

MATERIALES DIVULGATIVOS

*¿Cuáles son las principales similitudes y diferencias entre las dos convenciones globales sobre el agua? ¹*¹ Autora: **Laura Movilla Pateiro**, Universidad de Vigo.

En la actualidad nos encontramos con un escenario internacional en el que existen dos tratados con vocación de universalidad cuyo objeto es la regulación de las masas de agua dulce que atraviesan la frontera de dos o más Estados: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 1997, y el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, de 1992.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecha en Nueva York en 1997 ("Convención de las Naciones Unidas sobre el agua"), tiene su origen en el proceso de codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional en esta materia llevado a cabo por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas. Fue adoptada el 21 de mayo de 1997 poniendo fin a un complejo proceso negociador que se extendió durante casi treinta años. Su adopción recibió ciento tres votos a favor, tres en contra y veinte siete abstenciones². Sin embargo, pese a este fuerte apoyo recibido durante su adopción en la Asamblea General, la Convención necesitó el transcurso de diecisiete años para alcanzar las treinta y cinco ratificaciones necesarias para su entrada en vigor. Con la trigésimo quinta ratificación - por parte de Vietnam- la Convención entró finalmente en vigor el 23 de mayo de 2014. Desde entonces, solo Palestina y Ghana han accedido a la misma, por lo que solo cuenta todavía con treinta

y siete Estados parte en la actualidad, incluida España. Sus ratificaciones provienen en su mayoría de Estados europeos y africanos, pero también de Oriente Medio y Asia, sin que lo haya hecho todavía ninguno americano³.

Por su parte, el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992 se gestó en un ámbito regional mucho más restringido y homogéneo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). El convenio ("Convenio del agua de la CEPE") fue adoptado y abierto a su firma por los Estados miembros de la CEPE durante su reunión en Helsinki, Finlandia, el 17 de marzo de 1992. Entró en vigor en 1996 y en 2013 se abrió a su ratificación por cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas. Cinco Estados africanos se han adherido a él desde su apertura global⁴ y en la actualidad cuenta con cuarenta y cinco Estados⁵ -incluida España- y una Organización Internacional -la UE-, como partes. Tiene dos protocolos: uno sobre agua y salud, adoptado en 1999 y en vigor desde 2005, y otro sobre responsabilidad civil, de 2003 y que no se encuentra todavía en vigor.

El ámbito de aplicación del Convenio de la CEPE resulta más amplio, al referirse a todas las aguas transfronterizas, tanto superficiales como subterráneas, sin imponer más requisitos a estas últimas y al alentar la adopción de un enfoque ecosistémico. Por el contrario, la Convención de las Naciones Unidas se aplica a los cursos de agua internacionales, en cuya

² Los tres Estados que votaron en contra de su adopción -Burundi, China y Turquía- son Estados aguas arriba, China y Turquía han desarrollado y desarrollan polémicos proyectos hidroeléctricos aguas arriba, y los tres tienen gran protagonismo en algunas de las cuencas más grandes del mundo. Entre las abstenciones se encontraban también países relevantes en la gobernanza internacional de los recursos hídricos como Egipto, Etiopía, la India, Paquistán o Francia.

³ Alfabéticamente, los Estados que han manifestado ya su consentimiento son: Alemania, Benín, Burkina Faso, Chad, Costa de Marfil, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guinea-Bissau, Holanda, Hungría, Iraq, Irlanda, Italia, Jordania, Líbano, Libia, Luxemburgo, Marruecos, Montenegro, Namibia, Níger, Nigeria, Noruega, Palestina, Portugal, Qatar, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, Siria, Túnez, Vietnam y Uzbekistán. Otros tres Estados -Venezuela, Paraguay y Yemen- la han firmado pero no ratificado todavía.

⁴ Chad, Senegal, Ghana, Guineas Bissau y Togo.

definición sólo se encontrarían las aguas subterráneas conectadas a las de superficie y que fluyen hacia una desembocadura común. Además, puede extraerse tanto ya del título de ambos tratados como de su articulado, una mayor preocupación del Convenio de la CEPE por cuestiones relacionadas con la prohibición de causar daños transfronterizos. A su vez, la Convención de las Naciones Unidas pone su énfasis en su distribución y utilización equitativa y razonable, si bien ambas instrumentos jurídicos se refieren a ambas cuestiones. El Convenio de la CEPE recoge así normas más detalladas y estrictas en cuanto a la prevención de daños, aunque el Convenio de las Naciones Unidas aporta más directrices sobre las consecuencias legales si ese daño se produce. Al mismo tiempo, la Convención de las Naciones Unidas ha consolidado el papel central que tiene la utilización equitativa y razonable en la gestión de los cursos de agua internacionales e, incluso, su primacía sobre la prohibición de causar daños sensibles. Por el contrario, este papel central de la utilización equitativa y razonable parece diluirse más en el Convenio de la CEPE, más preocupada por la prevención, control y reducción de los impactos transfronterizos. Sin embargo, con posterioridad a la adopción del Convenio de la CEPE, desde su marco institucional se ha hecho un esfuerzo por identificar como sus tres pilares normativos a la norma de no causar daños, al principio de la utilización equitativa, y al principio de cooperación, que actuaría además como catalizador para la realización de los dos anteriores. Por lo tanto, ambos instrumentos jurídicos reflejan ambos principios, aunque con distinta intensidad y detalle.

