



## LOS CONVENIOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LOS RÍOS EUROPEOS

Marta VILLARÍAS LORCA  
*Universidad de Valladolid*

### Resumen

La protección de los ríos europeos y la escasez de agua ha preocupado al legislador desde la antigüedad, si bien los problemas de contaminación no se plasmaron en convenciones hasta el siglo XIX. Los primeros tratados trataban temas específicos -como la protección de la fauna piscícola, la prohibición de contaminar o el establecimiento de comisiones internacionales- y se limitaban al ámbito bilateral o regional, siendo, por tanto, insuficientes.

Las convenciones europeas actuales en materia de protección de los cursos de agua compartidos (Rin, Danubio, Oder, etc.) intentan solventar estas carencias incorporando los principios rectores del Derecho medioambiental, especialmente el uso racional y la gestión sostenible de los recursos acuáticos. No obstante, la inseguridad jurídica que plantea el establecimiento de medidas convencionales tan dispares, unido a una jurisprudencia vaga, pretende evitarse con la Convención de Nueva York de 1997, aún en proceso de ratificación.

### 1. Introducción

Tradicionalmente se ha venido afirmando que el Derecho convencional en materia de protección contra la contaminación de los ríos internacionales no se ha desarrollado tan positivamente como lo han hecho otros sectores similares, ya que aunque existen innumerables tratados que contienen disposiciones relativas a la protección de los ríos contra la contaminación, éstas resultan imprecisas. Esta imprecisión de los textos desemboca irremediabilmente en una falta de eficacia y de uniformidad.

Cada curso de agua constituye una unidad específica con características propias desde el punto de vista geográfico, económico, social o político. Este especial carácter hace que los problemas de cada río sean a su vez diferentes y que, por tanto, las soluciones que se adopten lo hagan de manera bilateral o regional ya que resulta muy difícil llevar a la práctica tratados de ámbito universal. No obstante, resulta imperativo tomar determinadas medidas universales para asegurar unas relaciones equilibradas y respetuosas con el medio ambiente entre los ribereños de la comunidad internacional.

### 2. La protección del medio ambiente fluvial en el Derecho convencional clásico<sup>1</sup>

La conclusión de tratados internacionales ha sido el método más importante y más utilizado para establecer los derechos y las obligaciones internacionales con

---

<sup>1</sup> Se puede consultar una completa recopilación de acuerdos hasta 1984 que contienen disposiciones relativas a la contaminación de los cursos de agua internacionales en Lammers (1984, pp.124-145).

respecto a la protección de los ríos, en especial para asegurar un uso más razonable de los cursos de agua compartidos.

El papel preponderante que adquieren las convenciones se ha confirmado en la práctica. Desde época temprana se advierte el aumento progresivo de la norma convencional en esta materia, así, entre 1820 y 1870 se concluyeron 32 tratados -la mayoría de ellos en respuesta a situaciones de urgencia-, entre 1871 y 1920 fueron 58 y desde 1921 hasta 1970 unos 215 (UN Doc.E/C.7/46, p.6, en Bruhács, 1993, p.59). Hoy en día hay más de 400 tratados en vigor en este ámbito, aunque resulta imposible mantener al día un registro de tratados internacionales sobre cursos de agua internacionales.

Esta innumerable aparición de tratados viene acompañada a su vez de una gran variedad de materias y fines, puesto que las utilizaciones de los cursos de agua son múltiples. De esta manera, cada río da lugar a una reglamentación propia.

### *2.1. Las líneas maestras de los primeros tratados*

Los primeros tratados imponían un deber directo de prevención a las fábricas y a los ribereños pero no como una obligación del Estado de legislar y de ejercer una vigilancia adecuada<sup>2</sup>. Se trataba de acomodar los diferentes intereses de los usuarios de las aguas de los ríos, limitando su contaminación y manteniendo la calidad de las mismas.

Las primeras convenciones que hicieron referencia a la contaminación fueron las relativas a la protección de las aguas dulces, aunque dichos tratados solían proteger otros bienes, como la fauna piscícola<sup>3</sup> o la salud pública. Así por ejemplo, el art.12.5 de la Convención de Lugano firmada entre Suiza e Italia el 13 de junio de 1906, que establece disposiciones uniformes sobre la pesca en las aguas limítrofes<sup>4</sup>, o la Convención relativa a la pesca en el Danubio firmada en Bucarest el 29 de enero de 1958 entre Bulgaria, Rumania, la URSS y Yugoslavia<sup>5</sup>. Y en este mismo sentido se expresa el art.6 del Acta Final de la delimitación de la frontera internacional de los Pirineos, firmada el 11 de julio de 1868 por Francia y España<sup>6</sup>. Existía además otro tipo de convenciones que hacían referencia a la protección de los ríos

---

2 Así se expresa el art.6 de la Convención de 9 de marzo de 1904 entre Francia y Suiza relativa al lago Lemán: "Il est interdit aux fabriques, usines ou établissements quelconques placés dans le voisinage du lac d'abandonner aux eaux les résidus ou matières nuisibles au poisson".

3 Los primeros tratados que se adoptaron fueron los Tratados sobre pesca establecidos entre Baden y Suiza en 1869 y en 1875, el Tratado franco-suizo sobre pesquerías de 1880, el Tratado sobre pesca entre Italia y Suiza de 1882 y el Tratado entre Luxemburgo y Prusia en 1892. (Guarneri, 1970, pp.285-295).

4 "Il est interdit de déverser ou de laisser s'écouler dans les eaux mentionnées à l'art.1er, des résidus d'usines ou d'autres matières qui, par leur nature et leur quantité, peuvent être nuisibles aux poissons et aux écrevisses". Este art.12.5 del Convenio que reglamenta mediante disposiciones uniformes el ejercicio de la pesca en las aguas comunes a Italia y a Suiza de los ríos Breggia, Doveria, Giona, Maira, Malezza, Poschiavino, Spöl y Tresa puede ser consultado en su versión española en (ACDI 1974, p.145).

5 Según dispone el art.7: "Las partes dispondrán y aplicarán medidas destinadas a impedir la contaminación por medio de aguas de cloaca no depuradas y por otros materiales de desecho procedentes de establecimientos industriales y públicos, nocivas para los peces". (ACDI, 1974, p.118).

6 "Il est défendu aux riverains et autres de faire écouler dans le lit de ladite rivière des eaux infectes ou nuisibles".

contra la contaminación como los tratados sobre aguas fronterizas<sup>7</sup>, las convenciones sobre navegación y sobre el régimen aplicable a las aguas.

Con el tiempo, el Derecho convencional trató con más intensidad el problema de la contaminación de las aguas, aunque nunca ocupando todo su articulado en esta cuestión -como la Convención de 27 de octubre de 1960 para la protección del Lago de Constanza contra la contaminación<sup>8</sup>-. Y estableciendo una prohibición de carácter general, acompañada a menudo de disposiciones relativas a la responsabilidad.

Estas disposiciones convencionales que prevén la responsabilidad de un Estado en materia de contaminación son escasas, ya que muchos tratados reenvían este asunto a las reglas consuetudinarias de la responsabilidad en Derecho de Gentes (Ballenegger, 1975). No obstante, podemos encontrar tratados que establecen un deber de reparación para el Estado que infringe una regla convencional y causa un perjuicio a otro Estado. Así, varias convenciones concluidas por Finlandia<sup>9</sup> y los Países Bajos y Alemania<sup>10</sup> establecen la responsabilidad de los Estados si se falta a una obligación impuesta por el Derecho Internacional. Esta responsabilidad se funda en un acto o una omisión de los órganos del Estado, lo que da lugar no a una responsabilidad objetiva sino a una responsabilidad por faltar a su deber, por falta de diligencia debida.

