, y también puede formular resoluciones sobre las cuestiones. Sin embargo, no actúa como un órgano de resolución de conflictos o como un Tribunal.

El intercambio regular de información y el diálogo aseguran el intercambio de información de primera mano, y al mismo tiempo, pueden facilitar el entendimiento mutuo. No obstante, cualquier debate sobre proyectos con posibles consecuencias transfronterizas debe llegar a una solución común para las partes interesadas, de conformidad con la legislación internacional y nacional vigente.

Ejemplo de estos tipos de funciones de un órgano conjunto son los debates sobre el Profundo Canal de Navegación entre el Danubio y el Mar Negro (Rumania y Ucrania) y la refinería de petróleo Giurgiulesti (República de Moldova y Ucrania). Se puede encontrar más información en la página web de la CIPD (www.icpdr.org).



D. ARTÍCULO 11- PROGRAMAS DE MONITOREO Y DE EVALUACIÓN CONJUNTOS O COORDINADOS

ARTÍCULO 11

1. En el marco de la cooperación general mencionada en el artículo 9 del presente Convenio, o de arreglos específicos, las Partes ribereñas establecerán y aplicarán programas conjuntos de vigilancia del estado de las aguas transfronterizas, incluidos los hielos flotantes y las inundaciones, así como el impacto transfronterizo.
2. Las Partes ribereñas acordarán parámetros de contaminación y los contaminantes cuyas descargas y concentración en las aguas transfronterizas se vigilarán regularmente.
3. Las Partes ribereñas realizarán, a intervalos regulares, evaluaciones conjuntas o coordinadas del estado de las aguas transfronterizas y de la efectividad de las medidas tomadas para la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Los resultados de dichas evaluaciones se facilitarán al público de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 16 del presente Convenio.
4. A estos efectos, las Partes ribereñas armonizarán normas para establecer y poner en práctica programas de vigilancia, sistemas de medición, dispositivos, técnicas analíticas, procedimientos de evaluación y tratamiento de datos y métodos de registro de los contaminantes que se descarguen.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

276. La información recibida relativa a los programas de monitoreo organizados de forma conjunta es una parte fundamental de la gestión integrada del agua de una cuenca hidrográfica completa o de aguas transfronterizas bilaterales. Esto ayuda a los responsables de la toma de decisiones a proponer e implementar medidas adecuadas que ayuden a prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y permite la verificación de su eficacia sobre el agua y el medio ambiente. El Convenio exige a las Partes ribereñas establecer y poner en práctica programas de monitoreo conjuntos y efectuar una evaluación conjunta o coordinada de las condiciones de las aguas transfronterizas. Se han elaborado varias directrices para ayudar a los países a establecer y ejecutar programas conjuntos de monitoreo en el marco del Convenio.⁹⁵

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

277. Para establecer programas de monitoreo y de evaluación conjuntos que funcionen con eficacia, las Partes ribereñas deben asegurarse de que se han implementado todas las medidas legislativas, institucionales y financieras necesarias. Pueden crear un órgano conjunto de expertos, específico para desarrollar, operar y mantener el programa de evaluación y vigilancia conjunta, ya sea en el marco de los acuerdos existentes de cooperación transfronteriza (por ejem-

plo, comisiones de cuencas fluviales, reuniones de los plenipotenciarios) o como sujeto de un acuerdo independiente dedicado específicamente a este tema. Los programas de vigilancia conjuntos pueden ser implementados para una cuenca fluvial en su conjunto o para determinadas aguas transfronterizas a través de un acuerdo bilateral.

278. Los elementos básicos que deben ser acordados de forma conjunta para este tipo de programas de monitoreo conjunto y de evaluación incluyen:

- (a) Objetivos/requisitos que se deben lograr en cuanto a la información pertinente que se ha de obtener;
- (b) Identificación de los lugares de monitoreo. Las estaciones pueden ser seleccionadas de la red nacional de monitoreo en función de los criterios comunes establecidos (por ejemplo, ubicación aguas arriba/aguas abajo de una frontera internacional, aguas arriba de la confluencia entre el río principal y sus afluentes, o confluencia principal del río con el mar, aguas abajo de la mayor contaminación de fuentes, aguas arriba de la captación de agua potable importante, la existencia de acuíferos compartidos, etc.);
- (c) Selección de los factores determinantes para las aguas superficiales, las aguas subterrá-

⁹⁵ Véase las Directrices sobre el monitoreo y la evaluación de la calidad del agua de los ríos transfronterizos (1996), Directrices sobre el monitoreo y la evaluación de los ríos transfronterizos (2000), las Directrices sobre el monitoreo y la evaluación de aguas subterráneas transfronterizas (2000), las Directrices sobre el monitoreo y la evaluación de los lagos internacionales transfronterizos (2003) y las Estrategias para el monitoreo y la evaluación de los ríos, lagos y aguas subterráneas transfronterizos (2006), disponibles en <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

- neas, sólidos en suspensión y sedimentos, si es necesario (factores cualitativos y cuantitativos, físicos, químicos, biológicos e hidromorfológicos; determinantes químicos usados regularmente se pueden complementar con otros, por ejemplo sustancias prioritarias pertinentes para la cuenca del río);
- (d) Frecuencia de la recogida de muestras;
 - (e) Método de muestreo y análisis, control de funcionamiento de los laboratorios (control de calidad/garantía de calidad);
 - (f) Gestión de datos (calidad y formato de los datos, métodos de recolección, frecuencia y almacenamiento, técnica de mantenimiento y de cambio);
 - (g) Método de evaluación de datos;
 - (h) Presentación y publicación de los resultados;
 - (i) Control de calidad analítico y de intercalibración.

279. De conformidad con los procedimientos de muestreo acordados internacionalmente, los análisis y evaluación de datos, si no se acuerda lo contrario, se pueden llevar a cabo en el ámbito nacional. La armonización de datos y una evaluación coordinada tienen que ser aplicadas con regularidad. Cabe señalar que los programas de monitoreo y evaluación no han de basarse sólo en la información obtenida a raíz de las mediciones, sino también deben tenerse en cuenta otros datos relevantes, como los datos relativos a las emisiones y liberaciones.

280. Por otra parte, los programas de monitoreo conjuntos se deben evaluar periódicamente, especialmente si cambia la situación general o se produce un cambio particular en el medio ambiente, ya sea de forma natural o por las medidas adoptadas en la cuenca hidrográfica.

3. Ejemplo

CUADRO 38. RED DE MONITOREO TRANSNACIONAL EN LA CUENCA DEL RÍO DANUBIO

Las Partes en el Convenio de protección del río Danubio (Estados miembros de la CIPD) acordaron establecer una red de monitoreo transnacional. Para ello, bajo la CIPD se constituyó un grupo de expertos en monitoreo, gestión del laboratorio y de la información. Los resultados obtenidos del funcionamiento de la red de monitoreo transnacional se han publicado regularmente en el anuario de la red.

El anuario contiene tablas con listas de los factores determinantes para el monitoreo del agua y de los sedimentos, listas de estaciones de toma de muestras y su características, descripción del método de clasificación, los resultados de los laboratorios de control de calidad analítica y de mapas que muestran los valores medios anuales de DBO5, orto-fosfato-P, nitrógeno amoniacal y nitratos en toda la cuenca del río. La parte principal del anuario contiene tablas con listas de los factores determinantes en diferentes estaciones, los valores mínimos, medios y máximos, y se calculan los valores del percentil 50 y 90 de la concentración, así como datos sobre el caudal medio en diferentes trimestres del año. El primer anuario muestra los datos de 1996, el último anuario en este formato es de 2006.

A efectos de la aplicación conjunta de la DMA de la UE, se estableció en 2006 una nueva estructura de los grupos de expertos de la CIPD. El Grupo de expertos en monitoreo y evaluación preparó los programas para el seguimiento en la demarcación hidrográfica del río Danubio, de conformidad con los requisitos del artículo 8 de la DMA. Desde 2007, los anuarios de la red han correspondido a estas nuevas exigencias.

La DMA obliga a los Estados miembros de la UE a desarrollar programas para el monitoreo del estado de las aguas superficiales, subterráneas y las zonas protegidas a nivel nacional e internacional. Las aguas superficiales se dividen en categorías (ríos, lagos, aguas de transición, aguas costeras, y los cuerpos de agua artificiales y cuerpos de agua muy modificados). Cada cuerpo de agua se clasifica dentro de cada categoría según su tipo, de conformidad con las especificaciones biológicas, físico-químicas, químicas e hidromorfológicas, establecidas en la DMA. Las clasificaciones están relacionadas con el cuerpo de agua superficial de un determinado tipo que se toma de referencia y que equivale a un estado ecológico muy bueno. En el caso de los cuerpos de agua modificados o artificiales, se hace referencia a un potencial ecológico elevado. El estado/potencial ecológico y químico se define para las aguas superficiales y el estado químico y cuantitativo se define para las aguas subterráneas.

La DMA de la UE define tres tipos de monitoreo: de vigilancia, operativo y de investigación. El monitoreo de vigilancia sirve para la evaluación de los cambios a largo plazo. El monitoreo operativo está diseñado en términos de lugar, frecuencia de recogida de muestras e indicadores con fines específicos, por ejemplo, para la evaluación de los cambios resultantes de las

medidas implementadas, o para el examen de los cuerpos de agua en riesgo de no alcanzar los objetivos medioambientales. El objetivo del monitoreo de investigación es determinar la magnitud y el impacto de una contaminación o emisión accidental, no es estrictamente parte del programa de monitoreo.

Los resultados obtenidos en el marco del Programa de Monitoreo dan una visión completa del estado de los cuerpos de agua superficiales y subterráneas, y sirven, entre otras cosas, como base para el desarrollo de los programas de medidas y para la evaluación de los progresos para la consecución de los objetivos medioambientales establecidos en la DMA.

E. ARTÍCULO 13 – INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE LAS PARTES RIBEREÑAS

ARTÍCULO 13

1. Las Partes ribereñas, en el marco de los correspondientes acuerdos u otros arreglos celebrados de conformidad con el artículo 9 del presente Convenio, intercambiarán datos razonablemente disponibles sobre, entre otras cosas:

- a) El estado ambiental de las aguas transfronterizas.
- b) La experiencia adquirida en la aplicación y puesta en práctica de la mejor técnica disponible y los resultados de la investigación y el desarrollo.
- c) Los datos relativos a emisiones y vigilancia.
- d) Las medidas tomadas y previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo.
- e) Las autorizaciones o reglamentaciones para descargas de aguas residuales establecidas por la autoridad competente o el órgano correspondiente.

2. Con el fin de armonizar los límites de las emisiones, las Partes ribereñas intercambiarán información sobre las reglamentaciones nacionales.

3. Si una Parte ribereña solicita a otra Parte ribereña datos o información no disponibles, ésta se esforzará por satisfacer la solicitud, pero podrá supeditar su cumplimiento al pago, por la Parte solicitante, de los gastos razonables de recogida y, cuando proceda, elaboración de dichos datos o información.

4. A los efectos de la aplicación del presente Convenio, las Partes ribereñas facilitarán el intercambio de la mejor tecnología disponible, fomentando, en particular, el intercambio comercial de tecnología disponible, la cooperación y los contactos industriales directos, incluidas las asociaciones temporales de empresas, el intercambio de información y de experiencia, y la aportación de asistencia técnica. Las Partes ribereñas también llevarán a cabo programas conjuntos de formación y organizarán los seminarios y reuniones que correspondan.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

281. El fundamento del intercambio regular de datos e información es que establece las bases de la cooperación para garantizar la protección efectiva de las aguas transfronterizas, la gestión de la calidad y cantidad de agua, así como la prevención, control y reducción de impactos transfronterizos. Es el primer paso para la cooperación entre las Partes ribereñas, siendo una condición previa necesaria para alcanzar un mayor grado de cooperación. A su vez ayuda a fomentar la confianza entre dichas Partes.

282. El artículo 13 es una aplicación específica de la obligación general de cooperar enunciada en el artículo 2, párrafo 6, y de la obligación general de inter-

cambiar información prevista en el artículo 6 del Convenio. Se aclara en el párrafo 1 que el intercambio previsto de información se llevará a cabo en el marco de los acuerdos u otras disposiciones previstas en el artículo 9 del Convenio.

283. El término «razonablemente disponible» en el artículo 13 no se diferencia sustancialmente del término «fácilmente disponible» que se encuentra en el artículo 9 de la Convención de Nueva York. Como se desprende del comentario de la CDI al artículo 9, la expresión «fácilmente disponible» se utiliza para indicar que, como una cuestión de deber jurídico general, una Parte ribereña tiene la obligación de proporcionar sólo la información que se encuentre a su alcance,

por ejemplo, la información que ya ha recogido para su propio uso. De este modo, la Parte en cuestión no puede ser llamada a proporcionar información que no sea pertinente y no puede ser obligada a correr con los gastos y problemas de obtener estadísticas y otros datos que no se encuentren aún disponibles o que no se puedan obtener fácilmente. En cada caso concreto, si los datos y la información es «fácilmente disponible» dependerá de la evaluación objetiva de factores tales como el esfuerzo y el coste que supondría su obtención, teniendo en cuenta los recursos humanos, técnicos, financieros y de otro tipo de la Parte requerida.⁹⁶

284. El párrafo 1 contiene una lista no exhaustiva de categorías de datos que deben ser intercambiados entre las partes ribereñas de forma regular, mientras que, en virtud del párrafo 2, las Partes ribereñas han de intercambiar información sobre sus reglamentos nacionales relativos a los límites de emisión con el fin de armonizarlos.

285. Teniendo en cuenta el hecho de que la lista de categorías de datos en los párrafos 1 y 2 no es exhaustiva, y que todas las Partes tienen la obligación general de intercambiar información (artículo 6), el Convenio alienta a las Partes ribereñas a ampliar continuamente el espectro de la información que ha de ser intercambiada.

286. Las medidas adoptadas y las previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo de acuerdo al artículo 1, párrafo (d), no deben confundirse con la obligación de informar y consultar sobre las medidas previstas, es decir, los usos previstos, proyectos, planes o actividades que puedan causar un impacto transfronterizo.⁹⁷

287. Mientras que el párrafo 1 se refiere a un caudal bidireccional de los datos disponibles y el intercambio de información de manera activa, el párrafo 3 se refiere a las solicitudes de datos o información de los que no disponga la Parte ribereña solicitante. En tales casos, la Parte ribereña requerida se «esforzará» para cumplir con la solicitud. Es decir que esta última ha de actuar de buena fe y con espíritu de cooperación y esforzarse para proporcionar los datos o información solicitados por la Parte ribereña solicitante. El carácter de diligencia debida de la obligación de proporcionar la información solicitada evita la imposición de una obligación de carácter absoluto que no tenga en cuenta los diferentes grados de desarrollo tecnológico y económico de las Partes ribereñas.

288. Con el fin de evitar el abuso del derecho a solicitar datos e información, el Convenio permite a las Partes ribereñas condicionar la presentación de la in-

formación al pago por la Parte solicitante de los gastos razonables para la recogida y, en su caso, el procesamiento de los datos e información solicitados. Es de suponer que un cargo razonable no sobrepasará los costes de recogida y procesamiento de datos e información. La disposición no indica si el pago se puede solicitar previamente a la prestación del servicio. No obstante, teniendo en cuenta la naturaleza de salvaguardia de esta disposición, se puede suponer que en el caso de que se prevean costes elevados, sería razonable condicionar la obtención y la entrega de la información al pago previo.

289. La expresión «y cuando proceda» en el párrafo 3 se utiliza para proporcionar una medida de flexibilidad que es necesaria por varias razones. En algunos casos, puede no sea necesario procesar los datos e información a fin de hacer posible su utilización por el Parte ribereña solicitante. En otros casos, tal procesamiento puede ser necesario con el fin de asegurar que el material puede ser utilizado por la Parte ribereña solicitante, pero esto puede implicar una carga excesiva para la Parte ribereña que proporciona los datos o información.

290. Es importante enfatizar que la obligación de intercambio de datos, en virtud del artículo 13, párrafo 1, y la obligación de esforzarse para proporcionar información a petición de una Parte, en virtud del artículo 13, párrafo 3, existe para todas las Partes ribereñas, tanto las situadas aguas arriba como aguas abajo. Por consiguiente, cualquiera de las Partes ribereñas aguas abajo no podrá negarse a proporcionar información o intercambiar datos con ninguna de las Partes ribereñas aguas arriba basándose en la irrelevancia para la Parte ribereña aguas arriba o la ausencia de importancia transfronteriza. De hecho, las medidas tomadas aguas abajo a menudo tienen un impacto transfronterizo en las aguas arriba (por ejemplo, el deterioro de las condiciones de desove aguas arriba debido a las instalaciones o la pesca excesiva aguas abajo). El propósito de exigir a todas las Partes ribereñas que intercambien datos y proporcionen información cuando les sea solicitado es permitirles cumplir con la obligación fundamental de cooperación del Convenio (artículo 2, párrafo 6), cuyo objetivo es la protección del medio ambiente de las aguas transfronterizas como un recurso compartido, así como del medio marino. La naturaleza holística del concepto de medio ambiente en el marco del Convenio exige esfuerzos por parte de todos los Estados ribereños. Dado que el intercambio de información y la provisión de información a petición de una de las Partes son formas de cooperación, las consideraciones anteriores quedan confirmadas

⁹⁶ Véase el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1994, vol. II (segunda parte), pág. 108.