Ambos convenios se refieren también a la cooperación entre los Estados ribereños, si bien, el

Convenio de la CEPE establece como obligatorio el establecimiento de órganos conjuntos y la celebración de tratados sobre cursos de agua particulares, mientras que en la Convención de las Naciones Unidas ambas cuestiones resultan solo una recomendación. Al mismo tiempo, esta última convención hace referencia a la cooperación en muchas disposiciones a lo largo del mismo y la obligación general de cooperar es una de los cuatro principios generales de la misma, junto a la utilización equitativa y razonable, la prohibición de causar daños sensibles y el intercambio regular de datos e información. En relación con las obligaciones procedimentales, el Convenio de la CEPE parece dedicarles más artículos que la Convención de las Naciones Unidas, pero ésta desarrolla ampliamente las medidas proyectadas en su Parte III. Debe señalarse también que el Convenio de la CEPE establece como obligatorio el establecimiento de órganos conjuntos que, entre otras funciones, deberán 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, y participar en la aplicación de las evaluaciones del impacto ambiental relativas a aguas transfronterizas.

Por otro lado, frente al ejemplo de tratado internacional codificador que representa la Convención de las Naciones Unidas, el Convenio de la CEPE sigue un patrón similar al de la mayoría de los tratados multilaterales ambientales. Prueba de ello es el establecimiento de una estructura institucional de la que carece la Convención de las Naciones Unidas, en cuyo articulado no se previó ningún mecanismo institucional, salvo la recomendación a los Estados parte de establecer comisiones y mecanismos conjuntos de

cooperación, cuestión que sí resulta obligatoria en el ámbito del Convenio de la CEPE. Esa estructura institucional ha dotado al Convenio de la CEPE de una gran flexibilidad y dinamismo, con la adaptación de un gran número de instrumentos no vinculantes para apoyar su implementación, además de permitirle supervisarlos a través de su Comité para la implementación y el sistema de informes⁶.

Otra cuestión que resulta también obligatoria bajo el Convenio de la CEPE, frente a su carácter meramente recomendatorio en la Convención de las Naciones Unidas es la obligación de concertar acuerdos bilaterales y multilaterales. En todo caso, ambos convenios constituyen convenciones marco, sobre cuya base los Estados podrán –o deberán, en el caso del Convenio de la CEPE– concluir acuerdos más específicos sobre sus cursos de agua internacionales.

Por lo que se refiere al número de ratificaciones, a pesar de que el Convenio de la CEPE poseía originalmente un ámbito de aplicación mucho más restringido, cuenta con un número mayor de ratificaciones que previsiblemente aumentarán considerablemente a corto plazo debido a su apertura global y el interés mostrado ya en la adhesión al mismo por varios Estados más. Por su parte, el proceso de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas parece estar más estancado. Sin embargo, la Convención de las Naciones Unidas parecería ostentar una mayor autoridad, dado su origen en los trabajos de la CDI y el reconocimiento como derecho consuetudinario de parte de su contenido por la Corte Internacional de Justicia.

A pesar de las diferencias que existen entre las dos convenciones, parece existir un consenso bastante generalizado respecto a que su contenido no resulta contradictorio, sino que la princi-

pal diferencia entre ambas se encuentra sobre todo el grado en el que una y otra detallan distintos aspectos. De hecho, dieciocho Estados⁷ son ya parte de ambas convenciones y se aboga por su ratificación conjunta desde distintos foros. Esta promoción de su ratificación conjunta y aplicación coordinada y complementaria probablemente sea la forma más sensata de intentar lidiar con la situación un tanto atípica que se deriva de la existencia simultánea de dos convenciones con vocación de universalidad sobre la gobernanza de los cursos de agua internacionales.

⁵ Alfabéticamente: Albania, Alemania, Antigua República Democrática de Macedonia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chad, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, República Checa, Finlandia, Francia, Ghana, Guinea Bissau, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Kazajistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Rusia, Senegal, Serbia, Suecia, Suiza, Togo, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán.

⁶ Véase en detalle: <https://unece.org/environment-policy/water>.

⁷ Alfabéticamente: Alemania, Chad, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Ghana, Guinea Bissau, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Luxemburgo, Montenegro, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Uzbekistán.

APUNTE BIBLIOGRÁFICO

Lammers, J. G. (2018) "The Interplay between the UN Watercourses Convention and the UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes", en Boisson De Chazournes, L., Tignino, M., Mbengue, M. and Sangbana, K. (edits.), The United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. A Commentary, Oxford University Press, págs. 409-427.

McCaffrey, S. C. (2015): "The 1997 UN Convention: Compatibility and Complementarity", en Tanzi, A., McIntyre, O., Kolliopoulos, A., Rieu-Clarke, A.; Kinna, R. (edits.), The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Its Contribution to International Water Cooperation, Brill/Nijhoff, Leiden, págs. 51-59.

Movilla Pateiro, L. (2021): La dimensión normativa de la gobernanza internacional del agua dulce, Tirant lo Blanch, 425 págs.

Tanzi, A. (2015): The Economic Commission for Europe Water Convention and the United Nations Watercourses Convention. An analysis of their harmonized contribution to International Water Law, Water Series nº 6, United Nations, New York and Geneva.

UN-Water (2020): UN-Water Policy Brief on the United Nations global water conventions: Fostering sustainable development and peace. Geneva, Switzerland.