#### *2.1.1. Tratados que establecen una prohibición de contaminar o medidas concretas*

La mayoría de los tratados contenían prohibiciones de contaminar -aunque no de forma absoluta- o enunciaban las medidas a adoptar para proteger los ríos frente a la contaminación. Estos primeros son fundamentalmente los ya citados en cuanto a la protección de la pesca, que establecían de forma directa<sup>11</sup> o indirecta una prohibición de contaminar. Los últimos unas veces se limitaban a enunciar el principio de la protección contra la contaminación y otras preveían medidas concretas tendentes a asegurar una protección eficaz contra la contaminación.

---

<sup>7</sup> En este sentido son numerosos los ejemplos de tratados firmados: el Tratado germano-belga de 6 de noviembre de 1922 o el Tratado entre Francia y Alemania de 27 de octubre de 1956 sobre el reglamento de la cuestión del Sarre.

<sup>8</sup> Los Estados se comprometen, en virtud del art.1, a adoptar en sus territorios las medidas necesarias para evitar un aumento de la contaminación del lago y mejorar el estado sanitario de sus aguas. A tal efecto, aplicarán estrictamente, las disposiciones sobre protección de las aguas que se hallan en vigor en su territorio. (ACDI, 1974, p.117-118).

<sup>9</sup> Art.5 del Acuerdo relativo a los cursos de agua fronterizos, firmado en Helsinki el 24 de abril de 1964.

<sup>10</sup> Según el art.63 del Tratado de La Haya de 8 de abril de 1960 entre los Países Bajos y Alemania Federal relativo a la línea de la frontera común, a las aguas limítrofes, a los bienes inmuebles situados cerca de la frontera, al tránsito a través de la frontera por tierra y por aguas interiores, y a otras cuestiones fronterizas: "Si l'une des parties contractantes, nonobstant les objections soulevées par l'autre partie conformément à l'article 61, agit en violation des obligations que lui imposent le présent titre ou les accords spéciaux à conclure conformément à l'article 63 paragraphe 1, une disposition prévoyant la responsabilité des parties" (ACDI, 1974, p.184).

<sup>11</sup> Como el art.5 del Acuerdo firmado en Belgrado el 25 de mayo de 1957 entre Yugoslavia y Hungría que señala que: "Il est interdit...de déverser des eaux usées non traitées, et d'autres substances dangereuses pour la vie naturelle dans les eaux frontières...Une partie contractante qui manque à respecter cette prohibition devra accorder une compensation pour tout dommage causé" (Colliard, 1977, p.283).

El denominador común de estos tratados es que todos contienen una cláusula que estipula que toda contaminación que se cause a otro Estado no está permitida y las partes están obligadas a adoptar las medidas necesarias para evitarla. Un ejemplo de ello lo encontramos en el art.55 de la Convención de 27 de octubre de 1956 entre Francia, Alemania y Luxemburgo sobre la canalización del Mosela<sup>12</sup>. En este mismo sentido, algunas convenciones sólo contienen disposiciones relativas a una contaminación excesiva<sup>13</sup>. En ellas no se define lo que se entiende por contaminación excesiva y se omite la fijación de las medidas a adoptar. Otras convenciones ni siquiera exigen que la contaminación sea excesiva y no la definen tampoco<sup>14</sup>.

El segundo tipo de tratados son aquellos que prevén medidas concretas para asegurar la protección de los ríos contra la contaminación. Estas medidas son de diversa naturaleza -puesto que se deja a cada Estado libertad para enfrentarse a la contaminación-, ya sea la formulación de ciertas obligaciones para los Estados parte o la intervención de un órgano especializado, como una comisión fluvial.

Se plantea, sin embargo, un problema entre la prohibición estricta de contaminar y el frecuente carácter de “*soft law*” de la obligación de tomar medidas. Así, sucede en ocasiones que los esfuerzos de las partes se limitan a preservar la calidad de las aguas, las medidas que adoptan dependen de sus posibilidades económicas y técnicas y éstas difieren de unos Estados a otros.

Estas medidas consistían en muchas ocasiones en intercambios de información sobre las actuaciones que se querían llevar a cabo -como señala el art.60 del Tratado firmado entre los Países Bajos y la República Federal Alemana el 8 de abril de 1960<sup>15</sup>- y sobre la calidad de las aguas o información y consulta. Otras veces, se trataba de medidas de control -muy caras, por cierto-, como las que establecieron los arts.35 a 39 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 que instituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>16</sup>. En ocasiones, los tratados contenían disposi-

---

<sup>12</sup> “Les États contractants prendront les mesures requises pour assurer la protection des eaux de la Moselle et de ses affluents contre leur pollution et, à cet effet, une collaboration appropriée s’établira entre les services compétents desdits États” (ACDI, 1974, p.123).

<sup>13</sup> En este sentido se expresa el Tratado fronterizo de 8 de abril de 1960 entre los Países Bajos y Alemania Federal, señalando que las partes adoptarán las medidas necesarias para prevenir la *contaminación excesiva* de las aguas fronterizas susceptible de causar graves consecuencias al uso que el Estado vecino hace de esas aguas.

<sup>14</sup> Como por ejemplo el art.1 de la Convención de Bucarest de 7 de abril de 1955 entre Yugoslavia y Rumania relativo a cuestiones de regularización de las aguas en los sistemas hidráulicos y cursos de agua que corran por la frontera de los dos Estados o la atraviesan, que sólo señala que la Comisión de Regularización de las Aguas se ocupará de la protección de las aguas fronterizas contra la contaminación (ACDI, 1974, p.134).

<sup>15</sup> “Si en el territorio de una de las partes se tuviera intención de llevar a cabo medidas susceptibles de afectar en forma considerable el uso y aprovechamiento de las aguas en el territorio de la otra parte, deberá informarse de ello lo antes posible a la Comisión Permanente de Aguas Fronterizas”. (ACDI, 1974, p.184).

<sup>16</sup> Así, el art.35 señala que cada Estado miembro creará las instalaciones necesarias a fin de controlar de modo permanente el índice de radiactividad de...las aguas...; la información relativa a los controles...será comunicada regularmente a la Comisión (art.36); cada Estado miembro deberá suministrar a la Comisión los datos generales sobre todo proyecto de evacuación, cualquiera que sea su forma, de los residuos radiactivos, que permitan determinar si la ejecución de dicho proyecto puede dar lugar a una contaminación radiactiva de las aguas...de otro Estado miembro (art.37); y la Comisión dirigirá a los Estados miembros recomendaciones sobre el índice de radiactividad...de las aguas... (art.38).

ciones concretas a fin de asegurar y mantener la pureza de las aguas de los ríos, ya fuera a través de dispositivos como el desvío<sup>17</sup>, el filtrado<sup>18</sup> o la depuración de las aguas<sup>19</sup>, o a través de la fijación de normas cualitativas y cuantitativas<sup>20</sup> -supuesto más inusual-. Asimismo, algunas convenciones tendían a remediar no sólo la contaminación actual sino también la futura<sup>21</sup>.

### 2.1.2. *Tratados que adoptan soluciones técnicas*

Muchas convenciones, por su parte, intentaron encontrar soluciones técnicas al fenómeno de la contaminación, entre otras a través del establecimiento de comisiones internacionales, formulando reglas de procedimiento -mas que de fondo- que fortalecían la cooperación entre los Estados (Bijl, 1967). Muchas de estas comisiones tenían como principal tarea el estudio y la prevención de la contaminación de las aguas. Así, por ejemplo, el 8 de abril de 1950, Bélgica, Francia y Luxemburgo establecieron una Comisión Tripartita Permanente de Aguas Contaminadas encargada de informar sobre la contaminación de las aguas internacionales y de hacer recomendaciones a los gobiernos (ACDI, 1974, p.116). Asimismo, en 1960 se creó la citada Comisión internacional permanente para la protección de las aguas del lago de Constanza, en 1961 la Comisión internacional para la protección del Sarre contra la contaminación<sup>22</sup> y en 1962 se estableció la Comisión internacional permanente para la protección de las aguas del lago Lemán<sup>23</sup>.

