

Comisión Económica para Europa

Reunión de las partes para el Convenio sobre la protección y la utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales

Séptimo periodo de sesiones

Budapest, 17–19 de noviembre de 2015

Punto 4 (e) del programa provisional

Evaluación de las actividades realizadas y debate sobre las futuras actividades en diferentes áreas de trabajo: intercambio de experiencias entre órganos paritarios

Proyecto de principios para la efectividad de los órganos paritarios relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas*

Presentado por la Secretaría en colaboración con Alemania y Finlandia

Sumario

Durante el sexto periodo de sesiones (Roma, del 28 al 30 de noviembre de 2012), la reunión entre las partes para el Convenio sobre la Protección y la Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos decidió celebrar dos seminarios en el periodo de 2013 a 2015 para intercambiar experiencias entre órganos paritarios relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y elaborar recomendaciones (ECE/MP.WAT/37/Add.1, ítem 1.3). El primer seminario, enfocado en los aspectos jurídicos e institucionales, se celebró en Ginebra en septiembre de 2013; el segundo, orientado a los aspectos técnicos, tuvo lugar en Ginebra en abril de 2014. Se debatieron los resultados de ambos seminarios en el marco del noveno y décimo periodo de sesiones del Grupo de Trabajo sobre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (en Ginebra, del 25 al 26 de junio de 2014 y del 24 al 25 de junio de 2015, respectivamente).

El presente documento incluye las recomendaciones en forma de proyecto de principios para la efectividad de los órganos paritarios relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas, elaboradas basándose tanto en los debates de los seminarios y como en sus conclusiones. Este tiene por objeto sintetizar valiosas lecciones a partir de la experiencia colectiva de los órganos paritarios a escala internacional, de las partes en el Convenio y de otros Estados, así como de los grupos de interés. Pretende además facilitar la creación y el trabajo de los órganos paritarios para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y, en última instancia, contribuir al logro de un mayor nivel de cooperación entre los Estados ribereños.

El Grupo de Trabajo solicitó a la secretaría presentar el proyecto de principios a la reunión de las partes para su posible adopción (véase ECE/MP.WAT/WG.1/2014/2). La reunión de las partes desea:

* La versión en español de este documento no es una traducción oficial de las Naciones Unidas.

- (a) Recordar que la creación de órganos paritarios, tales como las comisiones de ríos, lagos y aguas subterráneas, es una obligación principal en virtud del Convenio, cuya función principal es aplicar el Convenio y garantizar una cooperación en materia de aguas transfronterizas a largo plazo;
- (b) Aplaudir la labor ya realizada por los órganos paritarios a nivel internacional en la promoción de una gestión sostenible de las aguas transfronterizas;
- (c) Agradecer a los dos principales países, Alemania y Finlandia, por su liderazgo en el área de trabajo relativa al intercambio de experiencias de los órganos paritarios;
- (d) Expresar su agradecimiento a todos los donadores, socios y organizaciones que contribuyeron en la organización de ambos seminarios;
- (e) Agradecer a las partes, otros Estados, órganos paritarios y otras organizaciones que aportaron conocimientos y lecciones aprendidas a los seminarios y participaron en la compilación del proyecto de principios;
- (f) Reconocer que el área de trabajo, con la participación activa de los órganos conjuntos y países tanto dentro como fuera de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, ha demostrado concretamente la utilidad de la apertura del Convenio para el intercambio de buenas praxis y experiencias, y para la promoción a escala internacional de una gestión sostenible en materia de aguas transfronterizas;
- (g) Adoptar el proyecto de principios propuesto;
- (h) Alentar a los países que comparten aguas transfronterizas a aplicar estos principios, en particular la creación de nuevos órganos paritarios y la consolidación de los ya existentes;
- (i) Solicitar a la secretaría la publicación de dichos principios para la efectividad de los órganos paritarios a modo de folleto en árabe, inglés, francés, ruso y español, y promoverlo junto con otras publicaciones y material de orientación preparado en el marco del Convenio.