⁹⁷ Véase el comentario al artículo 10.

por el hecho de que en el mismo artículo 2, párrafo 6, las Partes ribereñas tienen que cooperar «según los principios de igualdad y reciprocidad».

291. El párrafo 4 establece que las Partes ribereñas facilitarán el intercambio de la mejor tecnología disponible⁹¹, fomentando, en particular, el intercambio comercial de tecnología disponible, la cooperación y los contactos industriales directos, incluidas las asociaciones temporales de empresas, el intercambio de información y de experiencia, y la aportación de asistencia técnica. Al mencionar la «aportación de asistencia técnica» como una de las formas de facilitar el intercambio de la mejor tecnología disponible, el Convenio tiene en cuenta los diferentes niveles de desarrollo tecnológico y económico de las Partes ribereñas y alienta la cooperación para reducir la brecha. El Convenio establece que un órgano conjunto tendrá también la función de «fomentar la cooperación y el intercambio de información sobre la mejor tecnología disponible con arreglo a las disposiciones del artículo 13 del presente convenio, así como alentar la cooperación en programas de investigación científica» (artículo 9, párrafo 2 (i)).

292. La obligación de intercambiar información en virtud del artículo 13 puede estar sujeta a las imitaciones de «protección de la información». El artículo 8 permite a las Partes, de conformidad con sus sistemas jurídicos nacionales y regulaciones supranacionales aplicables, proteger la información relacionada con el secreto industrial y comercial, incluida la propiedad intelectual o la seguridad nacional.

293. Para comprender mejor la relación entre el artículo 8 y el artículo 13, párrafo 1, se puede extraer una guía útil del Convenio de Aarhus que profundiza sobre las limitaciones a las que está sujeto el acceso a la información medioambiental. A tal efecto, cabe re-

cordar que la última frase del artículo 4, párrafo 4, del Convenio de Aarhus aconseja a las Partes interpretar los motivos de la denegación de acceso a la información de manera restrictiva, y en particular, cuando los datos solicitados se refieran a las emisiones al medio ambiente. Por lo tanto, a la luz del espíritu cooperativo y recíproco del Convenio sobre el Agua, las Partes deberán aplicar el artículo 8 de manera restrictiva con respecto a las solicitudes de información de otras Partes, especialmente cuando estos datos se refieran a los vertidos en las aguas transfronterizas.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

294. El establecimiento de mecanismos o procedimientos para el intercambio de información y para garantizar la disponibilidad de ciertos datos son requisitos mínimos para cumplir con el artículo 13.

295. Los mecanismos o procedimientos para el intercambio de datos se establecerán en el marco de acuerdos u otros arreglos, en virtud del artículo 9. Si estos acuerdos bilaterales o multilaterales aún no han sido adoptados, la cooperación para el intercambio de información podría iniciarse mediante otros arreglos (por ejemplo, memorándum de entendimiento entre las autoridades competentes u organismos gubernamentales que ostenten competencia sobre determinadas categorías de datos). Estas disposiciones deberán especificar el formato y la frecuencia del intercambio de datos. El intercambio de datos e información razonablemente disponibles se hará de forma gratuita.

296. Para permitir el intercambio de información, las Partes ribereñas garantizarán la disponibilidad de, al menos, los datos que figuran en el artículo 13, párrafos 1 y 2.

3. Ejemplo

CUADRO 39. BASES DE DATOS DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DEL RÍO DANUBIO

La CIPD facilita, entre otras cosas, el intercambio de información entre las Partes Contratantes del Convenio de Protección del Río Danubio. Para garantizar el intercambio regular de información y para brindar soporte al proceso de toma de decisiones, la CIPD organiza la recogida de datos y procesa los datos recibidos. La CIPD también dirige y actualiza varias bases de datos internacionales. Dichas bases incluyen la base de datos de la Red de Monitoreo Transnacional que contiene datos sobre la calidad del agua desde 1996, la base de datos de la Declaración de Bucarest que contiene datos de calidad del agua entre 1992 hasta 1998, la base de datos de sondeos del Danubio y la base de datos de proyectos. Las bases de datos están disponibles en línea y son mantenidas por la secretaría de la CIPD. Para poder acceder a las bases de datos es necesario registrarse. Los datos y la información también se intercambian sobre la base de las obligaciones de las Partes contratantes de facilitar información. Véase <http://www.icpdr.org/main/publications/databases>.

⁹⁸ Véase la explicación sobre la mejor tecnología disponible en el comentario al artículo 3.

F. ARTÍCULO 14 – SISTEMAS DE ALERTA Y ALARMA

ARTÍCULO 14

Las Partes ribereñas se informarán mutuamente y sin demora de cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo. Las Partes ribereñas establecerán, cuando proceda, y pondrán en práctica sistemas coordinados o conjuntos de comunicación, alerta y alarma con el fin de recibir y transmitir información. Dichos sistemas funcionarán sobre la base de los procedimientos y medios compatibles de transmisión y tratamiento de datos que acuerden las Partes ribereñas. Las Partes ribereñas se informarán mutuamente de las autoridades competentes o puntos de contacto designados para tal fin.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

297. Por un lado, la razón de ser de la obligación de compartir información sin demora sobre las situaciones críticas reside en facilitarles a las Partes ribereñas la toma de medidas oportunas y necesarias para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y para proteger la salud humana y el medio ambiente. Por otro, el fundamento de la obligación de instalar y operar sistemas de comunicación, alerta y alarma es el de proporcionar a las Partes ribereñas una herramienta para la implementación oportuna y efectiva de la obligación de informarse mutuamente acerca de situaciones críticas.

298. Al solicitarles a las Partes ribereñas que se comuniquen mutuamente «sin demora» cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo, el Convenio les insta a que transmitan dicha información inmediatamente después de conocerla para evitar retrasos desmedidos. En estos casos se deberán utilizar los medios más rápidos disponibles.⁹⁹

299. La expresión «cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo» hace referencia a una situación que amenace con causar un impacto transfronterizo. Esta situación puede ocurrir repentinamente o se puede ir desarrollando durante un período de tiempo y llegar, en algún momento, a un nivel que pueda causar un impacto transfronterizo (por ejemplo, el continuo aumento del nivel del agua durante una inundación, puede volverse en algún momento peligroso para la seguridad de una presa). El artículo 14 no fija el umbral o la escala de posibles efectos transfronterizos. La falta de un umbral, junto con la referencia a «cualquier» situación crítica, sirven para garantizar que las Partes ribereñas eviten perder el tiempo y se informen mutuamente sobre un abanico más amplio de situaciones durante las primeras etapas. Es importante señalar que las disposiciones

del presente artículo también serán aplicables a una situación que ya esté causando un impacto transfronterizo, si la información no se ha proporcionado con anterioridad.

300. La obligación de informar acerca de cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo se refiere a toda situación crítica, independientemente de su origen, ya sea por fenómenos naturales (por ejemplo: inundaciones, hielos flotantes, tormentas, terremotos) o debidas a un error humano (por ejemplo: accidentes industriales, inundaciones artificiales).

301. La obligación de informar sobre «cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo» es aplicable a todas las Partes ribereñas, con independencia de si se encuentran aguas arriba o aguas abajo.¹⁰⁰ El cumplimiento de la obligación de informar en virtud del artículo 14 ayudaría a las Partes ribereñas a implementar su obligación fundamental de cooperar «según los principios de igualdad y reciprocidad», consagrados en el artículo 2, párrafo 6. Esto también proporcionará una valiosa aportación a los esfuerzos de las partes ribereñas para establecer y operar sistemas de comunicación, alerta y alarma, en conformidad con el artículo 14, y para prestar asistencia mutua, previa solicitud, en conformidad con el artículo 15 del Convenio.

302. Al solicitar a las Partes ribereñas establecer, cuando proceda, sistemas coordinados o conjuntos de comunicación, así como de alerta y alarma, el artículo 14 enfatiza que el objetivo de la creación y funcionamiento de este tipo de sistemas es «recibir y transmitir información». Aunque la respuesta conjunta no es el objetivo principal de la comunicación ni el de los sistemas de alerta y de alarma, dicha comunicación y sistemas son esenciales para implementar de manera eficaz la obligación de las Partes ribereñas de propor-

⁹⁹ El uso de los medios más rápidos disponibles es exigido por el artículo 28, párrafo 2 de la Convención de Nueva York.

¹⁰⁰ Véase el comentario al artículo 13.

cionarse asistencia mutua en situaciones críticas bajo solicitud, de conformidad con el artículo 15 del Convenio.

303. La expresión «cuando proceda» en este artículo se emplea para reconocer que en los casos para los que las Partes ribereñas ya hayan establecido sistemas coordinados o conjuntos de comunicación, alarma o alerta, no es necesario que los pongan en marcha otra vez. La referencia a «cuando proceda» está en contraste con «cuando éstos aún no existan» (de conformidad con el artículo 9, párrafo 1) y pretende abarcar también los casos en que:

- (a) Existan sistemas de aviso y alarma, pero requieran una revisión a fin de ajustarse plenamente a las disposiciones del artículo 14;
- (b) Estos sistemas no cubran todas las posibles amenazas, por ejemplo, que cubran las inundaciones, pero no los accidentes industriales;
- (c) Las Partes ribereñas interesadas estén convencidas de que no hay necesidad de un sistema de alerta y alarma más avanzado, por ejemplo, cuando la cooperación entre las dos se refiera a un río menor, y ya se hayan implementado medidas para informar acerca de una situación crítica.

304. El hecho de que los sistemas de comunicación, alerta y alarma puedan ser «coordinados o conjuntos» refleja la posibilidad de diferentes niveles de cooperación entre las Partes ribereñas en la implantación de tales sistemas.

305. La obligación de las Partes ribereñas de informarse mutuamente acerca de cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo, así como de establecer y operar sistemas de alerta y alarma, existe independientemente de si ya hay un órgano conjunto establecido por las Partes ribereñas o de si las Partes ribereñas han entrado en un acuerdo o arreglo de conformidad con el artículo 9 del Convenio. Es importante señalar, sin embargo, que la lista de funciones de los organismos conjuntos recogida en el artículo 9, párrafo 2, incluye la función de «establecer procedimientos de alerta y alarma», ya que los organismos conjuntos son las estructuras más adecuadas para poner en práctica esos procedimientos.

306. Al implementar la obligación de establecer y poner en marcha sistemas de alerta y alarma que aborden los accidentes de trabajo, las Partes ribereñas también se guiarán por las disposiciones correspondientes al Convenio de accidentes industriales, si son Partes en dicho Convenio.

307. El artículo 14 articula la obligación de las Partes ribereñas de informarse mutuamente sobre las autoridades competentes o puntos de contacto designados. Es importante que la información sobre las autoridades o puntos de contacto para obtener y transmitir información sobre cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo, se actualice de forma regular.

308. Es importante insistir en que la obligación de las Partes ribereñas de informarse mutuamente sin demora acerca de cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo y de establecer y poner en marcha los sistemas de alerta y alarma debe ser leída en conjunto con su obligación de desarrollar los planes de emergencia en virtud del artículo 3, párrafo 1 (j), particularmente, en un contexto transfronterizo.¹⁰¹

309. Si bien el artículo 14 no establece diferencias entre los sistemas de comunicación, alerta y alarma para inundaciones, accidentes industriales u otras amenazas potenciales, las Partes ribereñas pueden desarrollar diferentes sistemas para estos fines.

310. La creación de sistemas de comunicación, alerta y alarma puede seguir un enfoque gradual. Los pasos pueden abarcar:

- (a) Inventario de las fuentes potenciales de contaminación accidental y un análisis de riesgos;
- (b) Acuerdos sobre criterios de alerta temprana/parámetros/umbrales y sobre sistemas de medida o procesamiento de datos;
- (c) Establecimiento de una red de puntos de contacto o centros de alerta;
- (d) Acuerdos sobre los procedimientos de alerta (contenido de la información, formas, métodos); y
- (e) Otras medidas.

Según el artículo 14, las Partes ribereñas han de alcanzar un acuerdo en lo que respecta a transmisión de datos compatibles, procedimientos de tratamiento e instalaciones.

311. Se recomienda que las Partes ribereñas establezcan sistemas de comunicación, alerta y alarma en las cuencas hidrológicas. Además, las Partes ribereñas pueden integrar sistemas de monitoreo y alerta temprana. Se debe establecer una estrecha cooperación con el servicio de protección civil y el sistema de rescate. Tal cooperación es crucial para el desarrollo de estrategias relativas a la comunicación con el público en situaciones críticas, así como para garantizar la par-

¹⁰¹ Véase el comentario al artículo 3, párrafo 1(j).

ticipación pública en el desarrollo de sistemas de comunicación, alerta y alarma.

312. Con el fin de identificar las medidas y pasos para la implementación del artículo 14 del Convenio, se pueden consultar a modo de orientación las Disposiciones modelo sobre la gestión transfronteriza de las inundaciones (2006), las Directrices de la UNECE sobre la gestión sostenible de inundaciones (2000), las conclusiones y recomendaciones del seminario de la UNECE sobre accidentes químicos y la limitación de su impacto en las aguas transfronterizas (1999) y Buenas prácticas para el monitoreo y la evaluación de los ríos, lagos y aguas subterráneas transfronterizos (2006).

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

313. Las Partes ribereñas nombrarán las autoridades competentes o puntos de contacto designados para emitir y recibir información acerca de cualquier situación crítica que pueda ocasionar un impacto transfronterizo y se informarán mutuamente acerca de los mismos. Las Partes ribereñas deben acordar los proce-

dimientos de notificación, por lo menos en términos de métodos y comunicación. Es importante señalar que aunque no exista aún un sistema de comunicación, alerta y alarma coordinado o conjunto que cubra todas las posibles amenazas, las Partes ribereñas seguirían estando bajo la obligación de proporcionar información acerca de cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo.

314. La creación de sistemas de comunicación, alerta y alarma requerirá esfuerzos y pericia en las áreas legales e institucionales para desarrollar y acordar parámetros y sistemas de evaluación, procedimientos de transmisión de datos compatibles, así como actividades de fomento de la capacidad de poner a prueba los sistemas y de formar al personal. Se debe prever la evaluación y actualización de los sistemas de comunicación, alerta y alarma. Estos sistemas deben estar en funcionamiento las 24 horas del día y ser sometidas a controles con regularidad.

3. Ejemplos

CUADRO 40. SISTEMAS DE ALERTA DE ACCIDENTES Y EMERGENCIAS EN EL RÍO DANUBIO

El sistema de alerta de accidentes y emergencias en el río Danubio (AEWS por sus siglas en inglés) se mantiene por la secretaría de la CIPD. El AEWS se activa cada vez que hay un riesgo de contaminación de las aguas transfronterizas o cuando las sustancias peligrosas superan los niveles de seguridad y entran en el umbral de peligro. El AEWS envía mensajes de alerta internacional a los países aguas abajo, ayudando a las autoridades competentes a que activen las medidas para la protección ambiental y seguridad pública.

El AEWS opera en una red de los Principales centros internacionales de alerta en cada uno de los países participantes. Estos centros se componen de tres unidades básicas:

- La unidad de comunicación (en funcionamiento las 24 horas del día), que envía y recibe mensajes de alerta.
- La unidad de expertos, que evalúa el posible impacto transfronterizo de cualquier accidente, utilizando la base de datos de sustancias peligrosas y el modelo de alarma de la cuenca del Danubio.
- La unidad de decisión, que decide cuándo las alertas internacionales se van a enviar.

El AEWS comenzó a funcionar en 1997 en Austria, Bulgaria, Croacia, la República Checa, Alemania, Hungría, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia. La República de Moldova y Ucrania se unieron al sistema en 1999, y Bosnia y Herzegovina y Serbia entraron en 2005.

En el período 2003–2004 se llevó a cabo una mejora esencial del AEWS con el apoyo del Proyecto regional del Danubio del PNUD/GEF. El objetivo de esta mejora era aumentar la eficacia y la rentabilidad del sistema de alerta mediante la sustitución de la comunicación por satélite por un sistema de información basado en que usa mensajes GSM/SMS para alertar al personal de los principales centros internacionales de alerta.

En 2007, el AEWS del Danubio se activó por cinco accidentes. En la actualidad, el AEWS sólo se ocupa de los derrames accidentales, pero ya hay planes para que las alertas por heladas e inundaciones sean incluidas en el sistema.

Fuentes: página web de la CIPD (<http://www.icpdr.org/icpdr-pages/aews.htm>) y el Informe Anual de 2007 de la CIPD.