El caso más significativo es el de la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación de 29 de abril de 1963, creada por la República Federal Alemana, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza. Dicha comisión adoptaba las decisiones por unanimidad y era especialmente competente para determinar la naturaleza, la importancia y el origen de la contaminación del Rin y proponer a los Estados las medidas necesarias para evitar dicha contaminación (Morin, 1968, p.27).

---

<sup>17</sup> Así ocurrió con el río Vesdre como estipulaba el Tratado firmado entre Bélgica y la República Federal Alemana relativo a la rectificación de la frontera belgo-alemana y al reglamento sobre diversos problemas relativos a los dos países, firmado en Bruselas el 24 de septiembre de 1956. Vid. art.7 del Tratado en (ACDI, 1974, p.197).

<sup>18</sup> El filtrado de las aguas de desperdicios será obligatorio cuando se construyan nuevas instalaciones entre Hungría y Austria, según señala la Convención de Viena de 9 de abril de 1956 que reglamenta las cuestiones hidroeconómicas en la región de la frontera. (ACDI, 1974, pp.138-139).

<sup>19</sup> Encontramos esta medida en el art.7 del Acuerdo entre Italia y Yugoslavia relativo a la alimentación de agua del municipio de Gorizia de 18 de julio de 1957. (ACDI, 1974, p.153).

<sup>20</sup> Un ejemplo lo tenemos en los arts.27 a 35 del Tratado entre Bélgica y los Países Bajos relativo a la mejora del canal de Terneuzen y al reglamento de algunas cuestiones conexas, firmado en Bruselas el 20 de junio de 1960. El Anexo III define con precisión las normas cuantitativas apuntadas en los citados artículos. (ACDI, 1974, pp.196-197).

<sup>21</sup> Entre estas últimas cabe citar el Tratado de 16 de noviembre de 1962 firmado en París entre Francia y Suiza y relativo a la protección del lago Lemán, cuyo art.3 señala que la Comisión recomienda a los gobiernos las medidas a tomar para remediar la contaminación actual y prevenir toda contaminación futura.

<sup>22</sup> Firmada en París el 20 de diciembre de 1961 Vid. texto en (Burchi, 1993, pp.237-238).

<sup>23</sup> Convenio relativo a la protección de las aguas del lago Lemán contra la contaminación, firmado en París el 16 de noviembre de 1962. (ACDI, 1974, pp.334-335).

Todas estas comisiones tenían como principales funciones: el control de la calidad del agua, estudiar las medidas a tomar de cara a limitar la contaminación de las aguas y consultar a los Estados miembros y elaborar recomendaciones para los gobiernos cada vez que el estado del agua lo pida o en el caso de que un Estado tenga la intención de realizar actividades que puedan poner en peligro la calidad del agua (Bystricky, 1966, pp.48 y 49)..

En los años setenta, las convenciones más relevantes fueron el Acuerdo sobre la calidad de los Grandes Lagos de 15 de abril de 1972 (puesto al día por el Acuerdo de 22 de noviembre de 1978 del mismo nombre) y las Convenciones multilaterales para la protección del Rin de 1976. El caso del Rin es típico no sólo por lo altamente contaminado que está sino también porque en él encontramos todos los aspectos y problemas jurídicos que plantea la protección de los ríos internacionales, así como determinadas soluciones calificadas de originales (Lucchini, 1988, pp. 200-202 y Kiss, 1977). Con base en la Comisión internacional para la protección del Rin -Comisión de Coblenza- creada tras el Acuerdo de Berna de 29 de abril de 1963<sup>24</sup> concluido entre Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, la República Federal Alemana y Suiza, se adoptaron los Tratados de Bonn de 3 de diciembre de 1976, relativos a la contaminación química, la contaminación por los cloruros y la contaminación térmica (Kiss, 1983 y Schröder, 1995). Al deterioro que sufre el Rin por estas tres fuentes se une la contaminación industrial accidental proveniente de múltiples utilizadores de las aguas del Rin que han producido graves accidentes como el acaecido en la fábrica Sandoz (Bâle, Suiza), el 1 de noviembre de 1986.

El primero de ellos es el relativo a la protección del Rin contra la contaminación química (Fuentes Bodelón, 1982, pp.343-349). Las partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para eliminar la contaminación de las aguas de superficie de toda la cuenca del Rin producida por las sustancias peligrosas incluidas en las familias y grupos de sustancias que figuran en el anexo I y a reducir la contaminación producida por las sustancias que enumera el anexo II (art.1). El sistema de protección que establece se basa en el mecanismo de las listas negras y grises -a imagen de los convenios que reglamentan la contaminación en el mar como las Convenciones de Oslo y de Londres de 1972-<sup>25</sup>. La lista negra contiene determinadas sustancias que deben ser eliminadas progresivamente y cada Estado establece un sistema de autorizaciones para los vertidos (art.3), que fijan normas de emisión. Por su parte, la lista gris contiene las sustancias que se reglamentan de manera menos rigurosa.

La aplicación del segundo Tratado de Bonn relativo a la protección del Rin contra la contaminación por los cloruros conllevó mayores problemas. Para evitar los daños causados en los Países Bajos a la agricultura y al agua de consumo por el aumento de la sal, el art.3 establece como regla general que, salvo ciertas excepcio-

---

<sup>24</sup> Que entró en vigor el 1 de mayo de 1965 y al que se adhirió la Comunidad Económica Europea por un Acuerdo Adicional de 3 de diciembre de 1976. (ACDI, 1974, p.327).

<sup>25</sup> Y directamente inspirada en la Directiva 76/464 del Consejo de las Comunidades Europeas de 4 de mayo de 1976 relativa a la contaminación causada por ciertas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.

nes, las partes evitarán el aumento de las cantidades de iones/cloros que vierten en la cuenca del Rin (Fuentes Bodelón, 1982, pp.351-355). Asimismo, se prevén determinadas medidas técnicas para reglamentar los vertidos efectuados por las Minas de Potasa de Alsacia y la aplicación del principio quien contamina paga. Sin embargo, la puesta en práctica de este segundo instrumento no resultó fácil, dado que Francia tardó mucho en ratificarlo y que varias asociaciones holandesas demandaron a la citada sociedad, que fue finalmente condenada por el Tribunal de La Haya a indemnizar a los holandeses por los daños sufridos. La incompleta aplicación de este tratado pone de manifiesto la dificultad de conciliar los intereses ecológicos y los económicos, unidos respectivamente a la protección y a la explotación del medio ambiente (Romy, 1990, p.58 y Kiss, 1987).

Todos los tratados que hemos citado hasta el momento son tratados bilaterales o regionales que conciernen únicamente a los Estados signatarios<sup>26</sup>. Estas convenciones, por lo tanto, no pueden tener una significación muy relevante para la elaboración del Derecho Internacional en esta materia, aunque sí dan a conocer las distintas opiniones de los Estados miembros con respecto a la protección de los cursos de agua internacionales frente a la contaminación. En este sentido, en ocasiones ocurre que determinadas disposiciones convencionales llegan a convertirse en normas de práctica habitual.