I. Antecedentes e introducción

Durante el sexto periodo de sesiones (Roma, del 28 al 30 de noviembre de 2012), la reunión entre las partes para el Convenio sobre la Protección y la Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos decidió celebrar dos seminarios en el periodo de 2013 a 2015 para intercambiar experiencias entre órganos paritarios relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas y elaborar recomendaciones (remítase a ECE/MP.WAT/37/Add.1, ítem 1.3).

2. El primer seminario, «Comisiones de cuencas hidrográficas y otros órganos comunes relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas: aspectos jurídicos e institucionales» (del 23 al 24 de septiembre del 2013), y el segundo seminario, «Comisiones de cuencas hidrográficas y otros órganos comunes relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas: aspectos técnicos» (del 9 al 10 de abril de 2014), que se celebraron en Ginebra, facilitaron el intercambio de experiencias en cuestiones técnicas específicas, destacando la coordinación intersectorial, la gestión de infraestructura, la gestión de aguas subterráneas, la protección medioambiental, así como en determinadas cuestiones institucionales, incluyendo el financiamiento y la comunicación. Ambos seminarios reunieron importantes experiencias en la labor de los órganos paritarios, permitiendo realizar un balance y definir algunos elementos de su buen y eficiente.

3. De acuerdo con la definición recogida en el Convenio del Agua, un 'órgano paritario' designa a toda comisión bilateral o multilateral, o cualquier otro mecanismo institucional apropiado destinado a la cooperación entre partes ribereñas. Las comisiones conjuntas existentes o cualquier otro órgano paritario para la cooperación en materia de aguas transfronterizas difieren entre sí en términos del ámbito de aplicación, competencia, funciones, atribuciones y estructura orgánica, por ejemplo. En razón de esta diversidad de mecanismos institucionales para la cooperación en materia de aguas transfronterizas, extraer conclusiones generales o elaborar recomendaciones sobre su organización y funcionamiento supone un reto. Asimismo, se ha establecido la práctica de los órganos paritarios existentes en contextos hidrológicos, políticos, económicos, ecológicos/medioambientales y sociales específicos.

4. No obstante, la experiencia de los órganos paritarios y la evolución de la legislación internacional sobre la gestión de los recursos hídricos transfronterizos puede constituir una base para la identificación de ciertos principios de organización y actividades que aumentan, en general, la eficiencia de los órganos paritarios y pueden contribuir a alcanzar un alto nivel de cooperación entre Estados ribereños.

5. Dichos principios, derivados principalmente de la experiencia paneuropea a través del seminario celebrado en 2007 para los países de Europa oriental, el Cáucaso y Asia Central, se publicaron en el documento *Comisiones de cuencas hidrográficas y otras instituciones relativas a la cooperación en materia de aguas transfronterizas*.¹ Esta publicación ha servido como base sólida para el proyecto de estos principios.

6. Los principios para la efectividad de los órganos paritarios, presentados a continuación, se han elaborado considerando los debates de los dos seminarios de Ginebra en 2013 y 2014 y las sugerencias formuladas durante los seminarios, así como los comentarios recibidos durante y después de la novena y décima parte del Grupo de Trabajo sobre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (en Ginebra, del 25 al 26 de junio de 2014 y del 24 al 25 de junio de 2016, respectivamente), principalmente para garantizar su pertinencia y utilidad mundial. Por lo tanto, dichos principios se han visto enriquecidos a la

¹ Publicación de las Naciones Unidas, ejemplar n° E.09.II.E.16. Disponible en <http://www.unece.org/index.php?id=11628>.

luz de la experiencia a nivel internacional de los órganos paritarios, partes del Convenio, otros Estados, así como de otros grupos de interés. Su objetivo consiste en sintetizar lecciones valiosas sobre la experiencia colectiva de los órganos paritarios para la cooperación en materia de aguas transfronterizas de las partes en el Convenio del Agua, así como de otras partes interesadas.