CUADRO 41. SISTEMAS DE ALERTA Y ALARMA «RIN» Y EL PLAN DE ACCIÓN PARA LA DEFENSA CONTRA LAS INUNDACIONES EN EL RÍO RIN

La CIPR opera el sistema de aviso y alarma «Rin». El sistema consiste en seis principales centros de alerta internacionales a lo largo del Rin entre Basilea y la frontera entre Alemania y Holanda, así como dos centros de alerta en la región del Mosela. Cada centro es responsable de una parte determinada del Rin o de sus afluentes. Cuando se produce un accidente en alguna parte del río o de los afluentes que sean de su competencia, el centro de alerta en cuestión envía un «primer informe» a todos los centros de aguas abajo, así como a la secretaría de la CIPR en Koblenz. Normalmente, este informe sólo se clasifica como «información». Se emite un «aviso» si la calidad del agua se ve seriamente amenazada. Los que se ocupan de las aguas abajo pueden entonces tomar medidas preventivas lo más rápidamente posible.

Los desafíos incluyen tanto la continua mejora del sistema como la introducción de nueva tecnología. Debido a un sistema de alarma generado por ordenador desarrollado recientemente, las autoridades competentes ahora pueden predecir rápidamente y de forma fiable la evolución de la contaminación en el Rin y la concentración del contaminante que se prevé.

El Plan de acción frente a las inundaciones, también bajo el mandato de la CIPR, facilita, entre otras cosas, la intensificación de la cooperación entre los centros de alerta y previsión de inundaciones a lo largo del Rin. En 2005 se consiguió prolongar los tiempos de predicción en un 100 por ciento. El tiempo cubierto por el pronóstico ha aumentado de 24 a 48 horas para el alto y el medio Rin, y de 48 a 96 horas para el bajo Rin y la zona del delta. Las páginas web correspondientes dan acceso transfronterizo a los centros de predicción a lo largo del Rin. Esta infraestructura contribuye en gran medida a la preparación para las inundaciones y a la reducción de daños y, entre otros, constituye la base para las acciones que se tomen tras el primer anuncio de inundación.

Fuente: CIPR, *Plan de acción frente a las inundaciones (1995-2005): Objetivos de acción, implementación y resultados* (Koblenz, Alemania), disponible en <http://www.iks.org/index.php?id=269&L=3>.

CUADRO 42. LA REPÚBLICA DE MOLDOVA Y UCRANIA TOMAN MEDIDAS HACIA LA CREACIÓN DE SISTEMAS DE ALERTA CON LOS QUE HACER FRENTE A LAS INUNDACIONES Y LA CONTAMINACIÓN

En el año 2006, para facilitar la implementación del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Moldova y el Gobierno de Ucrania sobre la protección y utilización conjunta de las aguas transfronterizas (1994), los Plenipotenciarios de la República de Moldova y Ucrania adoptaron dos reglamentos configurando sistemas bilaterales de alerta y alarma temprana en caso de inundaciones y contaminación accidental.

El Reglamento sobre la protección contra las inundaciones en las aguas transfronterizas e interiores prevé el intercambio regular de información entre las autoridades competentes para la gestión del agua y describe las medidas de alerta y de protección que deben tomarse durante las inundaciones y la rotura del hielo. El período de inundación se divide en tres sub-períodos. La frecuencia y el contenido de los mensajes informativos varían en estos sub-períodos. Los anexos incluyen información de contacto de las autoridades competentes de la gestión del agua y una lista de las estaciones de evaluación del agua en la República de Moldova y en Ucrania que pueden proporcionar alertas e información sobre los niveles críticos que indican la necesidad de activar las medidas de protección.

El Reglamento sobre las medidas para abordar la contaminación accidental extrema inminente y peligrosa en ríos transfronterizos proporciona criterios para la definición de la contaminación alta y extrema del agua, enumera las autoridades competentes para la gestión del agua e incluye un formulario estándar para las alertas sobre la contaminación. En virtud del Reglamento, las autoridades competentes para la gestión del agua han de comunicarse sin demora y mediante todos los medios accesibles todos los datos disponibles acerca de la contaminación, así como información sobre cómo se extiende. La frecuencia de las comunicaciones a ser realizadas durante el proceso de implementación de las medidas para mitigar y eliminar las consecuencias de la contaminación será determinada por las Partes caso por caso. Se pueden realizar mediciones y evaluaciones conjuntas de la calidad del agua a petición de una de las Partes.

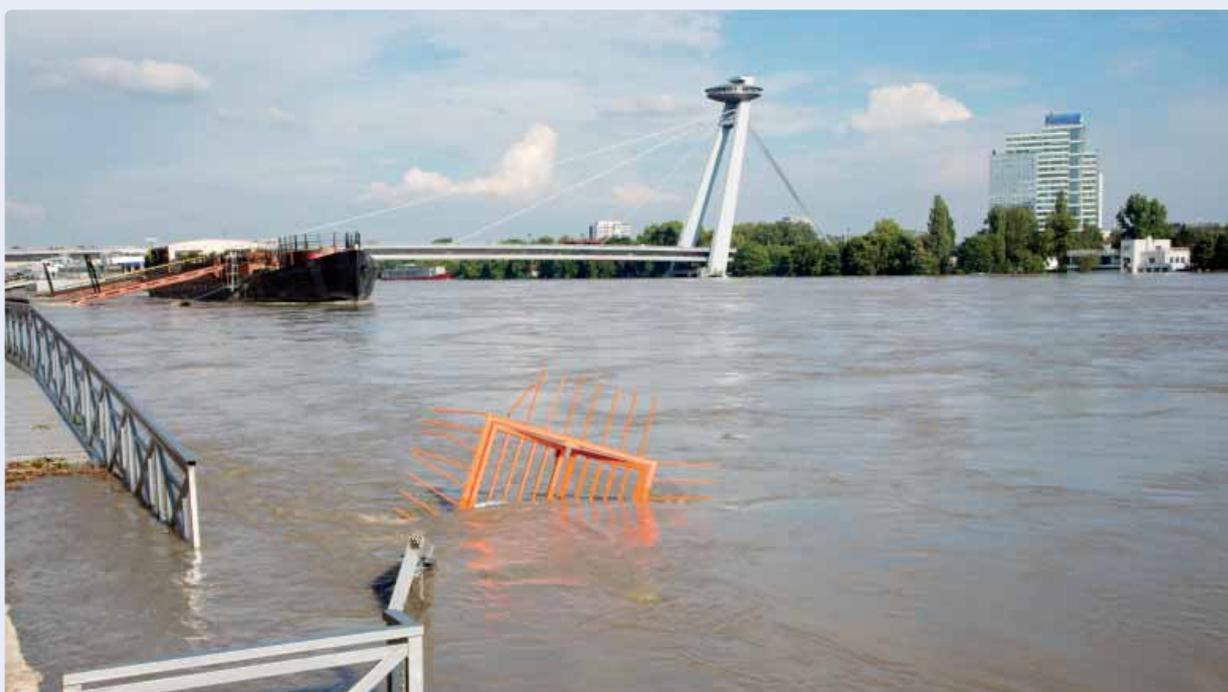
CUADRO 43. COOPERACIÓN HIDROLÓGICA MEDIANTE LA PREDICCIÓN DE INUNDACIONES Y EL SISTEMA DE ALERTA: LA EXPERIENCIA DE ESLOVAQUIA

Eslovaquia ha firmado acuerdos bilaterales de cooperación en materia de aguas transfronterizas con todos sus países vecinos. Se han establecido comisiones bilaterales sobre aguas transfronterizas y, en el marco de estas comisiones, se han formado grupos de trabajo sobre diferentes temas abarcados por la cooperación bilateral. Los países ribereños han designado a expertos nacionales para que participen en cada grupo de trabajo. Siempre debe haber un grupo sobre hidrología entre estos grupos de trabajo de cada comisión bilateral.

Los grupos de trabajo elaboran sus propias normas de procedimiento en las que se especifican los temas cubiertos por la cooperación. También elaboran planes de trabajo anuales y los proyectos de planes de trabajo para el año siguiente. Los planes de trabajo son aprobados por la comisión bilateral correspondiente, que se reúne una vez al año.

Los principales temas de cooperación bilateral en materia hidrológica son:

- (a) *Comparación y armonización de los datos hidrológicos.* El grupo de trabajo se reúne dos veces al año y compara y armoniza los datos obtenidos de conformidad con las normas de procedimiento, que especifican los perfiles seleccionados, los parámetros medidos, las descargas, las curvas para la evaluación de las descargas, la frecuencia de evaluación, el manejo de datos, la evaluación de los resultados, etc. Los resultados (los datos hidrológicos armonizados) se presentan a la Comisión para su aprobación y se incluyen en el Protocolo de la Comisión.
- (b) *Predicción de crecidas.* En el grupo de trabajo sobre hidrología, los expertos de ambos países trabajan en la predicción de crecidas. Su papel es crucial ya que tienen que comunicarse sin demora y de manera directa e inmediata con los socios en los países vecinos en el caso de posibles situaciones críticas y emergencias. Para garantizar una comunicación adecuada, se mantiene y actualiza regularmente una lista de estos expertos, incluyendo todos sus datos de contacto, y es parte de los documentos del grupo de trabajo y, posteriormente se convierte en parte del Protocolo de la Comisión. El Protocolo se somete a aprobación por parte del Gobierno.
- (c) *La implementación de la Directiva sobre inundaciones de la UE.¹⁰²*



¹⁰² Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre evaluación y gestión de riesgos de inundación.

G. ARTÍCULO 15 – ASISTENCIA RECÍPROCA

ARTÍCULO 15

1. Si se produjera una situación crítica, las Partes ribereñas se prestarán asistencia mutua cuando así se solicite, según los procedimientos que establezcan con arreglo al apartado 2 del presente artículo.
2. Las Partes ribereñas elaborarán y acordarán procedimientos de asistencia mutua que versen, entre otras cosas, sobre las cuestiones siguientes:
 - a) La dirección, control, coordinación y supervisión de la asistencia.
 - b) Las instalaciones y servicios locales que facilitará la Parte que solicita la asistencia, incluida, cuando proceda, la simplificación de los trámites fronterizos.
 - c) Los arreglos para liberar de responsabilidad, indemnizar y/o compensar a la Parte que preste la asistencia y/o a su personal, así como para facilitar el tránsito por territorios de terceras Partes, en caso necesario:
 - d) Los métodos de reembolso de los servicios de asistencia.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

315. El artículo 15 estipula que las Partes ribereñas se prestarán asistencia mutua en situaciones críticas cuando así se solicite y establece algunas cuestiones de procedimiento esenciales sobre las que las Partes ribereñas tienen que alcanzar un acuerdo para que dicha asistencia se lleve a cabo de manera efectiva. El fundamento de esta disposición es que la eficacia de las medidas de respuesta dirigidas a la prevención, control, reducción de los posibles efectos transfronterizos, protección de la salud humana y el medio ambiente en una situación crítica, será considerablemente mayor si las Partes ribereñas coordinan sus actividades y se asisten mutuamente en mitigar y eliminar los efectos nocivos. Además, la eficacia de la asistencia mutua en caso de una emergencia depende a menudo de cuál rápida, coordinada y logísticamente bien administrada y controlada sea la ayuda internacional, junto con las medidas internas, y de que se cuente con personal adecuado y especializado.

316. El artículo 15 del Convenio debe entenderse e implementarse conjuntamente con las disposiciones pertinentes del artículo 14, siendo éste último una condición previa para la implementación efectiva del primero.

317. El artículo 15 se refiere a las condiciones específicas necesarias para la prestación de la asistencia mutua entre las Partes ribereñas. Estas condiciones no deben considerarse como una restricción sobre las Partes ribereñas al suministro de asistencia de otro modo o tipo a cualquier otro país ribereño, y según

los términos que acuerden o consideren apropiado. Al mismo tiempo, las Partes ribereñas no están directamente obligadas a prestarse asistencia mutua que no esté estipulada en el artículo mencionado.

318. El párrafo 1 incide en que la asistencia mutua debe proporcionarse «si se produjera una situación crítica». Puesto que los artículos 14 y 15 están relacionados entre sí, expresión «situación crítica» debe ser interpretada de manera similar.¹⁰³ No obstante, la naturaleza de las obligaciones de las Partes ribereñas estipuladas en estos artículos es algo diferente. Si bien el artículo 14 claramente establece en su primera frase la obligación de las Partes ribereñas de informarse mutuamente acerca de «cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo», el artículo 15 habla de «una situación crítica» solamente. Por lo tanto, hay que resaltar que de conformidad con el artículo 15, las Partes ribereñas se prestarán asistencia mutua en cualquier situación crítica independientemente de que pueda tener, o no, un impacto transfronterizo.

319. El término «se prestarán» se refiere a la obligación clara para una Parte ribereña de proporcionar asistencia en una situación crítica. Dicha asistencia debe proporcionarse a otra Parte ribereña en régimen de reciprocidad y con independencia de que esta última esté experimentando de algún modo un daño importante ocasionado por dicha situación. Es importante señalar que de conformidad con el artículo 15, párrafo 1, la asistencia mutua debe proporcionarse «cuando así se solicite». Esta obligación incluye un doble requisito.

¹⁰³ Véase el comentario al artículo 14.

Por un lado, la Parte ribereña afectada por la situación crítica debe evaluarla y decidir sin demora si solicitar o no asistencia externa a otra(s) Parte(s) Ribereña(s). Se espera, por tanto, que la Parte ribereña afectada busque ayuda cuando una situación de desastre sobrepase su capacidad nacional de hacerla frente. Su solicitud de asistencia debe ser explícita. Por otra parte, la obligación también recae sobre la(s) Parte(s) ribereña(s) solicitada(s). Tan pronto como se haya presentado una petición explícita de asistencia por la Parte ribereña afectada, la(s) otra(s) Parte(s) ribereña(s) está(n) en la obligación de proporcionar esa asistencia.

320. Por el contrario, la expresión «se prestarán asistencia mutua cuando así se solicite» no se considerará como una limitación de los derechos de cualquier Parte ribereña de ofrecer asistencia a la Parte ribereña afectada en una situación crítica sin esperar que se presente una solicitud. En otras palabras, en una situación crítica, la asistencia mutua se puede iniciar sobre la base de una solicitud de la Parte ribereña afectada o a través de la aceptación por la Parte ribereña afectada de recibir asistencia de otra(s) Parte(s) ribereña(s).

321. Es importante tener en cuenta que, aparte de la asistencia mutua que las Partes ribereñas afectadas pueden invocar en virtud del Convenio, las Partes deberán hacer todo lo posible para reducir el impacto que ya se ha producido en su territorio. Esta obligación se deriva de las disposiciones fundamentales contenidas en el artículo 2, párrafo 1, que codifica el principal objetivo del Convenio, es decir, prevenir, controlar y reducir cualquier impacto transfronterizo. Asimismo, el artículo 28, párrafo 3, de la Convención de Nueva York establece que un Estado en cuyo territorio se origine una situación de emergencia deberá «tomar todas las medidas posibles [...] para prevenir, mitigar y eliminar los efectos nocivos de esa situación». A los mismos efectos, en virtud de las disposiciones modelo sobre la gestión de inundaciones transfronterizas (2006), cada vez que una de las Partes comprueba la existencia de una situación que pueda causar inundaciones en el territorio de otras Partes o se encuentra en el proceso de inundar el territorio de otras Partes, deberá adoptar, en la medida de lo posible, todas las medidas apropiadas para prevenir o mitigar los impactos adversos de las inundaciones en el territorio de las demás Partes.

322. Los trabajos preparatorios para la asistencia mutua deben llevarse a cabo con suficiente antelación, ya que en el momento de una situación crítica, las administraciones nacionales y locales de la Parte afectada se encuentran bajo estrés y su capacidad de actuación puede verse afectada, lo que reduce también la capacidad de proporcionar medios. A este fin, en su artí-

culo 15, párrafo 2, el Convenio dispone que las Partes ribereñas «elaborarán y acordarán procedimientos de asistencia mutua». Las palabras «elaborarán y acordarán» en esta disposición representan otra obligación de resultado exigida por el Convenio. El fundamento de los requisitos de acordar procedimientos de asistencia mutua con antelación, exigidos por el Convenio, es garantizar una respuesta rápida y eficaz en situaciones críticas y evitar retrasos indebidos y costes desproporcionados en la prestación de la asistencia. Además, la negociación de un acuerdo de asistencia mutua por adelantado puede contribuir a identificar puntos débiles y mejorar la preparación de las Partes ribereñas.

323. El Convenio no especifica de qué forma deben continuarse los procedimientos de asistencia mutua. Por lo tanto, las Partes ribereñas pueden incluirlos en una de las secciones del acuerdo bilateral o multilateral de cooperación, celebrado con arreglo al artículo 9 del Convenio, como un acuerdo autónomo sobre la asistencia mutua en aguas transfronterizas en situaciones críticas, como un protocolo o reglamento adicional al acuerdo existente, o bien como parte de un acuerdo general de protección civil. Entre las funciones de un órgano conjunto también pueden recogerse las disposiciones relativas a la coordinación de la asistencia mutua.