Por otra parte, estos tratados confirman la existencia de una regla que obliga a prevenir la contaminación y que prohíbe a los Estados de un curso de agua compartido contaminarlo, al menos cuando el daño que causa a los otros Estados reviste una cierta importancia (Caflich, 1989, p.174). Sin embargo, las diversas estipulaciones no son uniformes ya que, como hemos visto, unas contienen una definición de contaminación y otras no; unas, establecen medidas concretas para evitar la polución de los ríos y otras no; y muchas difieren por sus características geográficas (Ando, 1981, pp.338-343). En este último sentido, mientras que en Europa predomina un régimen convencional bilateral, en África se tiende a una reglamentación multilateral.

El imparable deterioro de la calidad del agua, por tanto, pone en duda el efectivo poder de las normas en este ámbito, cuya formulación resulta insuficiente, ya que la mayoría de ellas o trata temas demasiado específicos o estamos ante acuerdos generales que no especifican las líneas o programas de actuación. Como consecuencia, las deseadas obligaciones medioambientales se convierten en reglas de *soft law*. Estas fuentes del derecho no obligatorias no impiden, sin embargo, que la buena voluntad de los Estados lleve a la práctica dichas obligaciones.

Asimismo, la reglamentación relativa a la protección de los cursos de agua compartidos no puede separarse del conjunto del Derecho del medio ambiente y, por tanto, le son aplicables los principios relativos a las contaminaciones transfronterizas, como el principio de cooperación, el principio de información y consulta y el de

---

<sup>26</sup> Y para muchos autores de la época constituía la solución adecuada para resolver los problemas que causaban las particularidades de cada curso de agua. Vid. entre otros (Revillard, 1971, p.48).

evaluación de impacto ambiental<sup>27</sup>. En el nivel regional destacan algunos tratados que tratan de proteger el medio ambiente fluvial. Así por ejemplo, la Convención Nórdica de 19 de febrero de 1974, en su empeño de conjugar la lucha contra la contaminación y la exigencia de proteger el medio ambiente, aunque no específicamente dedicada al tema que nos ocupa sí se refiere a la contaminación de los cursos de agua compartidos<sup>28</sup>.

## *2.2. Consideraciones en torno a otros niveles de protección del medio ambiente fluvial*

Por lo que respecta al Derecho Comunitario en materia de recursos hídricos hay que decir que se ha centrado fundamentalmente en cuestiones de calidad del agua, de protección del medio ambiente y de límites de emisión de determinadas sustancias (un buen resumen en Krämer, 1995). Así, por ejemplo, la Directiva 76/464, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinados vertidos realizados en el medio acuático (DOCE L 129, de 18/5/1976), la Directiva 80/68, de 17 de diciembre de 1979, sobre protección de aguas subterráneas contra la contaminación provocada por ciertas sustancias peligrosas (DOCE L 20, de 26/1/1980) y la Directiva 86/280, de 12 de junio de 1986, sobre límites en las emisiones de determinadas sustancias (DOCE L 181, de 4/7/1986). Por otro lado, además de la Directiva 2000/90/CE de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Vid. DOCE L 327, de 22/12/2000)<sup>29</sup>, otras directivas establecen normas de calidad de las aguas con el fin de proteger la salud humana, como la Directiva 75/440, de 16 de junio de 1975, sobre calidad de las aguas superficiales destinadas a su uso alimentario en los Estados miembros (DOCE L 194, de 25/7/1975), la Directiva 76/160, de 8 de diciembre de 1975, sobre la calidad de las aguas para el baño (DOCE L 31, de 5/2/1976) y la Directiva 80/778, de 15 de julio de 1980, sobre calidad de las aguas para el consumo humano (DOCE L 229, de 30/8/ 1980). Por último, un amplio grupo de directivas fija los límites de emisión de determinadas sustancias<sup>30</sup>.

El Consejo de Europa, finalmente, también ha influido en la lucha contra la contaminación de las aguas de los ríos. Así, en la Carta Europea del Agua de 26 de mayo de 1968 (ACDI, 1974, pp.372-374), en el Proyecto de Convención europea sobre la protección de las aguas dulces contra la contaminación de 12 de mayo de 1969<sup>31</sup> y en el Proyecto de Convención para la protección de los cursos de agua internacionales contra la contaminación de 4 de abril de 1974 (ACDI, 1974, pp.377-380) se contienen preceptos que imponen a los Estados contratantes la obligación de

<sup>27</sup> Vid. un buen resumen del significado de todos estos principios y de los tratados que los enuncian en (Munro, 1986, sobre todo pp.72 y ss).

<sup>28</sup> Vid. texto en *ILM*, 1974, pp.591 y ss, y cuadro de la p.9 en (Nollkaemper,1993).

<sup>29</sup> Dicha Directiva tiene por objeto fundamental proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, promover el uso sostenible del agua y garantizar la reducción progresiva de la contaminación, entre otros.

<sup>30</sup> Para el mercurio, por ejemplo, la Directiva 82/76, de 22 de marzo de 1982 (DOCE L 81, de 27/3/1982), la Directiva 84/156, de 8 de marzo de 1984 (DOCE L 74, de 17/3/1984), etc.

<sup>31</sup> Recomendación 555 (1969) de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa. Vid. dicho Proyecto de Convención en (ACDI, pp.374-376). (Vander Elst, 1970).

adoptar todas las medidas razonables con el objeto de prevenir toda nueva forma de contaminación o todo aumento de la contaminación existente de forma que no cause perjuicios sustanciales al territorio de otro Estado.

El Proyecto de 1974 tiene como principales fines, por un lado, establecer unas normas comunes específicas relativas a la calidad de las aguas superficiales (art.3 y 4) que deberán ser respetadas por los Estados contratantes, y a falta de dichas normas (art.15.2 y art.17.1) las normas mínimas establecidas en el Anexo I de la Convención<sup>32</sup>. Y, por otro lado, tiene también como objetivo promover la elaboración de acuerdos entre Estados relativos a un curso de agua determinado (art.8 y ss). Se trata de mejorar la cooperación entre los Estados, especialmente a través del intercambio de informaciones sobre las medidas a tomar y sobre cualquier aumento grave de la contaminación de los ríos. Por lo que se refiere al régimen de la responsabilidad en caso de daños debidos a la contaminación de las aguas, la Convención que nos ocupa no aporta ninguna novedad, simplemente se remite a las reglas consuetudinarias sobre responsabilidad, es decir, adopta una postura muy prudente. En definitiva, con este proyecto el Consejo de Europa quiso elaborar una convención-marco que sirviera de base para la conclusión de acuerdos entre Estados ribereños de un mismo sistema hidrográfico, cuando uno de esos Estados lo solicitara; y si dicho acuerdo ya existía se podía enmendar de acuerdo con las disposiciones del Proyecto de Convención de 1974. Todo ello, sin embargo, resultaba limitado a ciertos Estados del sistema y, por tanto, no podemos decir que con este texto se avanzara mucho más en la protección del medio ambiente de los cursos de agua compartidos.

En este mismo sentido, el Proyecto de Convención de diciembre de 1980 - similar al de 1974- tampoco llegó a buen puerto. Dicho proyecto parece diferir del anterior en que las partes no están obligadas a mantener o a adoptar unas normas mínimas hasta que no se establezcan específicos objetivos de calidad del agua. Por tanto, estas normas tal vez figuren en una futura convención, pero en la actualidad sólo sirven como medio de consulta para la adopción de determinados programas o medidas que tiendan a mejorar la calidad del agua de los cursos de agua internacionales. Es decir, las provisiones de dicho proyecto gozan de gran flexibilidad ya que no se establece ni siquiera una fecha límite para adoptar las medidas o alcanzar los objetivos de calidad del agua (Lammers, 1984, pp.102-107).