II. Principios para la efectividad de los órganos paritarios

7. Los siguientes principios sobre la organización y las actividades aumentan, en general, la eficiencia de los órganos paritarios para la cooperación en materia de aguas transfronterizas y contribuyen a alcanzar un alto nivel de cooperación entre los Estados ribereños. A pesar del esfuerzo de elaborar principios lo suficiente generales para ser aplicados internacionalmente, se reconoce que, debido a las diferencias entre órganos paritarios en términos de mandatos, del alcance del trabajo, así como de los retos a los que se enfrentan, no todos los principios son aplicables o relevantes en todos los casos.

A. Establecimiento, estructura y funciones

8. **Amplia competencia.** Una amplia competencia del órgano paritario, que permita abordar, de una manera compleja, todo el espectro de cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible, la gestión, el uso (incluyendo la infraestructura) y la protección de las aguas transfronterizas sobre la base de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

9. **Definición clara de las aguas.** Una definición clara de las aguas sujetas a la cooperación, de conformidad con el enfoque de las cuencas hidrológicas, así como la participación de todos los países de la cuenca en un órgano paritario. La celebración de acuerdos bilaterales y la creación de órganos paritarios bilaterales para las aguas fronterizas son importantes; sin embargo, no debe considerarse como un sustituto de la cooperación en la totalidad de la(s) cuenca(s) transfronteriza(s). Los acuíferos y otras masas subterráneas de agua deben incluirse en el acuerdo, aunque puede ser oportuno elaborar un acuerdo sobre las aguas subterráneas por separado, principalmente, cuando un acuífero no esté relacionado con las aguas de superficie o no corresponda fácilmente con una cuenca hidrográfica internacional específica. Debe alentarse la inclusión de las aguas costeras en los acuerdos.

10. **Competencias claramente definidas.** Las competencias² del órgano paritario tienen que estar claramente definidas y cubrir actividades eficaces relacionadas con la gestión, el uso y la protección de las aguas transfronterizas. Las competencias necesarias para garantizar una actividad eficaz de un órgano paritario variarán en función de cada caso. El Convenio del Agua recoge una lista no exhaustiva de las tareas esenciales de un órgano paritario, y al mismo tiempo, permite a las partes ribereñas crear a medida un marco institucional para la cooperación en función de sus necesidades.

11. **Una estructura organizativa apropiada.** Es primordial una estructura organizativa que permita tanto la elaboración y toma de decisiones como su aplicación. Esto supone la existencia de órganos (técnicos) ejecutivos y de trabajo con poder de decisión, incluyendo

² Las funciones de los órganos paritarios, tal y como se describen en *Comisión de cuencas transfronterizas y otros órganos comunes relativos a la cooperación en materia de aguas transfronterizas*: (a) una función de coordinación y asesoramiento; (b) una función ejecutiva; y (c) una función de control de implementación y solución de controversias. Estas pueden verse detalladas en las tareas.

preferentemente un órgano permanente (secretaría) que apoye las actividades del órgano paritario. También presupone una clara definición de las tareas y funciones de cada elemento de la estructura organizativa.

12. Una representación suficiente de las autoridades nacionales. Se debe asegurar una representación suficientemente amplia y completa de las autoridades nacionales en el órgano paritario, es decir, una participación más allá de las autoridades de gestión del agua que incluya a representantes de los ministerios de medio ambiente, de la pesca, de la salud, de la energía, de las autoridades hidrometeorológicas, de economía y de finanzas, según proceda. Una representación suficientemente amplia debe estar vinculada a los usos reales del agua en las cuencas o acuíferos compartidos y a su importancia relativa. Se debe alcanzar un equilibrio adecuado que considere los distintos intereses y preocupaciones y mantenga la estructura con un tamaño y alcance suficientes para que funcione eficazmente. Si no es factible una participación muy amplia en el órgano paritario, se deben ofrecer oportunidades para celebrar consultas periódicas a los organismos no representados.³

13. Flexibilidad del convenio. Es necesaria una cierta flexibilidad del convenio por el cual se establece el órgano paritario, que permita una configuración progresiva de la cooperación en términos de alcance, mandato y de Estados ribereños implicados. Cuando la totalidad de los Estados ribereños no puedan alcanzar un acuerdo concertado para toda la cuenca, se puede comenzar la cooperación a partir de un acuerdo y un órgano paritario establecido por algunos Estados ribereños con el fin de atraer a todos los Estados ribereños hacia esa futura cooperación.