324. De conformidad con el artículo 15, párrafo 2, los procedimientos de asistencia mutua, entre otras cosas, tendrán que abordar las siguientes cuestiones:

- a) Dirección, control, coordinación y supervisión de la asistencia.
- b) Instalaciones y servicios locales que facilitará la Parte que solicita la asistencia, incluida, cuando proceda, la simplificación de los trámites fronterizos.
- c) Arreglos para liberar de responsabilidad, indemnizar y/o compensar a la Parte que preste la asistencia y/o a su personal, así como para facilitar el tránsito por territorios de terceras Partes, en caso necesario.
- d) Métodos de reembolso de los servicios de asistencia.

325. Es importante destacar que las palabras «entre otras cosas» significan que la lista mencionada es obligatoria pero no exhaustiva y que las Partes ribereñas podrán establecer otros términos y condiciones de procedimiento, así como reglamentos de asistencia mutua. Asimismo, cabe señalar que la lista contempla la cooperación (de forma transitoria) con otros Estados (terceros), que implica que los acuerdos de

asistencia mutua en situaciones críticas pueden ser tanto bilaterales como multilaterales y que las Partes en esos acuerdos no han de limitarse sólo a las Partes afectadas y las que brindan asistencia.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

326. Las Partes ribereñas elaborarán y acordarán procedimientos de asistencia mutua en situaciones críticas en las primeras etapas de su cooperación. El marco de estos acuerdos debe abordar de manera adecuada la iniciación, facilitación, tránsito, dirección, control, coordinación y supervisión de la asistencia de conformidad con las disposiciones del Convenio. Las Partes ribereñas deben designar claramente entidades gubernamentales nacionales con responsabilidad y autoridad en estas áreas. Se debe considerar la posibilidad de establecer un centro de coordinación central para servir de enlace entre los actores internacionales y gubernamentales en todos los niveles. Los procedimientos deben ser lo más simples y seguros posibles y permitir la previsión de una situación crítica. Se debe indicar claramente y poner a disposición pública la información acerca de los procedimientos.

327. En cuanto al personal de respuesta de emergencia, los procedimientos de asistencia mutua podrán también abarcar, entre otras cosas, cuestiones como las visas de entrada/salida y permisos de trabajo, reconocimiento provisional de los títulos médicos extranjeros, permisos de conducir u otros tipos de licencias, y el libre acceso y movimiento en la zona donde se ha producido la situación crítica.

328. En lo que respecta a los equipos y suministros de respuesta, se podrán tomar en consideración, entre otras cosas, la exención de todos los derechos de aduana, impuestos, aranceles o cargos; restricciones de tránsito, exportación e importación; simplificación y reducción al mínimo de los requisitos de documentación para la exportación, tránsito e importación; exención o reducción de los requisitos de inspección;

autorización para circular por tierra, mar y aire para operar en el territorio de la Parte afectada, y la importación y reexportación de medicamentos y equipos médicos.

329. Al llegar a un acuerdo sobre los procedimientos de asistencia mutua en situaciones críticas, las Partes ribereñas pueden también acordar el reembolso de ciertos gastos por la Parte afectada a la Parte ribereña que ha prestado la asistencia. En este caso, el método para el cálculo de la cuantía y la naturaleza de los gastos que se deben reembolsar debe ser acordado por las Partes ribereñas de antemano.

330. En caso de una situación crítica, la Parte ribereña afectada debe evaluar sin demora su capacidad para adoptar las medidas necesarias y efectivas y no debe dudar en solicitar la ayuda de otra(s) Parte(s) Ribereña(s) cuando dicha asistencia pueda favorecer la prevención, control o reducción del impacto transfronterizo.

331. Para que las medidas destinadas a luchar contra las situaciones más críticas sean eficaces, éstas han de ser adaptadas a la situación en cuestión, es decir, deben ser razonables en vista a las circunstancias y la capacidad de la Parte ribereña afectada y los posibles efectos en otros Estados, y deben incluir a la sociedad civil nacional y el conocimiento local, alentando a las comunidades a que contribuyan a su propia seguridad y protección. Como elemento esencial de las medidas internas, la Parte ribereña afectada debe prepararse y estar en condiciones de aceptar, recibir, dirigir, coordinar y controlar la asistencia externa.

332. Cuando una situación crítica deja de existir, las Partes ribereñas deben evaluar conjuntamente las medidas de respuesta y la asistencia mutua prestada, con el objetivo de abordar las deficiencias y mejorar la eficacia de la asistencia mutua en el futuro.

3. Ejemplo

CUADRO 44. ASISTENCIA A RUMANIA PARA LA MITIGACIÓN DE LAS INUNDACIONES

El Acuerdo entre el Gobierno de Rumanía y el Gobierno de la República de Hungría en materia de cooperación y asistencia mutua en caso de desastres fue firmado en Budapest el 9 de abril de 2003. En 2005, en virtud del presente Acuerdo, el Ministerio de Medio Ambiente y Gestión del Agua de Rumania pidió el apoyo de Hungría, a través de su Ministerio de Medio Ambiente y Agua, para la descarga de agua de las zonas inundadas situadas en el condado de Timis.

Se proporcionó la siguiente ayuda: 16 bombas de descarga de alta capacidad, junto con toda la infraestructura adicional, como los tanques de combustible, talleres móviles para la asistencia técnica y tuberías para la descarga de agua. Para estos equipamientos, los trámites aduaneros se simplificaron de conformidad con las disposiciones legales existentes en materia de exención de aduanas y otros impuestos.

H. ARTÍCULO 16 - INFORMACIÓN PÚBLICA

ARTÍCULO 16

1. Las Partes ribereñas se asegurarán de que se facilite al público información sobre el estado de las aguas transfronterizas, las medidas tomadas o previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y la efectividad de dichas medidas. A este efecto, las Partes ribereñas se asegurarán de que se facilite al público la información siguiente:

- a) Los objetivos en materia de calidad del agua.
- b) Las autorizaciones concedidas y las condiciones de cumplimiento exigidas.
- c) Los resultados de los muestreos de agua y efluentes realizados con fines de vigilancia y evaluación, así como los resultados de la verificación del cumplimiento de los objetivos en materia de calidad del agua o de las condiciones establecidas en las autorizaciones.

2. Las Partes ribereñas se asegurarán de que dicha información se facilite al público en todo momento razonable para su consulta gratuita, y pondrán a disposición del público los medios razonables para obtener de las Partes ribereñas copias de dicha información, previo pago de cantidades razonables.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

333. El artículo 16, que en parte representa al principio 10 de la Declaración de Río, entre otras cosas establece que «en el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas» y que «los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición». El fundamento de la obligación de facilitar información al público es concienciar a los ciudadanos sobre:

- (a) Las condiciones de las aguas transfronterizas;
- (b) Las medidas adoptadas o previstas que deben adoptarse para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo; y
- (c) La eficacia de esas medidas.

La obligación también requiere la participación pública de manera efectiva en los procesos pertinentes de la toma de decisiones.

334. El artículo 16 y las demás disposiciones del Convenio no definen o aclaran el significado del término «público». Sin embargo, este término se define en una serie de instrumentos internacionales, que aplican el principio de «cualquier persona». Tanto el Convenio de Aarhus como en el Protocolo sobre agua y salud del Convenio sobre el Agua, se refieren a la opinión pública como a «una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos». Esta definición implica que las partes ribereñas deben poner la

información a disposición pública sin discriminación por razón de nacionalidad, ciudadanía o domicilio y, en el caso de una persona jurídica, sin discriminación debido al lugar donde se encuentre registrada su sede oficial o su centro real de actividades. Por otra parte, en virtud de esta definición, las asociaciones, organizaciones o grupos sin personalidad jurídica podrán también ser considerados como miembros del público, si son así considerados de conformidad con su legislación o práctica nacional. Esto quiere decir que los grupos especiales sólo pueden ser considerados como miembros del público, a los efectos del Convenio, si los requisitos para ser considerados como tales, fijados en la legislación o, en su caso, en la práctica nacional, se cumplen.¹⁰⁴

335. Las expresiones «la información se ha puesto a disposición del público» y «la información debe estar a disposición del público», se refieren a la obligación de difundir y suministrar de forma activa información a los miembros del público, por una parte, y a la obligación de proporcionar información en respuesta a una solicitud, por otra parte.

336. A pesar de que el artículo 16 pertenezca a la segunda parte del Convenio «Disposiciones relativas a los Estados ribereños», sus obligaciones son de naturaleza doble y requiere una acción tanto a nivel nacional como internacional. El artículo 16 no aclara qué organismo o autoridad tiene la responsabilidad de poner la información a disposición del público. No obstante, cada Parte ribereña debe asegurarse que la difusión activa de información y el suministro de infor-

¹⁰⁴ Convenio de Aarhus: *Guía para la implementación* (2000), pág. 40

mación en respuesta a una solicitud se efectúa por sus órganos públicos. En la legislación nacional, las Partes ribereñas también pueden alentar o exigir a los operadores cuyas actividades puedan tener un impacto transfronterizo que proporcionen información directamente al público. Las partes ribereñas también tienen la obligación de garantizar que los órganos conjuntos establecidos con arreglo al artículo 9, párrafo 2 del Convenio, se encarguen de poner la información a disposición del público a través de la difusión activa de información y mediante el suministro de información previa solicitud.

337. El Artículo 16, párrafo 1 define la clase de información que el público tiene derecho a recibir, a saber, «el estado de las aguas transfronterizas, las medidas tomadas o previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y la efectividad de dichas medidas».¹⁰⁵ Además, el párrafo 1, mediante el uso de la expresión «a este efecto», define la información mínima que debe ser puesta a disposición del público con el fin de cumplir el objetivo anterior. Esta información se refiere a:

- Los objetivos en materia de calidad del agua;
- Las autorizaciones concedidas y las condiciones de cumplimiento exigidas;
- Los resultados de los muestreos de agua y efluentes realizados con fines de vigilancia y evaluación; y
- Los resultados de la verificación del cumplimiento de los objetivos en materia de calidad del agua o de las condiciones establecidas en las autorizaciones.

338. Al participar en la realización de las evaluaciones de impacto ambiental de conformidad con el artículo 9, párrafo 2(j), los órganos conjuntos establecidos por las Partes ribereñas en virtud del artículo 9, párrafo 2, han de cumplir con las disposiciones en materia de acceso a la información del Convenio de Espoo, si las Partes ribereñas son Partes en el presente Convenio.

339. Al solicitar que las Partes ribereñas se aseguren de que la información esté disponible para el público «en todo momento razonable para su consulta gratuita», el Convenio permite que el público tenga un papel de

supervisión en la cooperación transfronteriza entre las Partes ribereñas. «Todo momento razonable» también significa que la respuesta debe ser proporcionada por las autoridades públicas y los órganos conjuntos a un solicitante de información dentro de un plazo razonable de tiempo o en la primera etapa de un proceso de toma de decisiones con el fin de permitir una participación pública más eficaz en las cuestiones pertinentes. El término «consulta» significa que las autoridades públicas y los órganos conjuntos también deben tener la oportunidad de recibir y examinar información y comentarios del público.

340. El párrafo 2 se sustenta en el hecho de que para que la información sea realmente accesible, debe ser también asequible. Con este fin, el Convenio exige que la información se ponga a disposición del público para su consulta gratuita, y que se faciliten los medios razonables para la obtención de copias de la información solicitada por cualquier persona, previo pago de cantidades razonables. Las «cantidades razonables» son las que cubren el coste de reproducción y difusión y que no son innecesariamente elevadas. Es importante señalar que el párrafo 2 exige expresamente poner a disposición «copias» de los documentos que contienen la información, en lugar de resúmenes o extractos de los mismos, asegurando así que los miembros del público tengan la posibilidad de ver la información concreta solicitada en su totalidad, en el idioma original y en su contexto.

341. La obligación de poner la información a disposición del público puede estar sujeta a las limitaciones de la «protección de la información» del artículo 8 del Convenio. Sin embargo, en línea con el principio 10 de la Declaración de Río, tales limitaciones deben interpretarse restrictivamente y de conformidad con la lógica del principio 10, según el cual es de mayor interés público en general la más amplia divulgación posible de información. La negativa a facilitar información ha de ser siempre motivada.¹⁰⁶

342. Con el fin de proporcionar un acceso eficaz a la información a nivel nacional, es importante que cada Parte Ribereña garantice el derecho a la información a través de su legislación nacional. La interpretación contextual apropiada de las disposiciones del Convenio exige que tal derecho de información deba tenerse debidamente en cuenta en la creación y el funcionamiento de los acuerdos o convenios bilaterales o

¹⁰⁵ Véase el comentario al artículo 11, párrafo 3.

¹⁰⁶ El artículo 4 del Convenio de Aarhus establece una lista de opciones para la posible denegación de la información. En este artículo también se determina el procedimiento de denegación de una solicitud de información, incluyendo el requisito de indicar los motivos de la denegación, información sobre el acceso al procedimiento de revisión y el plazo para la decisión sobre la denegación.

multilaterales pertinentes desarrollados en virtud del artículo 9, párrafo 1 del Convenio.

343. Las Partes ribereñas deben asegurarse de que, cuando las autoridades públicas y los órganos conjuntos proporcionen información, lo hagan de forma transparente y de que se garantice que la información sea accesible de manera efectiva. La transparencia se refiere a la posibilidad de que el público siga la evolución de la información, comprenda su origen, los criterios que rigen su recolección, tenencia y difusión, y la forma en que se puede obtener. Los registros, bases de datos y documentos se pueden considerar efectivamente accesibles cuando, por ejemplo, el público pueda buscar datos específicos o cuando el público tenga fácil acceso por medio tanto de horarios de oficina como de locales y equipos tales como fotocopiadoras, etc., apropiados.¹⁰⁷

344. Las Partes ribereñas deben velar por que las autoridades públicas y los órganos conjuntos pongan la información a disposición de todos los miembros del público sin la necesidad de declarar un interés determinado. Las instituciones gubernamentales y organismos de ejecución también deberán facilitar el acceso público a la información sobre las políticas y estrategias. Los procedimientos de concesión de permisos (por ejemplo, para retirada de aguas subterráneas o descarga de aguas residuales) deben permitir el acceso público a la información. El público también debe ser informado de forma activa en situaciones críticas, como en el caso de alertas por inundaciones, contaminación accidental de las aguas, escasez de agua, etc. Es preciso establecer procedimientos adecuados para proporcionar al público la información esencial para la participación en la EIA. Cuando el interés público pueda ser atendido mediante la divulgación de la información contenida en los documentos de trabajo (documentos en curso de elaboración y proyectos) y los comentarios al respecto, las Partes ribereñas y los órganos conjuntos deberán considerar facilitar a la población el acceso a dichos documentos de trabajo, así como la posibilidad de comentarlos.

345. Las Partes ribereñas deberán describir claramente los procedimientos pertinentes para la activa difusión y suministro de información,¹⁰⁸ previa solicitud, en su legislación nacional. Las Partes ribereñas tam-

bién deben recoger los procedimientos para facilitar al público información sobre los acuerdos o arreglos bilaterales y multilaterales o los protocolos temáticos complementarios a dichos acuerdos. Los órganos conjuntos pueden elaborar regulaciones específicas sobre la difusión activa de información y el suministro de información previa solicitud.

346. A fin de garantizar que la información esté disponible y efectivamente accesible para su consulta gratuita, las Partes ribereñas y los órganos conjuntos pueden instalar y poner en marcha centros de documentación, bibliotecas, bases de datos y sitios web. Los medios de comunicación electrónicos se deben de utilizar como uno de los medios para informar al público.

347. Las Partes ribereñas y los órganos conjuntos deben considerar facilitar el acceso a las órdenes del día, actas y otros documentos de los órganos conjuntos y sus órganos subsidiarios. Las Partes ribereñas y los órganos conjuntos pueden prever la participación del público con estatus de observadores sin derecho a voto en las reuniones de los órganos conjuntos y de sus órganos subsidiarios como otro medio de difusión activa de información. Los órganos conjuntos o las Partes ribereñas conjuntamente pueden considerar el desarrollo de una estrategia de comunicación pública y el establecimiento de un centro de coordinación con el público. El público debe tener la posibilidad de formular consultas por escrito al órgano conjunto, con el fin de supervisar el trabajo de éste último, de conformidad con el Convenio, y para establecer un diálogo abierto con el mismo.

348. Se puede encontrar una guía detallada y las mejores prácticas en lo que respecta a la obligación de las Partes ribereñas de facilitar la información al público en la publicación de la UNECE/PNUMA: La Gestión del Agua: Orientación sobre la participación del público y el cumplimiento de los acuerdos (2000).¹⁰⁹

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

349. Las autoridades públicas y los órganos conjuntos establecidos por las Partes ribereñas deben obtener la información (los datos mínimos se indican en el artículo 16, párrafo 1) mediante la recogida y, en su caso,

¹⁰⁷ Véase el Convenio de Aarhus: *Guía para la implementación (2000)*, págs. 71–72

¹⁰⁸ Difusión de la información significa poner la información a disposición del público a través de medios tales como publicaciones, listas de correo o publicación electrónica. También puede significar informar al público que determinados tipos de información se encuentran disponibles, señalando al público dónde y cómo acceder al texto completo de la información, y haciendo que la información sea accesible al público a bajo coste o gratuitamente.