Hay que decir, en fin, que del análisis que hemos hecho de las disposiciones de los distintos tratados concluidos antes de los años noventa podemos deducir ciertas características generales. En primer lugar, estas estipulaciones no especifican siempre los intereses protegidos sino que se elaboran para proteger todos los intereses que pueden verse afectados por la contaminación de las aguas de los ríos internacionales. En segundo lugar, el articulado de estas convenciones es aplicable, como regla general, a todos los tipos de contaminantes y a todas las fuentes de contaminación. Asimismo, las provisiones se refieren más a ríos contiguos que a cursos de agua sucesivos, dado que en los primeros se sienten los efectos de la contamina-

---

<sup>32</sup> Estas normas mínimas se aplicarán como normas de agua dulce o como normas de agua salobre (art.4.2).

ción más rápidamente y que conllevan problemas de frontera. Por último, por lo que se refiere a la rigurosidad de las disposiciones, podemos afirmar que la mayoría de ellas pueden considerarse como estrictas<sup>33</sup> -aunque en ocasiones se reducen a proclamar principios generales que en la práctica no resultan tan duros-, algunas como no estrictas<sup>34</sup> y otras como de *soft law*. En definitiva, estas disposiciones tienen en común que toda contaminación de los cursos de agua que causa un daño a los intereses de los Estados ribereños no se permite en principio y los Estados están obligados a evitarla.

### **3. Las convenciones relativas a la protección de los ríos europeos en nuestros días**

Puesto que el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario, en muchos aspectos, siguen siendo unos sistemas legales primitivos (Dellapenna, 1994, p.32), para mejorar la cooperación en la lucha contra la contaminación de los ríos, resulta necesario actuar junto a los numerosos convenios que se adoptan en este ámbito del Derecho Internacional, reflejo de la práctica estatal. En este sentido, dichos tratados pueden ser considerados como la fuente más rica y fidedigna (Dobbert, 1965).

Hemos visto cómo en los tratados más antiguos las disposiciones convencionales tenían un carácter esencialmente programatorio. Con el tiempo, dichas estipulaciones evolucionan y acaban adoptando un valor efectivo y un alcance reforzado, ya que integran buena parte del acervo internacional en materia de Derecho del medio ambiente (Sohnle, p.98). Esto significa que se puede dar una nueva lectura a las disposiciones de estos tratados que van a tener en cuenta las normas de Derecho medioambiental y los principios de derecho relativos a los cursos de agua.

A partir de los años noventa se puede comprobar un aumento considerable de la reglamentación internacional relativa a la protección de los ríos. Pero no sólo es importante el número de tratados que ven la luz sino y más especialmente la calidad de los textos y la consolidación de determinados conceptos ya estudiados como son el de cuenca hidrográfica y la gestión de los recursos fluviales (Kiss, 1996, p.107).

A continuación, vamos a hacer un breve repaso a las convenciones actuales más relevantes en materia de protección del medio ambiente fluvial.

#### *3.1. La Convención sobre la Comisión internacional para la protección del Elba de 1990*

El primer convenio que abre la serie de tratados que reglamentan en nuestros días cuestiones relativas a la protección del medio ambiente de los cursos de agua internacionales es el Convenio sobre la Comisión internacional para la protección del Elba, firmado en Magdeburgo el 8 de octubre de 1990 (texto en Burchi, 1993, pp.40-44) entre la República Federal Alemana y la República Federativa Checa y

<sup>33</sup> Como las citadas convenciones firmadas entre la URSS y sus vecinos europeos y asiáticos.

<sup>34</sup> Como el citado art.58 del Tratado fronterizo concluido entre la República Federal Alemana y los Países Bajos en 1960.

Eslovaca, así como por la Comunidad Económica Europea<sup>35</sup>. Dicha convención tiene como objetivo evitar la contaminación progresiva del río Elba y del Mar del Norte y mejorar su estado actual. Este fin se pretende conseguir a través de una cooperación más estrecha entre las partes en el tratado en el seno de la citada Comisión.

En este sentido, las partes procurarán no sólo posibilitar el aprovechamiento de las aguas del Elba, -sobre todo en lo que respecta a la obtención de agua potable y a la utilización agraria del agua y de los sedimentos (art.1.2.a)-, con vistas a disminuir de manera duradera su contaminación, sino también conseguir un ecosistema lo más natural posible (art.1.2.b). Para ello se aprobarán programas de trabajo que establezcan las medidas para reducir las emisiones y para disminuir la contaminación por fuentes difusas (art.1.3).

La Comisión, compuesta como máximo por cinco delegados de cada parte contratante, se encarga de elaborar cuadros de los principales vertidos de sustancias nocivas y de describir la situación hidrológica en la zona del Elba, propone objetivos de calidad concretos y medidas de prevención para evitar la contaminación así como diversos programas (de investigación sobre la calidad del agua, de actuación para reducir los transportes de sustancias nocivas, etc.) y fomenta la cooperación, a través de proyectos científicos o preparando las bases para eventuales acuerdos entre las partes (art.2.1). Y cada dos años presenta un informe de actividades. Para ayudarse en esta labor cuenta con un secretariado (art.10).

Este Convenio no afecta a los convenios y tratados en vigor, aunque se podrán completar, modificar o anular, bien por su contenido o por otras razones (art.16).

### *3.2. El uso racional y sostenible de los recursos acuáticos como punto de partida. El Convenio de Helsinki sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos de 1992*

El Convenio-marco de esta década es el Convenio sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, denominado Convenio de Helsinki, que se firmó el 17 de marzo de 1992 por veintidós Estados europeos más la Comunidad Europea<sup>36</sup> y que constituye el primer ejemplo de tratado que codifica en un contexto regional los principios reguladores de la protección y el uso de los cursos de agua internacionales. El Convenio tiene como objetivo principal establecer un marco de cooperación bilateral o multilateral con el fin de prevenir y controlar la contaminación de los cursos de agua transfronterizos y garantizar el uso racional y la gestión sostenible de los recursos acuáticos de los países miembros

---

<sup>35</sup> Decisión del Consejo de 18 de noviembre de 1991 por la que se celebra el Convenio sobre la Comisión internacional para la protección del Elba (DOCE L 321, de 23/11/1991). Y Protocolo a dicho Convenio de 9 de diciembre de 1991 (DOCE L 45, de 23/2/1993).

<sup>36</sup> Decisión del Consejo de 24 de julio de 1995 relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad, del Convenio sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales (DOCE L 186, de 5/8/1995). Entró en vigor de forma general el 6 de octubre de 1996 y para España el 16 de mayo de 2000 (BOE nº81, de 4 de abril de 2000).

de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas<sup>37</sup>. Con este fin, los Estados parte deberán adoptar todas las medidas adecuadas para prevenir y reducir la contaminación y para asegurar que las aguas transfronterizas<sup>38</sup> se utilicen de modo razonable y equitativo, sobre la base de los principios de prevención (art.2.3), de precaución (art.2.5.a), de quien contamina, paga (art.2.5.b) y de desarrollo sostenible (art.2.5.c). Asimismo, se apunta como novedad en el ámbito comunitario el principio del control integrado de la contaminación, es decir, que las medidas que se adopten no ocasionen como resultado directo o indirecto una transferencia de la contaminación a otros medios (art.2.4). Este principio es bastante significativo ya que sugiere que los niveles de protección que se establecen en la Convención deberán ser aplicados a otros recursos acuáticos e incluso a otros medios.

En este sentido, será necesario que los Estados adopten determinadas medidas como la utilización de la mejor tecnología disponible<sup>39</sup> (Anexo I) y las mejores prácticas ambientales<sup>40</sup> (Anexo II), la fijación de límites de emisión de vertidos y objetivos de calidad del agua (Anexo III), y establezcan un sistema de autorización previa para el vertido de aguas residuales. Asimismo, se aplicará la técnica de la evaluación de impacto ambiental.