14. Disponibilidad del apoyo. Es fundamental que exista apoyo técnico, informativo, científico u otro para las actividades de los órganos paritarios a través de un diseño adecuado de la estructura organizativa. La creación de órganos subsidiarios como los grupos de trabajo sobre temas importantes para la labor de los órganos paritarios permite responder a estos temas con mayor flexibilidad, incluso los emergentes, y utilizar los conocimientos técnicos necesarios. Son a su vez foros potenciales de intercambio de experiencias externas y de participación pública.

15. Regularidad. El principio de regularidad en la labor de un órgano paritario supone un calendario de reuniones claramente aprobadas que garanticen reuniones frecuentes a todos los niveles.

16. Disponibilidad de la información. Es imprescindible una buena base de información para apoyar las actividades de un órgano paritario, en particular un estudio conjunto de la cuenca hidrográfica. Esto se refiere a la disponibilidad de información sobre el estado del agua en términos cuantitativos y cualitativos, las condiciones medioambientales y de biodiversidad, y otros usos del agua o presiones sobre ella, entre otros. Una parte esencial de esta base puede verse constituida por el análisis de las autoridades nacionales, las organizaciones e instituciones de cada Estado ribereño con el fin de identificar sus competencias, funciones y especialización. Esto contribuirá tanto a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) como a asegurar una cooperación estrecha de todas las autoridades nacionales pertinentes con el futuro órgano paritario. Lo anterior será complementado con un análisis de las partes interesadas.⁴

³ El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) tiene como principio para sus proyectos el establecer un comité interinstitucional para la preparación de los debates transfronterizos. Esto podría motivar la amplia o total participación de las agencias. La presencia de demasiados actores en la actual comisión podrían desenfocar el debate.

⁴ Los Análisis de Diagnóstico Transfronterizo, promovidos por el FMAM, son análisis científicos de los problemas relativos a las aguas transfronterizas y las coyunturas existentes en los sistemas de agua de varios países y pueden citarse como ejemplo de un vasto estudio relativo a un acuífero o cuenca

17. **Mandato para identificar y evaluar beneficios.** Será útil un mandato que identifique y evalúe con precisión los beneficios potenciales de la cooperación en materia de aguas transfronterizas teniendo en cuenta los aspectos económicos, sociales, ambientales y geopolíticos.

B. Funcionamiento

1. Consideraciones de procedimiento

18. **Mecanismos de rendición de cuentas.** Deberán instituirse mecanismos eficaces de rendición de cuentas en el órgano paritario para asegurar la realización de las actividades y la ejecución de sus obligaciones.

19. **Mecanismos para la cooperación y la implementación.** Es necesario que existan mecanismos eficaces para la cooperación de un órgano paritario con las autoridades nacionales, así como mecanismos disponibles que apoyen la aplicación de las decisiones.⁵

20. **Mecanismos y líneas jerárquicas claramente definidos.** Deben establecerse mecanismos y líneas jerárquicas claramente definidos.

21. **Mecanismos de participación pública y de compromiso de las partes interesadas.** Los mecanismos de participación pública y de compromiso de las partes interesadas en la actividad de un órgano paritario son cruciales. Se deben seleccionar herramientas adecuadas para la participación pública, de acuerdo con el propósito –de identificación de las partes interesadas, de notificación, de información, de consulta y de consideración–, que reflejen el contexto y los objetivos. Es importante institucionalizar los mecanismos de participación pública y de compromiso de las partes interesadas con el fin de garantizar la provisión de fondos necesarios para respaldar la participación pública y de compromiso de las partes interesadas. En base a la Convención de Aarhus (Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales) se recuerdan los siguientes principios fundamentales en relación con la participación pública: la equidad y participación, la rendición de cuentas y la transparencia, la flexibilidad, la eficacia y la velocidad, así como la capacidad de respuesta.