¹⁰⁹ *Gestión del Agua: Orientación sobre la participación del público y el cumplimiento de los acuerdos*. La Red de expertos de la UNECE/PNUMA sobre la participación del público y del cumplimiento, Ginebra, 2000.

el procesamiento con el fin de ponerla a disposición del público. La información debe ser actualizada con regularidad. Las Partes ribereñas deben establecer sistemas que aseguren un caudal regular de información desde los operadores, los organismos e instituciones responsables de la supervisión y la evaluación (artículo 11) hasta las autoridades públicas competentes.

350. Las autoridades públicas y los órganos conjuntos establecidos por las Partes ribereñas deben contar con procedimientos claros, completos y transparentes para poner la información a disposición del público, incluidos los términos básicos y las condiciones en las que la información se facilita así como el proceso mediante el cual ésta se puede obtener. A fin de aplicar de manera efectiva el artículo 16, las Partes también deben informar al público acerca del tipo de información de la que dispone cada autoridad pública a través de su publicación, anuncios en publicaciones del gobierno y en los sitios web gubernamentales, radio o televisión, anuncios de servicio público, o como parte de los catálogos de información medioambiental.

351. De acuerdo al artículo 9, durante el desarrollo de nuevos acuerdos o en la revisión de los acuerdos bilaterales o multilaterales existentes, las Partes ribereñas deben incluir disposiciones claras para garantizar el acceso a la información por parte del público. Los órganos conjuntos establecidos por las Partes ribereñas deben considerar, en la medida de sus posibilidades, el desarrollo de procedimientos claros y detallados para garantizar al público el acceso a la información como requisito previo a la participación efectiva del público en la gestión y el uso de las aguas transfronterizas.

352. Para garantizar la aplicación efectiva de la obligación de facilitar información al público, las Partes ribereñas pueden organizar cursos de formación para funcionarios gubernamentales sobre las leyes sobre el acceso a la información, su gestión eficaz y las relaciones con el público.

3. Ejemplos

CUADRO 45. LOS PLENIPOTENCIARIOS DE LA REPÚBLICA DE MOLDOVA Y UCRANIA: NORMAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

Los plenipotenciarios de la República de Moldova y Ucrania facilitan la implementación del Acuerdo Bilateral sobre el uso y la protección conjuntos de las aguas transfronterizas de 1994. En 2007 se adoptó un Reglamento destinado a garantizar la participación pública en las actividades de este órgano conjunto. Éste se convirtió en el primer ejemplo de reglas formalizadas para la difusión de información y la participación pública en las actividades de los órganos conjuntos de la subregión de Europa del Este, el Cáucaso y de Asia Central.

El Reglamento sobre la participación de las partes interesadas en las actividades de los plenipotenciarios prevé el desarrollo de un registro de grupos de interés. Las partes interesadas se definen como cualquier autoridad pública, organizaciones no gubernamentales y las asociaciones o personas jurídicas que tengan un interés en la gestión de las aguas transfronterizas. El registro se compone de una parte gestionada por Moldova y otra parte por Ucrania. Cada plenipotenciario es responsable de mantener su respectiva parte del registro. El registro es accesible a través de Internet.

Treinta días antes de su reunión ordinaria, los plenipotenciarios informan a los interesados acerca de todas las decisiones tomadas desde la última reunión y sobre los planes de trabajo. Veinte días antes de una reunión u otro evento, los plenipotenciarios informan a los interesados acerca de la fecha, el orden del día y los documentos de la próxima reunión.

El Reglamento establece el derecho de las partes interesadas a sugerir temas para que sean discutidos por los plenipotenciarios y de presentar observaciones por escrito y/o verbalmente sobre el proyecto de los documentos, junto con sugerencias y enmiendas a dichos proyectos. Los proyectos de documentos y las invitaciones para presentar observaciones se publicarán en Internet. Los comentarios hechos por las partes interesadas han de ser tenidos en cuenta a la hora de tomar la decisión final.

En diciembre de 2007 los plenipotenciarios acordaron también mantener una página web común de la cuenca del río Dniester (ver <http://www.dniester.org>).

CUADRO 46. FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE APOYO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA CUENCA DEL DANUBIO

Entre 2004 y 2006 el Centro medioambiental regional para Europa Central y del Este, Recursos para el futuro (un centro de estudios en Washington, DC) y la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York implementaron el proyecto denominado «Mejora del acceso a la información y participación del público en la toma de decisiones acerca del medio ambiente». El proyecto fue apoyado por el FMAM y el PNUD en el marco del Proyecto Regional del Danubio, una iniciativa de 13 países para limpiar y proteger el río Danubio.

El proyecto fortalece el acceso del público a la información y participación en torno a cuestiones relacionadas con el agua en la cuenca del Danubio. A nivel nacional, contribuyó a fortalecer las capacidades de las autoridades gubernamentales responsables en cinco países del Danubio —Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Rumania, y después, Serbia y Montenegro— con el fin de facilitar el acceso público a la información medioambiental relacionada con el agua y favorecer la participación pública en la toma de decisiones como ha sido requerido por la DMA de la UE. A nivel internacional, el proyecto también ha reforzado la capacidad de la CIPD para apoyar el acceso de los interesados a la información y participación en materia de gestión de los recursos hídricos. En el ámbito local, también reforzó la participación comunitaria en la solución de problemas relacionados con la contaminación del agua en los cinco puntos locales seleccionados y llevó a cabo cinco proyectos pilotos de demostración en la cuenca hidrográfica del Danubio.

En el proyecto trabajaron funcionarios públicos y organizaciones no gubernamentales en el plano nacional, regional y local en los cinco países. A nivel nacional, se identificaron los principales obstáculos para el acceso público a la información y participación en la toma de decisiones en materia medioambiental y se ayudó a los funcionarios del gobierno y de las ONGs a desarrollar herramientas y estrategias para superarlos.

Los principales obstáculos que se encontraron fueron:

- *La falta de una guía para los funcionarios* acerca de cómo llevar a cabo sus responsabilidades en la divulgación de la información medioambiental relacionada con el agua o cómo consultar al público sobre gestión hídrica.
- *La falta de bases de datos centralizadas*, lo que dificultaba localizar la información medioambiental dentro de la estructura gubernamental.
- *La falta de conocimiento por parte de las ONGs* y los ciudadanos acerca de sus derechos a obtener información en materia medioambiental y a participar en la toma de decisiones relacionadas con el agua, o la falta de conocimiento sobre cómo ejercer esos derechos.
- *Incertidumbre entre los funcionarios acerca de qué información debe ser considerada como «confidencial»* y no divulgada, y qué procedimiento debe aplicarse para fundamentar una solicitud de confidencialidad.
- *Procedimientos inadecuados* para involucrar a las partes interesadas y para consultar al público acerca de la planificación de la gestión de la cuenca hidrográfica.

Para superar estos obstáculos, los participantes del proyecto estudiaron las «buenas prácticas» —técnicas que han sido eficaces en otros lugares— y las utilizaron para desarrollar herramientas y estrategias adaptadas a sus propias necesidades y circunstancias. La mayoría optaron por elaborar herramientas muy prácticas por escrito. Para los funcionarios del gobierno, estas herramientas consistían en manuales y directrices para garantizar el acceso a la información en el ejercicio de sus responsabilidades: cómo proporcionar un mejor acceso a la información medioambiental y la relacionada con el agua; qué hacer cuando la información sea confidencial; cómo comunicarse con el público y promover una participación más amplia de dicho público. Para las ONGs y el público, las herramientas comprendían folletos y otras guías que indicaban cómo y dónde obtener la información medioambiental, qué información debe ponerse a disposición, qué hacer cuando se les niega el acceso a la información y la manera de participar en la toma de decisiones sobre medio ambiente relacionadas con el agua.

A nivel nacional, el proyecto inspiró una serie de recomendaciones (incluyendo un proyecto de texto) encaminadas a producir cambios en la legislación, las directrices para el uso de información confidencial, los sistemas de metainformación con el fin de ayudar a los funcionarios medioambientales o del agua y al público a identificar la información que ostenta cada autoridad y cómo obtenerla, y a mejorar los sitios web para una mejor comunicación con el público. Muchas de estas actividades se acompañaron de una serie de medidas de fomento de la capacidad, incluyendo viajes de estudios a los Estados Unidos y los Países Bajos y una serie de talleres regionales y nacionales y cursos de capacitación para los funcionarios a fin de expandir su conocimiento en cuanto el desempeño de sus responsabilidades en la práctica y para las ONGs, a fin de que puedan ejercer sus derechos y velar para que el material del soporte sea comprendidas y utilizadas.

Los resultados del proyecto están disponibles en:

<http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/DanubeRiverBasin>

I. ARTÍCULO 22 – SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

ARTÍCULO 22

1. Si surgiera una controversia entre dos o más Partes acerca de la interpretación o aplicación del presente Convenio, éstas tratarán de llegar a una solución mediante la negociación o por cualquier otro medio de arreglo de controversias aceptable para las partes en la controversia.
2. En el momento de la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión al presente Convenio, o en cualquier otro momento posterior, una Parte podrá declarar por escrito al depositario que, en relación con una controversia que no se resuelva con arreglo al apartado 1 del presente artículo, acepta la obligatoriedad de uno o ambos de los siguientes procedimientos de solución de controversias en relación con cualquier otra Parte que acepte la misma obligación:
 - a) La sumisión de la controversia a la Corte Internacional de Justicia.
 - b) El arbitraje con arreglo al procedimiento establecido en el anexo IV.
3. Si las partes en la controversia aceptan ambos procedimientos de solución de controversias a que se refiere el apartado 2 del presente artículo, la controversia se someterá únicamente a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las partes decidan lo contrario.

1. Antecedentes, análisis y aclaración

353. El artículo 22, párrafo 1, del Convenio dispone que si surgiera una controversia entre dos o más Partes acerca de la interpretación o aplicación del presente Convenio, éstas tratarían de llegar a una solución mediante la negociación o por cualquier otro medio de arreglo de controversias aceptable para las partes en la controversia. Con respecto a un conflicto que no pudo ser resuelto de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, se presenta una fórmula alternativa de arbitraje obligatorio o adjudicación. Por último, en el caso de que las Partes hayan aceptado ambos procedimientos de solución de controversias a que se refiere el párrafo 2, la controversia se someterá únicamente a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las Partes decidan lo contrario.

354. La obligación de solucionar pacíficamente las controversias se refiere a toda controversia interestatal, con independencia de su objeto o su gravedad, ya que está claramente así enunciado en la Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales (Declaración de Manila), adoptada en 1982 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.¹¹⁰ Las disputas en materia de aguas no suponen una excepción a esta regla. De hecho, no sólo el Convenio sobre el Agua, sino que también la Convención de Nueva York contienen disposiciones que abordan la solución de controversias.

355. En el artículo 22 del Convenio sobre el Agua se hace eco del principio contenido en el artículo 2, párrafo 3, y el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, que prevé la obligación de los Estados de resolver sus controversias por medios pacíficos, al tiempo que garantiza la libertad de elección del medio de resolución de controversias entre los enumerados en el artículo 33 de la Carta.

356. Artículo 22, párrafo 1, establece la obligación de tratar de resolver la controversia a través de «la negociación o por cualquier otro medio de arreglo de controversias aceptable para las partes en la controversia», que se debe llevar a cabo de buena fe. Se puede decir que esta obligación está comprendida en el principio general de cooperación, codificado en los términos obligatorios y más avanzados en virtud del Convenio, entre otros, en el artículo 2, párrafo 6, sobre la obligación de cooperación, y en el artículo 9, relativo a la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales y a la creación de órganos conjuntos.

357. Aunque los «otros medios de arreglo de controversias aceptables para las partes en la controversia» no se enumeran en el texto del párrafo 1, de conformidad con el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, así como la Declaración de Manila, estos medios pueden ser la mediación, la investigación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial o el recurso a organismos regionales u otros medios pacíficos a elegir por las Partes, incluidos los buenos oficios.¹¹¹

¹¹⁰ Resolución 37/10 de la Asamblea General.

¹¹¹ Un medio de solución de controversias mediante el cual un tercero tiene por objeto facilitar el contacto y el diálogo entre las partes contendientes. La tercera parte que ejerce sus buenos oficios, a diferencia de la mediación, no presenta propuestas para la solución de la controversia. A menudo, los buenos oficios, con el consentimiento de las partes contendientes, evolucionan hacia la mediación.

358. La disposición que se examina es lo suficientemente flexible a fin de permitir a las partes llegar a un acuerdo por medios pacíficos que puedan ser apropiados para la naturaleza y las circunstancias de la disputa. No obstante, si no se ponen de acuerdo en utilizar un medio específico, el artículo 22, párrafo 1, impone la obligación de buscar una solución mediante la negociación, que, de este modo, se convierte en el medio de solución de controversias por defecto en virtud del Convenio. Esto se debe al hecho de que la negociación es el medio de resolución más utilizado en la práctica internacional, así como el más eficaz y flexible.

359. Algunos acuerdos hídricos transfronterizos prevén negociaciones en caso de que surja una controversia que no se pueda resolver en el contexto del órgano conjunto correspondiente. En la práctica convencional imperante, los intentos de buena fe de llegar a una solución negociada a menudo constituyen un requisito de admisibilidad a efectos del arbitraje o arreglo judicial.

360. La DMA de la UE prevé el caso de participación institucional de la Comisión Europea como tercera parte.

361. En el pasado, en la práctica internacional no se recurría con frecuencia a la vía judicial o arbitral para la solución de conflictos en materia de aguas. Sin embargo, casos como el laudo arbitral en el caso Lac Lanoux (1957) y la Corte Internacional de Justicia en el caso Gabcikovo-Nagymaros (1997) han sido referencias en el Derecho Internacional del Agua. El Asunto relativo a las Plantas de celulosa sobre el río Uruguay entre Argentina y Paraguay (2010) ante la Corte Internacional de Justicia refleja la convicción de los Estados de que la justicia internacional es un medio adecuado para solucionar conflictos en materia de aguas.

362. Puede parecer inconveniente que, en virtud del Convenio, el arbitraje y la vía judicial sean sólo opcionales y no obligatorios como en el derecho internacional general. Sin embargo, en el marco del Convenio sobre el Agua, una falta de este tipo se compensa parcialmente por las funciones de prevención y asistencia de controversias que se realizan por la Reunión de las Partes y sus órganos subsidiarios. El establecimiento de mecanismos consultivos, no conflictivos y extra ju-

diciales, tales como los previstos por los «comités de cumplimiento», puede fomentar el ejercicio de tales funciones por la Reunión de las Partes.¹¹² Por último, el carácter facultativo de la solución de controversias por vía judicial y arbitral en virtud del Convenio —al igual que en la gran mayoría de los acuerdos multilaterales internacionales, en particular los acuerdos medioambientales multilaterales— se debe interpretar a la luz de la obligación de establecer órganos conjuntos de cooperación bilateral y multilateral según el artículo 9, en la medida en que dichos órganos ejercen funciones relacionadas con la prevención y la gestión de conflictos.

2. Requisitos mínimos para el cumplimiento de la disposición

363. La obligación de resolver una controversia mediante negociación u otros medios conjuntamente acordados se activa cada vez que hay una controversia sobre la interpretación o aplicación del Convenio. De hecho, es muy probable que esto suceda cuando no sea posible resolver la cuestión en el contexto del órgano conjunto correspondiente. A pesar de que el artículo 22 entra en juego, no hay ningún requisito legal de agotar todas las posibilidades de resolverlo en el seno de ese órgano. Además, dado que se trata de un convenio marco, el conflicto puede no limitarse a las disposiciones del Convenio sobre el Agua y su correcta aplicación en un caso particular, sino que también puede abarcar la interpretación o aplicación de los acuerdos contemplados en el artículo 9 del Convenio.

364. Cada vez que surge una controversia, las Partes, en virtud del párrafo 1, tienen la obligación de buscar una solución a la misma. Tienen que actuar de buena fe, teniendo en cuenta los intereses legítimos de la otra Parte,¹¹³ a fin de que el procedimiento de solución de controversias no sea privado de todo sentido y que se evite cualquier acción que pueda agravar el conflicto. En el caso de que las partes recurran a un tercero en busca de consejo (ya sea a través de la mediación o buenos oficios), deben también tomar en consideración sus conclusiones. Si a pesar de todos los esfuerzos no se ha llegado a un acuerdo, la obligación de esforzarse en negociar un acuerdo de buena fe no se considerará como no cumplida.