La cooperación entre los Estados se desarrolla especialmente a través del intercambio de información (art.6 y 13) y consultas (art.10), de la investigación y el desarrollo de técnicas más eficaces para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo (art.5) y de la creación de organismos comunes (art.9), de manera que se puedan elaborar programas conjuntos de vigilancia en relación con la cantidad y la calidad del agua (art.9.2.b y art.11) y se establezcan procedimientos de alerta y alarma (art.9.2.g y art.14). Hay que señalar también que es especialmente loable la inclusión de la disposición que establece la garantía del acceso del público a la información sobre el estado de las aguas transfronterizas y las medidas a adoptar (art.16).

Por último, entre las disposiciones institucionales y finales se sugiere como medio de solución de controversias entre las partes la tradicional negociación, y en caso de que no se resolviera la diferencia, un Estado puede manifestar por escrito que acepta la obligación de someterse a la decisión de la Corte Internacional de Justicia o al arbitraje, conforme al procedimiento establecido en el Anexo IV (art.22).

---

<sup>37</sup> Sobre la base de las disposiciones y principios establecidos en el seno de esta organización como la Estrategia regional para la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales de los países miembros de la CEPE hasta el año 2000 y con posterioridad de 1988 -Decisión E(43)-.

<sup>38</sup> Definidas como "todas las aguas superficiales o subterráneas que marcan, atraviesan o están situadas en las fronteras entre dos o más Estados".

<sup>39</sup> Entendida como la última fase del desarrollo de procesos, equipos o métodos de explotación que indican que una medida es aplicable en la práctica para limitar las emisiones, los vertidos y los residuos. Se utilizan las siglas inglesas BAT (Best Available Technology).

<sup>40</sup> Como la información y educación; los códigos de buenas prácticas ambientales; las etiquetas en los productos que informen al usuario de sus riesgos ambientales; sistemas de recogida y eliminación de residuos; reciclado; sistemas de autorizaciones, etc.

En definitiva, con el Convenio de Helsinki se crean unas disposiciones-marco que van a guiar los posteriores acuerdos relativos a la protección de los cursos de agua internacionales contra la contaminación<sup>41</sup>, puesto que las partes se comprometen a cooperar en este sentido sobre una base de igualdad y reciprocidad, con vistas a elaborar políticas, programas y estrategias armonizadas aplicables a las cuencas hidrográficas, a fin de evitar la contaminación transfronteriza y proteger el medio ambiente acuático (art.2.6 y 9).

No debemos olvidar destacar, en el tema que nos ocupa, el Protocolo de 17 de junio de 1999 sobre agua y salud<sup>42</sup> a la Convención de Helsinki que nace con el objetivo de promover en todos los niveles apropiados la protección de la salud y el bienestar humano, en el marco del desarrollo sostenible, mejorando la gestión del agua, -incluida la protección de los ecosistemas fluviales- y con el fin de prevenir, controlar y reducir las posibles enfermedades (arts.1 y 4). En particular, las partes en el Protocolo deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar un suministro adecuado de agua potable y unos niveles mínimos de sanidad (art.4.2). Con este fin, se reiteran los principios medioambientales que deben ser aplicados: el principio de prevención (art.5.e) y el de precaución (art.5.a), el principio de desarrollo sostenible (art.5.d) y de subsidiariedad (art.5.f y 14), el derecho a la información y participación pública (art.5.i, art.9 y art.10), el control integrado (art.5.j) y, sobre todo, el acceso equitativo al agua en términos de cantidad y calidad de toda la población (art.5.l).

Para conseguir todos estos objetivos y principios resulta esencial que los Estados revisen y evalúen los progresos alcanzados (art.7) reuniéndose cada tres años (art.16), cooperen en sus acciones internacionales, nacionales o locales (art.11), coordinen sus acciones internacionales para conseguir unos resultados comunes (art.12) y se asistan mutuamente para proteger, controlar y reducir los efectos transfronterizos de las enfermedades (art.13).

Por lo que se refiere a las disposiciones finales y la solución de controversias (art.20), se estipula lo mismo que se señaló en el Convenio de Helsinki.

### *3.3. La Convención de Sofía relativa a la cooperación para la protección y uso sostenible del Danubio de 1994*

Tenemos que recordar que un caso muy singular lo constituye el de la regulación internacional del río Danubio. Dejando de lado las reglas relativas a la navegación, hay que indicar que la cooperación en otras materias ha sido escasa y reducida al siglo XX. Antes de esa fecha los Estados ribereños se limitaban a concluir acuerdos bilaterales que establecían comisiones mixtas sobre las aguas fronterizas o firmaban acuerdos relativos a la construcción de centrales hidroeléctricas. Este último supuesto ha llegado hasta nuestros días de la mano del sistema de esclusas de Gabčíkovo-Nagymaros, establecido en el Tratado de 1977, y que ha llevado por

<sup>41</sup> La Convención intenta ofrecer un mínimo soporte convencional protector del ecosistema del curso de agua de que se trate, sin perjuicio de que bien con carácter previo, bien a posteriori, hayan visto la luz regímenes convencionales específicos. (Torres Cazorla, 2000, p.239).

<sup>42</sup> Texto en español en <http://www.un.org/Depts/Treaty/collection/nonpubl/27-5a-eng.htm>.

primera vez un asunto relativo al medio ambiente fluvial al Tribunal Internacional de Justicia (sentencia en: <http://www.icj-ijc.org/>).

Estos primeros acuerdos no podían resolver los problemas que produce la contaminación de las aguas de los ríos internacionales por lo que hubo que acudir a nuevas fórmulas. De esta manera fueron apareciendo convenios que introducían novedades como la ampliación del ámbito territorial de las convenciones, la aceptación de un reglamento obligatorio para la solución de controversias ante la Corte Internacional de Justicia o ante un tribunal arbitral, y la prioridad que se concede a la prevención de la contaminación -debida a fuentes puntuales o a fuentes difusas-, especialmente la debida a sustancias peligrosas<sup>43</sup>. Entre estos convenios podemos destacar el Convenio entre la República Federal de Alemania y la Comunidad Económica Europea, por una parte, y la República de Austria, por otra, relativo a la cooperación hidroeconómica en la cuenca del Danubio, firmado en Regensburg el 1 de diciembre de 1987<sup>44</sup> que tiene como objetivo reforzar la cooperación entre las partes en el ámbito de la economía hidráulica y, en particular, de la protección de las aguas y de los cursos. Para ello, los Estados deberán mantener una adecuada gestión de los recursos hidráulicos (art.2.2), y en el supuesto de que se produzcan problemas entrará en funcionamiento la Comisión permanente de aguas (art.7), para resolverlos por medio de deliberaciones conjuntas.

No obstante, no es hasta 1994 cuando se concluye la Convención relativa a la cooperación para la protección y la utilización sostenible del Danubio, adoptada en Sofía el 29 de junio de 1994<sup>45</sup>, que confirma determinados principios imprescindibles en la protección del medio ambiente fluvial. En efecto, el art.2.4 recoge el principio de precaución y el principio quien contamina, paga; el principio de información al público se enuncia en el art.14; el intercambio de información y consulta entre Estados en los arts.10, 11 y 12; y un sistema coordinado de alerta y asistencia mutua en situaciones de emergencia los arts.16 y 17. Asimismo en este tratado se diferencia entre los problemas de la contaminación puntual y la difusa, y se fortalece el principio de prevención estableciendo límites de emisión (art.7), comprendiendo la aplicación de las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales (Anexo I). Para ayudar a conseguir estos fines el tratado contiene un listado en su Anexo II de industrias y sectores industriales y de sustancias peligrosas cuyo vertido debe evitarse o reducirse considerablemente.