22. **Facilitadores neutrales y expertos externos.** Los facilitadores neutrales y expertos externos son útiles en el proceso de entablar o reanudar el diálogo y la cooperación.⁶

23. **Coordinación con otros órganos paritarios.** Las actividades deben estar coordinadas con otros órganos paritarios de la misma zona de captación, así como con los órganos paritarios pertinentes establecidos para la preservación del medio ambiente marino.

24. **Intercambio de información y datos.** El órgano paritario debe funcionar como foro para el intercambio de información y datos, en particular sobre las medidas y actividades planificadas, y para la armonización de los métodos de monitoreo.

transfronterizos. Se utilizan para definir las prioridades para una acción conjunta, las causas originarias y el alcance de los problemas o coyunturas.

⁵ Véase la nota anterior n° 3 sobre el comité interinstitucional. Un ámbito intersectorial adecuado también sirve a la coordinación.

⁶ La Comisión de Ejecución del Convenio del Agua puede ofrecer asesoramiento y asistencia adaptada a casos prácticos de manera facilitadora, solidaria y preventiva como reflejo del espíritu cooperativo característico del Convenio.

2. Aspectos técnicos seleccionados

25. **Asegurarse el estudio de las cuestiones relativas a las aguas subterráneas.** Es necesario un mecanismo que asegure la participación de expertos en aguas subterráneas y el examen de las cuestiones relativas a las aguas subterráneas en la labor del órgano paritario, y que comprenda la gestión integrada de las aguas transfronterizas superficiales y subterráneas.

26. **Facilitación de un monitoreo y evaluación de los impactos.** Es crucial la facilitación de una evaluación de los impactos (transfronterizos e intersectoriales) relativos a los desarrollos en la cuenca y de un acuerdo transfronterizo entre los Estados ribereños en base a dichos impactos. El órgano paritario debe proporcionar un marco para el monitoreo de los impactos a largo plazo en los proyectos de infraestructura y, a continuación, según proceda, declarar la posible necesidad de mitigación o compensación.

27. **Capacidad de adaptación al cambio.** Es esencial que el órgano paritario tenga la capacidad o pueda suministrar los medios para gestionar con flexibilidad las grandes variaciones en la disponibilidad y calidad del agua, lo que permitirá tanto adaptarse a un cambio gradual en el flujo resultante de la variabilidad del cambio climático como responder a eventos hidrológicos extremos.

28. **Mecanismos de alerta temprana.** Es importante que se disponga de mecanismos de alerta temprana, por ejemplo, sistemas de alerta en situaciones de emergencia como la contaminación accidental, los fenómenos meteorológicos extremos, los desprendimientos de tierra, etc.

3. Recursos humanos y financieros

29. **Recursos humanos y financieros apropiados.** En los Estados ribereños y secretaría de un órgano paritario, de haberla, es necesario adecuar los recursos financieros y humanos de manera oportuna, estable y sostenible con el fin de apoyar una estructura organizativa de un órgano paritario que garantice el desarrollo, la adopción y la aplicación de las decisiones del órgano paritario; y en su caso, proporcionar los medios para la ejecución de programas conjuntos.

30. **Sostenibilidad financiera.** Asegurar la sostenibilidad financiera de un órgano paritario mediante la definición de los compromisos financieros de las partes y el análisis de los posibles mecanismos de financiación adicionales. Como prioridad, se debe velar por una cobertura de los costes principales definidos y una funcionalidad mínima. Se deben definir las contribuciones financieras de los países miembros y sus responsabilidades del mismo modo (si procede). Cuando sea pertinente, las expectativas deben verse reflejadas en el correspondiente mandato para fines de recaudación de fondos. Aunque algunos fondos pueden ser recaudados a través de donantes externos, especialmente al principio, es importante asegurarse de que el funcionamiento y las funciones básicas de un órgano paritario estén respaldados eventualmente por los propios Estados ribereños. Se puede estudiar la implicación del sector privado y otros mecanismos innovadores como fuentes complementarias de financiación, pero se debe procurar no depender fuertemente de este tipo fuentes.