365. El recurso a la Corte Internacional de Justicia o al procedimiento de arbitraje se puede activar sólo

¹¹² En el momento de la elaboración y aprobación de la Guía para la implementación del Convenio, no estaba previsto tal mecanismo por el Convenio. La quinta sesión de la Reunión de las Partes (Ginebra, 10-12 noviembre de 2009) reconoció la necesidad de un mecanismo específico en el marco del Convenio a través del cual se podrían abordar los problemas relacionados con la aplicación y las posibles diferencias en la interpretación del Convenio. La Reunión de las Partes estableció el mandato de elaborar una propuesta para un mecanismo para facilitar y apoyar la implementación y el cumplimiento del Convenio para el Consejo Jurídico del Convenio. Sobre la base de la propuesta del Consejo Jurídico, la sexta sesión de la Reunión de las Partes (Roma, 28-30 noviembre de 2012) adoptó la decisión IV/1 relativa al apoyo a la implementación y al cumplimiento. La decisión estableció el Comité de Implementación del Convenio. Más información está disponible en http://www.unece.org/env/water/implementation_committee.html

¹¹³ Véase el comentario al artículo 10.

por una Parte que haya formulado al Depositario una declaración de aceptación de los medios de solución de controversias, en virtud del párrafo 2, y sólo contra un Parte que haya aceptado la misma obligación. El procedimiento de arbitraje se realiza de acuerdo con el procedimiento descrito en el anexo IV del Convenio,

mientras que la resolución del conflicto ante la Corte Internacional de Justicia se lleva a cabo de conformidad con su Estatuto y Reglamento. Los laudos de los tribunales arbitrales, así como las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, son vinculantes para las partes en la controversia.

3. Ejemplo

CUADRO 47. EJEMPLOS DE DISPOSICIONES SOBRE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

A. Disposiciones sobre la solución de controversias entre Estados en virtud de los acuerdos relativos a las aguas transfronterizas

Un número considerable de acuerdos que entran en el ámbito de aplicación del Convenio reflejan el artículo 22, lo que confirma, a través de fórmulas ligeramente diferentes, su acercamiento gradual y opcional a los medios de solución pacífica de controversias.

El artículo 16 de la Convención de 1999 sobre la Protección del río Rin establece que:

1. Si surgiera una controversia entre las Partes Contratantes relativa a la interpretación o aplicación del presente Convenio, las Partes interesadas procurarán resolverla mediante la negociación o cualquier otra forma de solución de controversias que consideren aceptable.
2. Si la controversia no pudiera ser resuelta de esta forma, ésta deberá, a menos que las Partes en la controversia decidan otra cosa, someterse al arbitraje a petición de una de ellas.

Asimismo, el Convenio sobre la protección del río Danubio prevé la obligación de buscar en primer lugar una solución mediante la negociación o por otros medios de solución de controversias -en su caso, también con la ayuda del órgano conjunto establecido por el Convenio. Sólo si la controversia no se resuelve a través de medios diplomáticos, ésta será sometida a la Corte Internacional de Justicia o al arbitraje.

Otros acuerdos contienen fórmulas aún más concisas sobre esta cuestión. En virtud del artículo 8 del Acuerdo sobre el río Mosa firmado en 2002, las Partes están obligadas a buscar una solución mediante la negociación o por cualquier otro medio de solución de controversias que sean aceptables para las partes en la controversia. Además, en el Protocolo de 1961 que establece una Comisión Internacional para la Protección del Saar, las Partes acordaron resolver sus futuras disputas sobre la interpretación o aplicación del Protocolo únicamente a través de la vía diplomática (artículo 11).

B. Solución alternativa de controversias entre Estados en virtud de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea

La DMA de la UE establece un mecanismo de solución de diferencias innovador e incluso inusual en el contexto de la UE. El artículo 12 estipula que «cuando un Estado miembro advierte un problema que tiene un impacto en la gestión de sus aguas, pero no puede ser resuelto por dicho Estado miembro, éste podrá notificarlo a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro afectado y podrá formular recomendaciones para la resolución del mismo». La Comisión dispondrá de seis meses para responder a dicho informe y a la recomendación.

Efectivamente, el artículo 12 permite a un Estado miembro de la UE que no puede resolver un problema en la gestión del agua en relación a otro Estado miembro solicitar a la Comisión que intervenga. Aunque la Comisión no dispone de ningún poder particular para resolver la controversia entre los Estados interesados, y hasta ahora no se ha registrado ninguna petición formal para hacerlo, el artículo 12 sigue siendo una alternativa última ratio para los países para plantear cuestiones transfronterizas no resueltas.

Hungría ya se ha referido a la posibilidad de recurrir al artículo 12 en una disputa bilateral en materia de agua con uno de sus vecinos, lo que contribuyó en gran medida a la pronta y satisfactoria solución de la cuestión.

Anexo I

Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales*

según enmendado,

junto con la decisión VI/3 que clarifica el procedimiento de adhesión

* La presente versión en español no se considerará traducción oficial de las Naciones Unidas. Sólo los textos en inglés, francés y ruso son auténticos.

Nota**sobre el Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, según enmendado**

El Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales fue adoptado en Helsinki, Finlandia, el 17 de marzo de 1992, y entró en vigor el 6 de octubre de 1996. En aquel momento, el Convenio estaba abierto sólo a los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (ECE) y a las organizaciones regionales de integración económica constituidas por dichos Estados.

El 28 de noviembre de 2003, la Reunión de las Partes en el Convenio adoptó la decisión III/1 que enmienda los artículos 25 y 26 del Convenio a fin de permitir a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas adherirse al Convenio. Estas enmiendas entraron en vigor el 6 de febrero de 2013.

Además, el 30 de noviembre de 2012, la Reunión de las Partes adoptó la decisión VI/3, sobre la adhesión de los países no miembros de la ECE. A través de esta decisión, la Reunión de las Partes aclaró que, a los efectos del artículo 25, apartado 3, cualquier futura solicitud de adhesión al Convenio presentada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas que no fueran miembros de la ECE, se consideraría aprobada por la Reunión de las Partes. Esta aprobación está sujeta únicamente a la entrada en vigor de las enmiendas a los artículos 25 y 26 para todos los Estados y organizaciones que fueron Partes en el Convenio el 28 de noviembre de 2003.

Decisión VI/3**Adhesión de países no miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas**

La Reunión de las Partes,

Expresando la convicción firme de que la cooperación entre los Estados ribereños de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales contribuye a la paz y la seguridad así como a la gestión sostenible del agua, y es para beneficio de todos,

Reafirmando la convicción de que el Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales es un instrumento eficaz para apoyar la cooperación también más allá de la región de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (ECE).

Deseando compartir los conocimientos, la práctica y la experiencia recogidos en los 20 años transcurridos desde la aprobación del Convenio, y, al mismo tiempo, beneficiarse de los conocimientos, la práctica y la experiencia de otras regiones del mundo,

También deseando promover conjuntamente la cooperación a nivel de cuencas fluviales en todo el mundo, incluyendo el ofrecer una plataforma intergubernamental mundial para el intercambio y el debate sobre temas en materia de aguas transfronterizas y para apoyar la aplicación del derecho internacional de aguas,

Recordando su decisión III/1 de 28 de noviembre de 2003 de enmendar los artículos 25 y 26 del Convenio, así como el espíritu de esa decisión,

Reconociendo el creciente interés en el Convenio y sus actividades por parte de muchos países no miembros de la ECE y su deseo de adherirse al Convenio,

Reconociendo la necesidad de un procedimiento para la adhesión de los países no miembros de la ECE que no difiera del procedimiento de adhesión de los países miembros de la ECE,

Expresando el deseo unánime de permitir la adhesión de los países no miembros de la ECE, tan pronto como sea posible,

1. *Expresa su satisfacción* de que las enmiendas a los artículos 25 y 26 aprobadas en virtud de la decisión III/1 entrarán en vigor el 6 de febrero de 2013, de conformidad con el artículo 21, apartado 4, del Convenio, para aquellos Estados que las hayan aceptado;

2. *Exhorta* a todos los Estados y organizaciones que eran Partes del Convenio el 28 de noviembre de 2003, que aún no lo hayan hecho, a que ratifiquen las enmiendas a los artículos 25 y 26 tan pronto como sea posible, y a más tardar a finales de 2013;

3. *Pide* que se fortalezca la cooperación con los países no miembros de la ECE interesados en adherirse al Convenio, con miras a promover el mutuo intercambio de experiencias, así como la aplicación del Convenio más allá de la región de la ECE;

4. *Decide* que, a los efectos de la enmienda del artículo 25 del Convenio, aprobada de acuerdo a la decisión III/1, cualquier futura solicitud de adhesión al Convenio por un Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro de la ECE es bienvenida y, por lo tanto, debe considerarse aprobada por la Reunión de las Partes. Esta aprobación está sujeta a la entrada en vigor de las enmiendas a los artículos 25 y 26 para todos los Estados y organizaciones que eran Partes en el Convenio el 28 de noviembre de 2003. Todo Estado u organización mencionados en el artículo 23 del Convenio que pase a ser Parte en el Convenio en el momento comprendido entre la adopción de esta decisión y la entrada en vigor del artículo 25, apartado 3, según enmendado, para todos los Estados y organizaciones que eran Partes en el Convenio el 28 de noviembre 2003, deberá ser notificado de esta decisión por el secretariado de la ECE y se considerará que el Estado u organización la ha aceptado;

5. *Decide también*, por consiguiente, que tendrá que ser realizada una referencia a la presente decisión por cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas no referido en el artículo 23 del Convenio al presentar su instrumento de adhesión;

6. *Solicita* a la secretaría que informe a la Sección de Tratados de las Naciones Unidas acerca de este procedimiento de modo que se puedan realizar los arreglos apropiados, así como que difunda la información sobre el procedimiento a los Miembros interesados de las Naciones Unidas que no sean miembros de la ECE.

Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, según enmendado

PREÁMBULO

Las Partes en el presente Convenio,

Conscientes de que la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales son tareas importantes y urgentes, cuya realización efectiva solo puede garantizarse por una intensa cooperación.

Preocupadas por la existencia y las amenazas de efectos adversos, a corto o largo plazo, que puedan tener los cambios de las condiciones de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales sobre el medio ambiente, las economías y el bienestar de los países miembros de la Comisión Económica para Europa (UNECE).

Subrayando la necesidad de reforzar las medidas nacionales e internacionales para prevenir, controlar y reducir la descarga de sustancias peligrosas en el medio acuático y para reducir la eutroficación y acidificación, así como la contaminación del medio marino, especialmente de las zonas costeras, desde fuentes terrestres.

Elogiando los esfuerzos ya realizados por los Gobiernos de la UNECE para reforzar la cooperación, en los niveles bilateral y multilateral, para prevenir, controlar y reducir la contaminación transfronteriza, así como para la ordenación sostenible de los recursos hídricos, la conservación de las aguas y la protección del medio ambiente.

Recordando las disposiciones y principios pertinentes de la Declaración de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio ambiente Humano, del Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), los Documentos Finales de las Reuniones de Madrid y Viena de los representantes de los Estados Participantes en la CSCE, y la Estrategia Regional para la Protección del Medio Ambiente y la Utilización Racional de los Recursos Naturales en los Países Miembros de la UNECE hasta el año 2000 y en adelante.

Conscientes del papel de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas para fomentar la cooperación internacional en la prevención, control y reducción de la contaminación de las aguas transfronterizas y el uso sostenible de dichas aguas, y recordando a este respecto la Declaración de Principios de la UNECE sobre Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas, incluida la Contaminación Transfronteriza; la Declaración de Principios de la UNECE sobre la Utilización Racional del Agua; los Principios de la UNECE sobre Cooperación en el ámbito de las Aguas Transfronterizas; la Carta de la UNECE sobre la Ordenación de las Aguas Freáticas; y el Código de Comportamiento relativo a la contaminación Accidental de las Aguas Interiores Transfronterizas.

Refiriéndose a las decisiones I (42) y I (44) adoptadas por la Comisión Económica para Europa en sus 42.º y 44.º períodos de sesiones respectivamente, y a los resultados de la Reunión de la CSCE sobre la Protección del Medio Ambiente (Sofía, Bulgaria, 16 de octubre-3 de noviembre de 1989).

Subrayando que la cooperación entre los países miembros en materia de protección y utilización de aguas transfronterizas deberá llevarse a cabo principalmente mediante la elaboración de acuerdos entre los países ribereños de las mismas aguas, en particular cuando no se ha llegado aun a establecer dichos acuerdos,

Conviene en lo siguiente:

Artículo 1

DEFINICIONES

A los efectos del presente Convenio,

1. Por «aguas transfronterizas» se entenderán las aguas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados; en el caso de las aguas transfronterizas que desembocan directamente en el mar, el límite de dichas aguas lo constituye una línea recta trazada a través de sus respectivas desembocaduras entre puntos de la línea de bajamar de sus orillas.
2. Por «impacto transfronterizo» se entenderá cualquier efecto adverso importante que una modificación del estado de las aguas transfronterizas causada por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de una Parte, pueda producir sobre el medio ambiente en una zona bajo jurisdicción de otra Parte. Entre los efectos sobre el medio ambiente figuran los que afectan a la salud y seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas, o a la interacción entre dichos factores; también comprenden los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores.

3. Por «Parte» se entenderá, amenos que en el texto se exprese lo contrario, una Parte Contratante en el presente Convenio.
4. Por «Partes ribereñas» se entenderán las Partes limítrofes de las mismas aguas transfronterizas.
5. Por «órgano común» se entenderá cualquier comisión bilateral o multilateral u otros mecanismos institucionales que procedan para la cooperación entre las Partes ribereñas.
6. Por «sustancias peligrosas» se entenderán las sustancias tóxicas, cancerígenas, mutagénicas, teratogénicas o bioacumulativas, en particular si son persistentes.
7. Por «mejor tecnología disponible» se entenderá la definición que figura en el anexo I al presente Convenio.

PARTE I

DISPOSICIONES APLICABLES A TODAS LAS PARTES

Artículo 2

DISPOSICIONES GENERALES

1. Las Partes tomarán las medidas adecuadas para prevenir, controlar y reducir cualquier impacto transfronterizo.
2. Las Partes tomarán, en particular, todas las medidas necesarias para:
 - a) Prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas que cause o pueda causar un impacto transfronterizo.
 - b) Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen para la ordenación ecológicamente equilibrada y racional de las aguas, la conservación de los recursos hídricos y la protección del medio ambiente.
 - c) Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen de forma razonable y equitativa, teniendo en cuenta especialmente su carácter transfronterizo, en el caso de actividades que causen o puedan causar un impacto transfronterizo.
 - d) Garantizar la conservación y cuando sea necesario, la restauración de los ecosistemas.
3. Las medidas para la prevención, control y reducción de la contaminación de las aguas se tomarán, siempre que sea posible, en su origen.
4. Dichas medidas no darán lugar, directa ni indirectamente, a la transferencia de la contaminación a otras partes del medio ambiente.
5. Al tomar las medidas mencionadas en los apartados 1 y 2 del presente artículo las Partes se regirán por los principios siguientes:
 - a) El principio de precaución, en virtud del cual no se aplazarán las medidas para evitar el posible impacto transfronterizo de la emisión de sustancias peligrosas so pretexto de que las investigaciones científicas no han demostrado plenamente una relación causal entre dichas sustancias, por un lado, y un posible impacto transfronterizo, por otro lado.
 - b) El principio de «el que contamina paga», en virtud del cual los costes de las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación correrán a cargo del contaminador.
 - c) Los recursos hídricos se ordenarán de forma que se satisfagan las necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
6. Las Partes ribereñas cooperarán según los principios de igualdad y reciprocidad, en particular mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, con el fin de elaborar políticas, estrategias y programas armonizados que abarquen todas o partes de las cuencas hidrográficas afectadas, encaminados a la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo y a la protección del medio ambiente de las aguas transfronterizas o del medio ambiente en el que influyen dichas aguas, incluido el medio marino.
7. La aplicación del presente Convenio no dará lugar al deterioro de las condiciones medioambientales ni al aumento del impacto transfronterizo.
8. Las disposiciones del presente Convenio no afectarán al derecho de las Partes a adoptar y aplicar individual o conjuntamente medidas más rigurosas que las establecidas en el presente Convenio.