El principal objetivo del tratado consiste en conseguir una gestión sostenible y equitativa de las aguas del Danubio, incluyendo la conservación, la mejora y el

---

<sup>43</sup> Destacan entre otros la Convención entre Hungría y Ucrania relativa a cuestiones hidroeconómicas de las aguas fronterizas, firmada en Budapest el 28 de julio de 1993 y la Convención entre Hungría y Croacia relativa a la cooperación en el ámbito de las cuestiones hidroeconómicas, firmada en Pécs el 10 de junio de 1994. (Bruhács, 1998, pp.544 y 555).

<sup>44</sup> Decisión del Consejo de 22 de marzo de 1990 sobre la conclusión del Convenio, entre la República Federal de Alemania y la Comunidad Económica Europea, por una parte, y la República de Austria, por otra, relativo a la cooperación hidroeconómica en la cuenca del Danubio (DOCE L 90, de 5/4/1990).

<sup>45</sup> Decisión del Consejo de 24 de noviembre de 1997 relativa a la celebración del Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio (DOCE L 342, de 12/12/1997). Texto oficial en inglés y en alemán en Burhenne (...).

uso racional de las aguas de superficie y subterráneas de la cuenca hidrológica danubiana (art.2.1). Para ello, los Estados deben cooperar en la adopción de todo tipo de medidas -técnicas, administrativas y legales- (art.2.2) y en la aplicación de medidas más estrictas si cabe (art.2.7). Las formas de cooperación van desde la consulta hasta la información, pasando por la realización de actividades conjuntas.

Este convenio es pionero en la puesta en práctica de las reglas enunciadas en la Convención de Helsinki de 1992 sobre la protección y la utilización de los cursos de agua transfronterizos y en el hecho de tratar como un conjunto a la cuenca del Danubio (art.1.a y b). En este último sentido hay que decir que, salvo los países en cuyo territorio la cuenca del Danubio es inferior a 1000 km<sup>3</sup> (Albania, Italia, Macedonia, Polonia y Suiza), es aplicable a los restantes Estados de la cuenca (Austria, Bohemia, Bosnia, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Moldavia, República Federal Alemana, Rumania, Ucrania, Yugoslavia), que abarcan más de 2000 m<sup>2</sup> del total de la cuenca hidrográfica.

Por lo que se refiere a las reglas que presiden la protección de los cursos de agua y los ecosistemas transfronterizos, la presente Convención se dirige a proteger tanto la cantidad como la calidad de los recursos fluviales, sean aguas subterráneas o superficiales, y a minimizar los riesgos de una contaminación accidental. Esta protección se fortalece con la realización de evaluaciones de impacto ambiental (art.7.5.f) y con la información que se deduce de unos inventarios periódicos y unos programas de actuación conjuntos (art.8.3 y 9).

Por último, la cooperación se desarrolla con la creación de una comisión internacional, con sede en Viena, encargada de poner en práctica los objetivos y las disposiciones de la Convención (art.18), así como de decidir una eventual cooperación con organizaciones internacionales o nacionales o con otras entidades. Dicha Comisión, cuyo Estatuto se recoge en el Anexo IV de la Convención, está formada por cinco delegados de cada parte contratante, que ostentan la presidencia por turnos. La Comisión se reúne una vez al año en sesión ordinaria y de manera extraordinaria cuando así se decida. Cada delegación tiene un voto y las decisiones se adoptan por consenso. En la adopción de decisiones la Comisión cuenta con la ayuda de un grupo de trabajo permanente y de expertos, y con una secretaría. Por último, de todo su trabajo presentará un informe anual a las partes.

En otro orden de cosas, la Convención obliga a las partes a someter sus diferencias insalvables a la Corte Internacional de Justicia o a arbitraje (art.24). El procedimiento de arbitraje aparece regulado en el Anexo V de la Convención que establece la composición del órgano arbitral -tres miembros-, la aplicación del Derecho Internacional y la adopción de las decisiones por mayoría de votos.

#### *3.4. Los Acuerdos de Charleville-Mézières de 1994*

Otros tratados separados pero paralelos se firmaron el mismo año. Éstos son los Acuerdos sobre la protección de los ríos Mosa y Escalda, firmados en Charleville-Mézières (Francia) el 26 de abril de 1994 (*ILM*, 1995, pp.851-863) entre Francia, los Países Bajos y tres regiones de Bélgica (Bruselas, Flandes y Valonia). La ausencia del Estado belga tiene como consecuencia que queden fuera del ámbito de apli-

cación de los Acuerdos todas las materias que correspondan a la competencia de la autoridad federal belga (por ejemplo, las materias nucleares)<sup>46</sup>.

Hay que recordar que el estatuto jurídico de estos dos ríos ha evolucionado desde su origen claramente cerrado, pasando por un período de apertura y libertad, hasta llegar al actual de cooperación (D'Argent, 1997), que pone fin, teóricamente, a las diferencias que existían entre Bélgica y los Países Bajos. Ambos Acuerdos persiguen ahora alcanzar una estricta cooperación entre Estados con vistas a proteger y asegurar la calidad de estos ríos europeos (art.2 de ambos instrumentos), desde su nacimiento hasta el mar (art.1)<sup>47</sup>. Esta cooperación tendrá en cuenta los respectivos intereses comunes y los intereses particulares de cada uno de ellos, en un espíritu de buena vecindad y se traducirá en una serie de medidas, que no tendrán por qué ser uniformes si no son adoptadas en común (art.3).

Hay que señalar el escaso interés que muestran los acuerdos por la participación pública y por el acceso del público a la información, a pesar de que ambos se encuentran dentro del área de influencia de la Convención de Helsinki. Únicamente el art.4.1 hace referencia al intercambio de información entre las partes sobre la política relativa a la gestión de los sedimentos en estos ríos y del material de dragado. No obstante, en los dos sí se recogen los principios reguladores de la protección del medio ambiente que estableció dicha Convención de 1992. Así, el art.3 señala como principios que deben guiar su actuación: el principio de precaución, el principio de acción preventiva, el principio de reducción de la contaminación en la fuente misma, el principio contaminador-pagador, la gestión integrada de las aguas y el desarrollo sostenible. Si bien, a lo largo del articulado se observa una mayor preocupación por el desarrollo económico que por la protección del medio ambiente, lo que dará lugar a la adopción de medidas protectoras del medio ambiente menos onerosas.

Respecto al principio de precaución que establecen estos acuerdos hay que señalar cómo su redacción es menos estricta que la del Convenio de Helsinki ya que sólo se aplica a las situaciones en las que la sustancia contaminante pueda tener un impacto transfronterizo significativo, no meramente potencial. No obstante, las partes contratantes pueden convenir medidas más rigurosas que las que se tomen en aplicación de los acuerdos (art.3.7); aunque no se prevé que así se haga. Por otra parte, estos artículos no modifican los derechos y obligaciones que tengan las partes derivados de otros acuerdos internacionales anteriores que tengan relación con el mismo tema (art.3.8).

La principal diferencia entre los dos Acuerdos es el montante al que asciende la contribución de cada parte contratante. En el caso del río Mosa la mayor contri-

---

<sup>46</sup> Se pregunta la doctrina si este sistema consistente en las responsabilidades de las autoridades regionales es viable. Para saberlo habrá que esperar un poco. ( Verhoeven, 1997, p.804).

<sup>47</sup> Así como sus respectivas cuencas fluviales y de drenaje (definidas en el mismo art.1). Puede parecer extraño ver a la región de Bruselas-Capital parte en el acuerdo para la protección del Mosa si tenemos en cuenta que el territorio de esta región está situado completamente fuera de la cuenca de drenaje de este río. Esta participación se explica por su consumo tan importante de agua potable proveniente de este río. (D'Argent, 1997, p.152).

bución es de los Países Bajos y de la región valona (35%), seguida del 16% de Francia y del 7% que comparten la región flamenca y Bruselas. Por lo que se refiere al Escalda, un 30% de los gastos los sufraga Francia, un 40% la región flamenca y un 10% para los Países Bajos, la región valona y Bruselas (art.8). Ambos distinguen los conceptos de cuenca fluvial y cuenca de drenaje (art.1). Y una particularidad de estos acuerdos es que los dos hablan de los lechos de los ríos y de la gestión de los sedimentos y de la limitación del vertido de material de dragado (art.4).