*Artículo 3***PREVENCIÓN, CONTROL Y REDUCCIÓN**

1. Para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, las Partes elaborarán, adoptarán, aplicarán y, en la medida de lo posible, compatibilizarán las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con el fin de garantizar, entre otras cosas, que:

- a) Se prevenga, controle y reduzca en su origen la misión de contaminantes mediante la aplicación de, entre otras cosas, tecnología poco contaminante o sin residuos.
- b) Se protejan las aguas transfronterizas contra la contaminación procedente de fuentes puntuales mediante la autorización previa por parte de las autoridades nacionales competentes de las descargas de aguas residuales y que se vigilen y controlen dichas descargas autorizadas.
- c) Los límites para las descargas de aguas residuales establecidos en los permisos se basan en la mejor tecnología disponible para las descargas de sustancias peligrosas.
- d) Se impongan exigencias más estrictas, que lleguen hasta la prohibición en determinados casos, cuando la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema así lo exija.
- e) Se aplique al menos un tratamiento biológico o procesos equivalentes a las aguas residuales urbanas, con un planteamiento gradual cuando sea necesario.
- f) Se tomen las medidas adecuadas, tales como la aplicación de la mejor tecnología disponible, con el fin de reducir las aportaciones de nutrientes de fuentes industriales y urbanas.
- g) Se elaboren y apliquen las medidas adecuadas y las mejores prácticas medioambientales para la reducción de las aportaciones de nutrientes y sustancias peligrosas de fuentes difusas, en particular cuando las fuentes principales radiquen en la agricultura (en el anexo II al presente convenio figuran las directrices para elaborar las mejores prácticas medioambientales).
- h) Se apliquen la evaluación del impacto ambiental y otros medios de evaluación.
- i) Se fomente la ordenación sostenible de los recursos hídricos, incluida la aplicación del enfoque de los ecosistemas.
- j) Se elaboren planes para casos de emergencia.
- k) Se adopten medidas específicas adicionales para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas.
- l) Se reduzca al mínimo el riesgo de contaminación accidental.

2. Para tal fin, cada Parte establecerá límites de emisión para las descargas de fuentes puntuales a aguas freáticas, basados en la mejor tecnología disponible, límites que serán aplicables concretamente a cada sector industrial o industria de donde procedan las sustancias peligrosas. Entre las medidas adecuadas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo para prevenir, controlar y reducir el vertido en las aguas de sustancias peligrosas procedentes de fuentes puntuales y difusas podrá figurar, entre otras cosas, la prohibición total o parcial de la producción o utilización de dichas sustancias. Se tendrán en cuenta las listas de sectores industriales o industrias y de sustancias peligrosas que figuran en los Reglamentos o Convenios internacionales aplicables en el ámbito del presente Convenio.

3. Además, cada Parte definirá, cuando proceda, objetivos en materia de calidad del agua y adoptará criterios en materia de calidad del agua para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo. En el anexo III al presente Convenio figuran directrices generales para elaborar dichos objetivos y criterios. Cuando sea necesario, las Partes tratarán de actualizar dicho anexo.

*Artículo 4***VIGILANCIA**

Las Partes organizarán programas para la vigilancia del estado de las aguas transfronterizas.

*Artículo 5***INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO**

Las Partes cooperarán en la investigación y desarrollo de técnicas eficaces para la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Para tal fin, las Partes, sobre una base bilateral y/o multilateral y teniendo en cuenta las actividades de investigación realizadas en las instancias internacionales correspondientes, se esforzarán por poner en marcha o reforzar programas de investigación concretos, cuando sea necesario, encaminados, entre otras cosas, a conseguir:

- a) Métodos para la evaluación de la toxicidad de las sustancias peligrosas y la nocividad de los contaminantes.
- b) La mejora de los conocimientos sobre la existencia, distribución y efectos medioambientales de los contaminantes y sobre los procesos que se producen.
- c) La elaboración y aplicación de tecnologías y modelos de producción y consumo ambientalmente racionales.
- d) La eliminación progresiva y/o la sustitución de las sustancias que puedan tener un impacto transfronterizo.
- e) Métodos ambientalmente racionales de eliminación de sustancias peligrosas.
- f) Métodos especiales para mejorar las condiciones de las aguas transfronterizas.
- g) El desarrollo de obras hidráulicas y técnicas de regulación hidráulica ambientalmente racionales.
- h) La evaluación física y financiera de los daños derivados del impacto transfronterizo.

Las Partes intercambiarán los resultados de dichos programas de investigación, de conformidad con el artículo 6 del presente Convenio.

*Artículo 6***INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN**

Las Partes establecerán, lo antes posible, el más amplio intercambio de información sobre los temas relativos a las disposiciones del presente convenio.

*Artículo 7***RESPONSABILIDAD**

Las Partes apoyarán las iniciativas internacionales oportunas para elaborar normas, criterios y procedimientos en el ámbito de la responsabilidad.

*Artículo 8***PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Las disposiciones del presente Convenio no afectarán a los derechos u obligaciones de las Partes con arreglo a sus ordenamientos jurídicos nacionales y las disposiciones supranacionales aplicables para proteger la información relativa al secreto industrial y comercial, incluida la propiedad intelectual, o a la seguridad nacional.

PARTE II

DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS ESTADOS RIBEREÑOS

Artículo 9

COOPERACIÓN BILATERAL Y MULTILATERAL

1. Las Partes ribereñas, según los principios de igualdad y reciprocidad, concertarán acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos, cuando éstos aún no existan, o adaptarán los existentes, cuando sea necesario para eliminar las contradicciones con los principios fundamentales del presente Convenio, con el fin de definir sus relaciones mutuas y su comportamiento en relación con la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Las Partes ribereñas especificarán la cuenca hidrográfica, o su parte o partes, que sean objeto de cooperación. Dichos acuerdos o arreglos incluirán las cuestiones pertinentes a que se refiere el presente Convenio, así como otros asuntos en los que las Partes ribereñas consideren necesaria la cooperación.

2. Los acuerdos o arreglos mencionados en el apartado 1 del presente artículo dispondrán el establecimiento de órganos conjuntos. Las funciones de dichos órganos conjuntos serán, entre otras cosas y sin perjuicio de los correspondientes acuerdos o arreglos existentes, las siguientes:

- a) Recoger, recopilar y evaluar datos con el fin de determinar las fuentes de contaminación que puedan causar impacto transfronterizo.
- b) Elaborar programas de vigilancia conjunta relativos a la calidad y cantidad del agua.
- c) Hacer inventarios e intercambiar información sobre las fuentes de contaminación mencionadas en la letra a) del apartado 2 del presente artículo.
- d) Establecer límites de emisión de aguas residuales y evaluar la eficacia de los programas de control.
- e) Elaborar objetivos y criterios conjuntos en materia de calidad del agua, teniendo en cuenta las disposiciones del apartado 3 del artículo 3 del presente Convenio, y proponer las medidas que correspondan para mantener y, cuando sea necesario, mejorar la calidad del agua existente.
- f) Elaborar programas de acción concertada para reducir las cargas de contaminantes procedentes tanto de fuentes puntuales (por ejemplo, fuentes urbanas e industriales), como de fuentes difusas (en particular de la agricultura).
- g) Establecer procedimientos de alerta y alarma.
- h) Servir de foro para el intercambio de información sobre la utilización de las aguas existentes y previstas e instalaciones afines que puedan causar un impacto transfronterizo.
- i) Fomentar la cooperación y el intercambio de información sobre la mejor tecnología disponible con arreglo a las disposiciones del artículo 13 del presente convenio, así como alentar la cooperación en programas de investigación científica.
- j) Participar en la aplicación de las evaluaciones del impacto ambiental relativas a aguas transfronterizas, de conformidad con las correspondientes normas internacionales.

3. En los casos en que un Estado costero, que sea Parte en el presente Convenio, se vea afectado directamente y de forma considerable por el impacto transfronterizo, los Estados ribereños, si así lo convienen todos ellos, podrán invitar a ese Estado costero a participar de forma adecuada en las actividades de los órganos conjuntos multilaterales establecidos por las Partes ribereñas de dichas aguas transfronterizas.

4. Los órganos conjuntos según el presente Convenio invitarán a cooperar a los órganos conjuntos establecidos por Estados costeros para proteger el medio marino directamente afectado por el impacto transfronterizo, con el fin de armonizar su trabajo y prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo.

5. Cuando existan dos o más órganos conjuntos en la misma cuenca hidrográfica, éstos se esforzarán por coordinar sus actividades con el fin de reforzar la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo en esa cuenca hidrográfica.

*Artículo 10***CONSULTAS**

Las Partes ribereñas celebrarán consultas según los principios de reciprocidad, buena fe y buena vecindad, a petición de cualquiera de las Partes. Dichas consultas estarán encaminadas a la cooperación en relación con los asuntos previstos por las disposiciones del presente Convenio. Cualquiera de dichas consultas se realizará por mediación de un órgano conjunto establecido en virtud del artículo 9 del presente Convenio, cuando exista dicho órgano.

*Artículo 11***VIGILANCIA Y EVALUACIÓN CONJUNTAS**

1. En el marco de la cooperación general mencionada en el artículo 9 del presente Convenio, o de arreglos específicos, las Partes ribereñas establecerán y aplicarán programas conjuntos de vigilancia del estado de las aguas transfronterizas, incluidos los hielos flotantes y las inundaciones, así como el impacto transfronterizo.
2. Las Partes ribereñas acordarán parámetros de contaminación y los contaminantes cuyas descargas y concentración en las aguas transfronterizas se vigilarán regularmente.
3. Las Partes ribereñas realizarán, a intervalos regulares, evaluaciones conjuntas o coordinadas del estado de las aguas transfronterizas y de la efectividad de las medidas tomadas para la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo. Los resultados de dichas evaluaciones se facilitarán al público de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 16 del presente Convenio.
4. A estos efectos, las Partes ribereñas armonizarán normas para establecer y poner en práctica programas de vigilancia, sistemas de medición, dispositivos, técnicas analíticas, procedimientos de evaluación y tratamiento de datos y métodos de registro de los contaminantes que se descarguen.

*Artículo 12***INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO CONJUNTOS**

En el marco de la cooperación general mencionada en el artículo 9 del presente Convenio, o de arreglos específicos, las Partes ribereñas realizarán actividades de investigación y desarrollo específicas que contribuyan a alcanzar y mantener los objetivos y criterios en materia de calidad del agua que hayan acordado establecer y adoptar.

*Artículo 13***INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE LAS PARTES RIBEREÑAS**

1. Las Partes ribereñas, en el marco de los correspondientes acuerdos u otros arreglos celebrados de conformidad con el artículo 9 del presente Convenio, intercambiarán datos razonablemente disponibles sobre, entre otras cosas:
 - a) El estado ambiental de las aguas transfronterizas.
 - b) La experiencia adquirida en la aplicación y puesta en práctica de la mejor técnica disponible y los resultados de la investigación y el desarrollo.
 - c) Los datos relativos a emisiones y vigilancia.
 - d) Las medidas tomadas y previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo.
 - e) Las autorizaciones o reglamentaciones para descargas de aguas residuales establecidas por la autoridad competente o el órgano correspondiente.
2. Con el fin de armonizar los límites de las emisiones, las Partes ribereñas intercambiarán información sobre las reglamentaciones nacionales.
3. Si una Parte ribereña solicita a otra Parte ribereña datos o información no disponibles, ésta se esforzará por satisfacer la solicitud, pero podrá supeditar su cumplimiento al pago, por la Parte solicitante, de los gastos razonables de recogida y, cuando proceda, elaboración de dichos datos o información.

4. A los efectos de la aplicación del presente Convenio, las Partes ribereñas facilitarán el intercambio de la mejor tecnología disponible, fomentando, en particular, el intercambio comercial de tecnología disponible, la cooperación y los contactos industriales directos, incluidas las asociaciones temporales de empresas, el intercambio de información y de experiencia, y la aportación de asistencia técnica. Las Partes ribereñas también llevarán a cabo programas conjuntos de formación y organizarán los seminarios y reuniones que correspondan.

Artículo 14

SISTEMAS DE ALERTA Y ALARMA

Las Partes ribereñas se informarán mutuamente y sin demora de cualquier situación crítica que pueda tener un impacto transfronterizo. Las Partes ribereñas establecerán, cuando proceda, y pondrán en práctica sistemas coordinados o conjuntos de comunicación, alerta y alarma con el fin de recibir y transmitir información. Dichos sistemas funcionarán sobre la base de los procedimientos y medios compatibles de transmisión y tratamiento de datos que acuerden las Partes ribereñas. Las Partes ribereñas se informarán mutuamente de las autoridades competentes o puntos de contacto designados para tal fin.

Artículo 15

ASISTENCIA MUTUA

1. Si se produjera una situación crítica, las Partes ribereñas se prestarán asistencia mutua cuando así se solicite, según los procedimientos que establezcan con arreglo al apartado 2 del presente artículo.
2. Las Partes ribereñas elaborarán y acordarán procedimientos de asistencia mutua que versen, entre otras cosas, sobre las cuestiones siguientes:
 - a) La dirección, control, coordinación y supervisión de la asistencia.
 - b) Las instalaciones y servicios locales que facilitará la Parte que solicita la asistencia, incluida, cuando proceda, la simplificación de los trámites fronterizos.
 - c) Los arreglos para liberar de responsabilidad, indemnizar y/o compensar a la Parte que preste la asistencia y/o a su personal, así como para facilitar el tránsito por territorios de terceras Partes, en caso necesario:
 - d) Los métodos de reembolso de los servicios de asistencia.

Artículo 16

INFORMACIÓN PÚBLICA

1. Las Partes ribereñas se asegurarán de que se facilite al público información sobre el estado de las aguas transfronterizas, las medidas tomadas o previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo y la efectividad de dichas medidas. A este efecto, las Partes ribereñas se asegurarán de que se facilite al público la información siguiente:
 - a) Los objetivos en materia de calidad del agua.
 - b) Las autorizaciones concedidas y las condiciones de cumplimiento exigidas.
 - c) Los resultados de los muestreos de agua y efluentes realizados con fines de vigilancia y evaluación, así como los resultados de la verificación del cumplimiento de los objetivos en materia de calidad del agua o de las condiciones establecidas en las autorizaciones.
2. Las Partes ribereñas se asegurarán de que dicha información se facilite al público en todo momento razonable para su consulta gratuita, y pondrán a disposición del público los medios razonables para obtener de las Partes ribereñas copias de dicha información, previo pago de cantidades razonables.

PARTE III

DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y FINALES

Artículo 17

REUNIÓN DE LAS PARTES

1. La primera reunión de las Partes se convocará, a más tardar, un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Convenio. Posteriormente, se celebrarán reuniones ordinarias cada tres años o a intervalos más cortos, según se establezca en el reglamento interno. Las Partes celebrarán una reunión extraordinaria si así lo deciden en una reunión ordinaria o a solicitud por escrito de una de las Partes, con la condición de que, en el plazo de los seis meses siguientes a su comunicación a todas las Partes, dicha solicitud esté respaldada por, al menos, un tercio de las Partes.
2. En las reuniones, las Partes examinarán de forma constante la aplicación del presente Convenio y teniendo en cuenta dicho objetivo:
 - a) Examinarán las políticas y enfoques metodológicos de las Partes para la protección y utilización de las aguas transfronterizas con vistas a una posterior mejora de la protección y utilización de dichas aguas.
 - b) Intercambiarán información relativa a la experiencia adquirida en la celebración y aplicación de acuerdos bilaterales y multilaterales u otros arreglos relativos a la protección y utilización de las aguas transfronterizas en los que sean partes una o más de las Partes.
 - c) Solicitarán, cuando proceda, los servicios de los órganos correspondientes de la CEPE, así como de otros órganos internacionales y comités específicos correspondientes, para todos los aspectos relacionados con la consecución de los objetivos del presente Convenio.
 - d) En su primera reunión, debatirán y adoptarán por consenso el reglamento interno para las reuniones.
 - e) Estudiarán y adoptarán las propuestas de enmiendas del presente Convenio.
 - f) Estudiarán y llevarán a cabo cualquier otra acción que pueda ser necesaria para alcanzar los objetivos del presente Convenio.

Artículo 18

DERECHO DE VOTO

1. Excepto en los casos previstos en el apartado 2 del presente artículo, cada una de las Partes en el presente Convenio tendrá un voto.
2. Las organizaciones de integración económica regional, en los ámbitos de su competencia, ejercerán su derecho de voto con un número de votos equivalente al número de sus Estados miembros que sean Partes en el presente Convenio. Esas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo y a la inversa.

Artículo 19

SECRETARÍA

El Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa desempeñará las siguientes funciones de Secretaría:

- a) La convocatoria y preparación de las reuniones de las Partes;
- b) El envío a las Partes de los informes y otras informaciones recibidas según las disposiciones del presente Convenio;
- c) El desempeño de cualesquiera otras funciones que determinen las Partes.

Artículo 20

ANEXOS

Los anexos al presente Convenio formarán parte integrante del mismo.

*Artículo 21***ENMIENDAS DEL CONVENIO**

1. Cualquiera de las Partes podrá proponer enmiendas del presente Convenio.
2. Las propuestas de enmiendas del presente Convenio se debatirán en las reuniones de las Partes.
3. El texto de las propuestas de enmienda del presente Convenio se presentarán por escrito al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, que lo transmitirá a todas las Partes al menos noventa días antes de la reunión en la que se propondrá para su adopción.
4. Las enmiendas del presente Convenio se adoptarán por consenso de los representantes de las Partes en el presente Convenio presentes en la reunión de las Partes, y entrará en vigor para las Partes en el Convenio que lo hayan aceptado al nonagésimo día siguiente a la fecha en la que dos tercios de dichas Partes hayan depositado ante el depositario su instrumento de aceptación de la enmienda. La enmienda entrará en vigor para todas las demás Partes el nonagésimo día siguiente a la fecha en que esa Parte deposite su instrumento de aceptación de la enmienda.

*Artículo 22***SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

1. Si surgiera una controversia entre dos o más Partes acerca de la interpretación o aplicación del presente Convenio, éstas tratarán de llegar a una solución mediante la negociación o por cualquier otro medio de arreglo de controversias aceptable para las partes en la controversia.
2. En el momento de la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión al presente Convenio, o en cualquier otro momento posterior, una Parte podrá declarar por escrito al depositario que, en relación con una controversia que no se resuelva con arreglo al apartado 1 del presente artículo, acepta la obligatoriedad de uno o ambos de los siguientes procedimientos de solución de controversias en relación con cualquier otra Parte que acepte la misma obligación:
 - a) La sumisión de la controversia a la Corte Internacional de Justicia.
 - b) El arbitraje con arreglo al procedimiento establecido en el anexo IV.
3. Si las partes en la controversia aceptan ambos procedimientos de solución de controversias a que se refiere el apartado 2 del presente artículo, la controversia se someterá únicamente a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las partes decidan lo contrario.

*Artículo 23***FIRMA**

El presente Convenio estará abierto a la firma en Helsinki los días 17 y 18 de marzo de 1992, ambos inclusive, y posteriormente en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 18 de septiembre de 1992, por los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa, así como por los Estados reconocidos como miembros consultivos de la Comisión Económica para Europa en virtud del apartado 8 de la Resolución 36 (IV) del Consejo Económico y Social de 28 de marzo de 1947, y por las organizaciones de integración económica regional constituidas por los Estados miembros soberanos de la Comisión Económica para Europa a las que sus Estados miembros hayan transferido competencias sobre las materias reguladas en el presente Convenio, incluida la competencia para celebrar tratados respecto de dichas materias.

*Artículo 24***DEPOSITARIO**

El Secretario General de las Naciones Unidas será el depositario del presente Convenio.

*Artículo 25***RATIFICACIÓN, ACEPTACIÓN, APROBACIÓN Y ADHESIÓN**

1. El presente Convenio estará sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados y organizaciones de integración económica regional signatarios.
2. El presente Convenio estará abierto a la adhesión de los Estados y organizaciones a que se refiere el artículo 23.

3. Cualquier otro Estado no mencionado en el apartado 2 que sea miembro de las Naciones Unidas podrá adherirse al Convenio previa aprobación por la Reunión de las Partes. En su instrumento de adhesión, el Estado realizará una declaración manifestando que se ha obtenido de la Reunión de las Partes la aprobación para su adhesión al Convenio y especificará la fecha en que haya recibido la aprobación. La Reunión de las Partes no estudiará para su aprobación solicitud alguna de adhesión de miembros de las Naciones Unidas hasta la entrada en vigor del presente apartado para todos los Estados y organizaciones que eran Partes en el Convenio el 28 de noviembre de 2003.

4. Las organizaciones a que se refiere el artículo 23 que lleguen a ser Partes en el presente Convenio sin que ninguno de sus Estados miembros sea Parte estarán vinculadas por todas las obligaciones contenidas en el presente Convenio. En los casos de las organizaciones en que uno o más de sus Estados miembros sea Parte en el Convenio, la organización y sus Estados miembros convendrán en sus respectivas responsabilidades para el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del presente Convenio. En tales casos, la organización y los Estados miembros no podrán ejercer al mismo tiempo los derechos que les confiere el presente Convenio.

5. En sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, las organizaciones de integración económica regional a que se refiere el artículo 23 declararán el ámbito de su competencia en relación con las materias reguladas por el presente Convenio. Dichas organizaciones también informarán al depositario de cualquier modificación sustancial del ámbito de sus competencias.

Artículo 26

ENTRADA EN VIGOR

1. El presente Convenio entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha del depósito del decimosexto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

2. A los efectos del apartado 1 del presente artículo, los instrumentos depositados por una organización de integración económica regional no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de dicha organización.

3. Respecto de cada uno de los Estados u organizaciones a que se refiere el artículo 23 o el apartado 3 del artículo 25 que ratifique, acepte o apruebe el presente Convenio o se adhiera a él tras el depósito del decimosexto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el Convenio entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha del depósito por dicho Estado u organización de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

Artículo 27

RETIRADA

En cualquier momento después de transcurridos tres años desde la fecha de entrada en vigor del presente Convenio respecto de una Parte, esa Parte podrá retirarse del Convenio mediante notificación por escrito al Depositario. Esa retirada surtirá efecto el nonagésimo día siguiente a la fecha de su recepción por el Depositario.

Artículo 28

TEXTOS AUTÉNTICOS

El original del presente Convenio, cuyos textos en inglés, francés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN FE DE LO CUAL los infrascritos, debidamente autorizados para ello, firman el presente Convenio.

HECHO en Helsinki, el 17 de marzo de 1992.

ANEXOS

ANEXO I

DEFINICIÓN DE «MEJOR TECNOLOGÍA DISPONIBLE»

1. Por «mejor tecnología disponible» se entenderá la última fase de desarrollo de los procedimientos, instalaciones o métodos de explotación que indiquen la idoneidad práctica de una determinada medida para limitar las descargas, emisiones y desechos. Para determinar si un conjunto de procedimientos, instalaciones y métodos

de explotación constituyen la mejor tecnología disponible, tanto en general como en casos particulares, deberán tenerse especialmente en cuenta:

- a) los procedimientos, instalaciones o métodos de explotación comparables que se hayan experimentado con éxito recientemente;
- b) los avances tecnológicos y la evolución de la comprensión y conocimientos científicos;
- c) la viabilidad económica de dicha tecnología.
- d) los plazos para la instalación tanto en las plantas nuevas como en las ya existentes;
- e) la naturaleza y el volumen de las descargas y efluentes en cuestión;
- f) las tecnologías poco contaminantes o sin residuos.

2. De todo lo anterior se desprende que lo que se considere «mejor tecnología disponible» para un procedimiento particular evolucionará con el tiempo en función de los avances tecnológicos, de los factores económicos y sociales, así como de la evolución de la comprensión y los conocimientos científicos.

ANEXO II

DIRECTRICES PARA ESTABLECER LAS MEJORES PRÁCTICAS MEDIOAMBIENTALES

1. Al elegir la combinación más adecuada de medidas que puedan constituir la mejor práctica medioambiental para casos particulares, deberán tenerse en cuenta las siguientes medidas escalonadas:

- a) ofrecer información y educar al público y a los usuarios sobre las consecuencias para el medio ambiente de la elección de determinadas actividades y productos, su utilización y su eliminación final;
- b) elaborar y aplicar códigos para una práctica medioambiental correcta que abarquen todos los aspectos de la vida de un producto;
- c) utilizar etiquetas en las que se informe a los usuarios de los riesgos para el medio ambiente relacionados con un producto, su utilización y su eliminación final;
- d) poner a disposición del público sistemas de recogida y eliminación;
- e) reciclar, recuperar y reutilizar;
- f) aplicar instrumentos económicos a actividades, productos o grupos de productos;
- g) establecer un sistema de concesión de autorizaciones en el que se incluya una variedad de restricciones o la prohibición.

2. Para determinar la combinación de medida que constituye la mejor práctica medioambiental, tanto en general como en casos particulares, deberá tenerse especialmente en cuenta:

- a) el riesgo que represente para el medio ambiente:
 - i) el producto;
 - ii) la producción del producto;
 - iii) la utilización del producto;
 - iv) la eliminación final del producto;
- b) la sustitución por procedimientos o sustancias menos contaminantes;
- c) la escala de utilización;
- d) las ventajas o inconvenientes que los materiales o actividades sustitutivos puedan representar para el medio ambiente;
- e) los avances y la evolución en la comprensión y los conocimientos científicos;
- f) los plazos de aplicación;
- g) las consecuencias sociales y económicas;

3. De todo lo anterior se desprende que las mejores prácticas medioambientales para una fuente determinada variarán con el tiempo en función de los avances tecnológicos, los factores económicos y sociales, así como de la evolución en la comprensión y los conocimientos científicos.

ANEXO III

DIRECTRICES PARA ESTABLECER OBJETIVOS Y CRITERIOS EN MATERIA DE CALIDAD DEL AGUA

Los objetivos y criterios en materia de calidad del agua:

- a) tendrán en cuenta el objetivo de mantener y, cuando sea necesario, mejorar la calidad existente del agua;
- b) estarán encaminadas a reducir las cargas medias de contaminación (en particular de sustancias peligrosas) a determinado nivel dentro de un plazo determinado;
- c) tendrán en cuenta las exigencias específicas en materia de calidad del agua (agua para bebida no tratada, irrigación, etc.);
- d) tendrán en cuenta las exigencias específicas relativas a las aguas sensibles y especialmente protegidas y a su medio ambiente, por ejemplo, los lagos y aguas freáticas;
- e) se basarán en la aplicación de métodos de clasificación ecológica e índices de productos químicos para el examen a medio y largo plazo del mantenimiento y mejora de la calidad del agua;
- f) tendrán en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos y las medidas de protección adicionales, basadas en los límites de emisión, que puedan ser necesarias en casos particulares.

ANEXO IV

ARBITRAJE

1. En el caso de que una controversia se someta a arbitraje con arreglo al apartado 2 del artículo 22 del presente Convenio, la parte o partes notificarán a la Secretaría el objeto de la controversia y harán constar, en particular, los artículos del presente Convenio cuya interpretación o aplicación se somete a arbitraje. La Secretaría enviará la información recibida a todas las Partes en el presente Convenio.

2. El tribunal de arbitraje estará compuesto por tres miembros. Tanto la parte o partes solicitantes como la otra parte o partes en la controversia nombrarán un árbitro, y los dos árbitros así nombrados designarán de mutuo acuerdo al tercer árbitro, que actuará como presidente del tribunal de arbitraje. Este último no podrá ser nacional de una de las partes en la controversia, ni tener su lugar de residencia en el territorio de una de esas partes, ni estar empleado por ninguna de ellas, ni haberse ocupado del caso en ninguna otra calidad.

3. Si no se hubiere designado al presidente del tribunal en el plazo de dos meses a partir de la designación del segundo árbitro, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, a petición de cualquiera de las partes en la controversia, lo designará en un nuevo plazo de dos meses.

4. Si una de las partes en la controversia no nombra un árbitro en el plazo de dos meses a partir de la recepción de la solicitud, la otra parte podrá informar de ello al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, que designará al presidente del tribunal de arbitraje en un nuevo plazo de dos meses. Tras su designación, el presidente del tribunal de arbitraje solicitará a la parte que no haya designado un árbitro que lo haga en el plazo de dos meses. Si no lo hiciera dentro de ese plazo, el presidente informará de ello al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, que procederá a esa designación en un nuevo plazo de dos meses.

5. El tribunal de arbitraje decidirá con arreglo al derecho internacional y a las disposiciones del presente Convenio.

6. Los tribunales de arbitraje constituidos según lo dispuesto en el presente Anexo elaborarán sus propios reglamentos.

7. Las decisiones del tribunal de arbitraje, tanto sobre el procedimiento como sobre el fondo, se tomarán por mayoría de sus miembros.

8. El tribunal podrá tomar todas las medidas procedentes para determinar los hechos.

9. Las partes en la controversia facilitarán el trabajo del tribunal de arbitraje y, en particular, recurriendo a todos los medios a su alcance:
- a) pondrán a su disposición todos los documentos, instalaciones e información necesarios;
 - b) lo facultarán, cuando sea necesario, para que convoque a testigos o expertos y recabe su testimonio.
10. Las partes y los árbitros protegerán la confidencialidad de la información que reciban confidencialmente durante los procedimientos del tribunal de arbitraje.
11. El tribunal de arbitraje, a solicitud de una de las partes, podrá recomendar medidas provisionales de protección.
12. Si una de las partes en la controversia no comparece ante el tribunal de arbitraje o no defiende su postura, la otra parte podrá solicitar al tribunal que continúen los procedimientos y que dicte su decisión final. La ausencia de una parte o la abstención de una parte de defender su postura no constituirá impedimento alguno para el procedimiento.
13. El tribunal de arbitraje podrá entender y decidir sobre las reconveniones que se deriven directamente del objeto de la controversia.
14. A menos que el tribunal de arbitraje determine lo contrario atendiendo a las circunstancias particulares del caso, los gastos del tribunal, incluida la remuneración de sus miembros, correrán a cargo de las partes en la controversia a partes iguales. El tribunal llevará un registro de todos sus gastos, y presentará a las partes un estado final de ellos.
15. Toda parte en el presente Convenio que tenga un interés de orden jurídico en el objeto de la controversia, y que pueda verse afectada por una decisión recaída en el asunto, podrá intervenir en el procedimiento con el consentimiento del tribunal.
16. El tribunal de arbitraje dictará su laudo en el plazo de cinco meses después de la fecha en la que se haya constituido, a menos que considere necesario ampliar el plazo por un período no superior a cinco meses.
17. El laudo del tribunal de arbitraje irá acompañado de una exposición de motivos. Será definitivo y vinculante para todas las partes en la controversia. El tribunal de arbitraje comunicará el laudo a las partes en la controversia y a la Secretaría. Ésta enviará la información recibida a todas las Partes en el presente Convenio.
18. Cualquier controversia que pueda surgir entre las partes en relación con la interpretación o ejecución del laudo podrá ser sometida por cualquiera de las partes al tribunal de arbitraje que lo dictó o, si éste no pudiera entender en ese asunto, a otro tribunal de arbitraje constituido a tal efecto de la misma manera que el primero.
-

Anexo II

Directrices seleccionadas y otros instrumentos de derecho indicativo elaborados en el marco del Convenio sobre el Agua¹¹⁴

- Disposiciones modelo sobre las aguas subterráneas transfronterizas (2012)
- Segunda evaluación de los ríos, lagos y aguas subterráneas transfronterizas (2011)
- Gestión de riesgo por inundación transfronteriza: experiencias de la región de la UNECE (2009)
- Guía sobre el agua y adaptación al cambio climático (2009)
- Comisiones hidrológicas y otras instituciones para la cooperación en materia de aguas transfronterizas (2009)
- Primera evaluación de los ríos, lagos y aguas subterráneas transfronterizas (2007)
- Recomendaciones sobre pagos por servicios de los ecosistemas en la gestión integrada de los recursos hídricos (2007)
- Disposiciones modelo sobre la gestión de inundaciones transfronterizas (2006)
- Estrategias para el seguimiento y la evaluación de ríos, lagos y aguas subterráneas (2006)
- Buenas prácticas sobre el seguimiento y la evaluación de ríos, lagos y aguas subterráneas (2006)
- Orientación para la operación de laboratorios de calidad del agua (2002)
- Directrices para seguimiento y evaluación de los lagos internacionales transfronterizos (2002)
- Directrices sobre seguimiento y evaluación de los ríos transfronterizos (1996, 2000)
- Directrices sobre seguimiento y evaluación de las aguas subterráneas transfronterizas (2000)
- La comparación de dos convenios en materia de aguas de las Naciones Unidas (2000)
- Gestión del agua: orientación sobre la participación pública y cumplimiento de acuerdos (2000)
- Directrices sobre la prevención sostenible de inundaciones (2000)
- Recomendaciones sobre medidas específicas para prevenir controlar y reducir la contaminación subterránea por instalaciones de almacenamiento de químicos y lugares de eliminación de residuos (1996)
- Directrices sobre la concesión de permisos para descargas de aguas residuales de puntos localizados a las aguas transfronterizas (1996)
- Directrices sobre la prevención y control de contaminación de agua por fertilizantes y pesticidas en la agricultura (1995)
- Recomendaciones sobre la prevención de contaminación de agua por sustancias peligrosas (1994)
- Directrices sobre el enfoque ecosistémico en la gestión del agua (1993)
- Recomendaciones sobre los criterios y objetivos de calidad del agua (1993)

¹¹⁴ Estos y otros documentos se encuentran disponibles en <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

FOTOGRAFÍAS

Las fotografías en esta publicación provienen de IISD (página 16), ISRBC (página 66), la Comisión finlandesa-rusa (página 75) y Fotolia (todas las demás fotografías).

Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua

El Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (Convenio sobre el Agua) fue adoptado en 1992 y entró en vigor en 1996. Reúne casi todos los países que comparten aguas transfronterizas en la región paneuropea y se espera que alcance una participación más amplia con la apertura global a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

El Convenio sobre el Agua sirve como mecanismo para fortalecer tanto la cooperación internacional como las medidas nacionales para una gestión ecológicamente racional y protección de aguas transfronterizas superficiales y subterráneas. Además proporciona una plataforma intergubernamental para el desarrollo y avance de la cooperación transfronteriza cotidiana.

La presente Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua constituye un comentario a las disposiciones del Convenio, proporcionando explicaciones de los aspectos legales, procedimentales, administrativos, técnicos y prácticos de los requisitos del Convenio para una implementación apropiada. Tiene por objetivo reforzar la comprensión del Convenio por las Partes actuales y futuras, socios internacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.

Servicio de información
Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Internet: <http://www.unece.org>