Por otro lado, se instituye una Comisión internacional para la protección y la mejora de la calidad de las aguas de cada uno de los ríos, dotada de personalidad jurídica (art.6.7), encargada de gestionar la cooperación entre los Estados ribereños a través de la recopilación de datos, la preparación de programas de acción y de investigación y sirviendo de foro para el intercambio de ideas entre los países (art.5). Dicha Comisión está formada como máximo por ocho delegados de cada gobierno, rotando cada año la presidencia y reuniéndose una vez al año. Sus decisiones las adopta por unanimidad y puede emitir opiniones y recomendaciones. Existe también una secretaría permanente (art.6.6) con sede en Lieja y en Amberes, respectivamente, y se admiten observadores, sin derecho a voto, como la Comunidad Europea y otros Estados no partes en los Acuerdos (art.7). Éstos últimos podrán adherirse a los Convenios (art.10).

En definitiva, estos Acuerdos han puesto de relieve la obligación, nada espectacular y algo vaga que tienen Francia, los Países Bajos y las autoridades de las regiones belgas de cooperar de buena fe para conservar y mejorar la calidad de las aguas. Con el tiempo se verá si es necesario reforzar estos textos y precisar estas reglas (Verhoeven, 1997, pp.808 y 809 y Bouman, 1996).

### *3.5. El Acuerdo relativo a la Comisión internacional para la protección del Oder de 1996*

El 11 de abril de 1996 se firmó en Breslau el Acuerdo relativo a la Comisión internacional para la protección del Oder entre la República Federal de Alemania, Polonia, la República Checa y la Comunidad Europea<sup>48</sup>, que tiene como objetivo fortalecer la cooperación multilateral para prevenir y controlar la contaminación del Oder, proteger el medio ambiente y garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrológicos (art.1). Para alcanzar estos objetivos, las partes crearon una Comisión, en el seno de la cual podrán aprobar programas de actuación común. Dicha Comisión ostentará los mismos poderes que tiene la citada Comisión para la protección del río Elba. Es decir, elaborará cuadros de las fuentes de contaminación, analizará la información recibida, propondrá valores límite, objetivos de calidad y programas comunes de medición e investigación de la calidad y cantidad de las aguas y de los sedimentos. Asimismo, será competente para proponer medidas para prevenir y combatir la contaminación extraordinaria y para fomentar la cooperación en proyectos científicos y en el intercambio de información (art.2).

---

<sup>48</sup> Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1999 sobre la celebración del Acuerdo relativo a la Comisión internacional para la protección del Oder (DOCE L 100, de 15/4/1999).

En este sentido, para conseguir estos fines la Comisión presentará a las partes las propuestas y recomendaciones que crea necesarias (art.4) y decidirá sobre los posibles acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales (art.13), ayudada por una secretaría (art.11).

Por lo que se refiere a la composición y adopción de decisiones de la Comisión no hay que añadir nada más de lo ya explicado en casos anteriores (arts.5 a 8). Y con relación a la distribución del gasto podemos señalar la escasa participación de la Comunidad Europea (un 2,50%) frente a las similares aportaciones de la República Federal de Alemania (38,75%), de la República de Polonia (38,75%) y de la República Checa (20%).

### *3.6. La Convención sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas de 1998*

Por último, tenemos que hacer referencia a la Convención sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas firmada en Albufeira el 30 de noviembre de 1998 (BOE de 12/2/2000), que entró en vigor el 17 de enero de 2000.

El Convenio hispano-portugués nace dentro de un clima de secretismo incomprensible, ya que desde principios del siglo XX ambos Estados han mantenido una cooperación relativa al aprovechamiento de los ríos o cuencas hidrográficas<sup>49</sup> que comparten (Duero, Tajo y Guadiana y los ríos gallegos)<sup>50</sup>, especialmente y como indicábamos con anterioridad sobre la producción de la energía hidroeléctrica, sobre utilización del agua para consumo humano y regadío, y sobre pesca. No obstante, ambos países pudieron percibir que estos acuerdos no servían para regular otro tipo de aprovechamientos y sus correspondientes conflictos de intereses y menos revelaban cualquier intento de proteger el medio ambiente fluvial, por lo que resultaba necesario celebrar un nuevo convenio que explicase los principios medioambientales aplicados a las relaciones entre España y Portugal con relación a los ríos sucesivos.

Las negociaciones del Convenio se iniciaron, tras la aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca<sup>51</sup>, como consecuencia del anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional español que adoptaba determinadas medidas en materia de trasvases que tenían una repercusión negativa sobre el territorio portugués, ya que disminuiría la afluencia de caudales con la correspondiente merma del medio ambiente y de los diferentes usos que de las aguas de los ríos se hacían (De Andrade Neves 1994-1995). En la cumbre hispano-lusa de 1993 se constituyó un grupo de trabajo que elaborara un proyecto de convenio para solucionar la regulación de los cursos de agua comunes.

---

<sup>49</sup> La legislación española adopta el concepto de cuenca hidrográfica como unidad de gestión y la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/88, en su fundamento jurídico 15 señala que la utilización de dicho concepto como criterio delimitador de competencias es conforme a la Constitución.

<sup>50</sup> De los 987 km. de longitud que tiene la frontera hispano-portuguesa, 563 corresponden a la frontera fluvial.

<sup>51</sup> Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio (BOE, de 11 de agosto de 1998).

El nuevo Convenio de Albufeira nace presidido por el concepto de cuenca hidrográfica -similar al que adoptó la Comunidad Europea en la Propuesta de Directiva marco relativa a un cuadro de acción comunitaria en el ámbito de la política del agua<sup>52</sup>- y por el de aguas transfronterizas -heredado de la Convención de Helsinki-, es decir, establece un régimen global. Su fin primordial consiste en la cooperación para proteger las aguas superficiales y subterráneas y los ecosistemas acuáticos y terrestres y obtener un aprovechamiento sostenible de las cuencas de los ríos Miño, Limia, Tajo, Duero y Guadiana (art.2.1). Y añade como tercer objetivo la cooperación de las partes en situaciones excepcionales para mitigar los efectos de las inundaciones y de las situaciones de sequía o escasez (art.4.1). Esta cooperación, que deberá respetar las normas de Derecho Internacional y de Derecho Comunitario, se consigue primordialmente a través del intercambio de información, gracias a la Comisión (art.5), a través de consultas (arts.7, 8 y 9) y con la adopción de medidas técnicas, administrativas o de otro tipo (art.10). Falta, sin embargo, una clara referencia al principio de la participación pública aunque el art.6 señala que se dará información a los particulares de acuerdo con las exigencias de la normativa comunitaria.

A esto se añaden otras formas de cooperación entre las partes como la institución de sistemas conjuntos de comunicación, alerta y emergencia (art.11) y el desarrollo de programas específicos sobre la seguridad de las infraestructuras y evaluación de riesgos (art.12).

El régimen de los impactos transfronterizos se articula de dos formas distintas. Por un lado, el aplicable a los proyectos o actividades que causen o puedan causar un impacto transfronterizo, estableciendo un sistema de consultas en el seno de la Comisión (art.8). Y por otro, el aplicable a los proyectos y actividades que por su naturaleza, dimensiones y localización deben ser sometidos a una evaluación de impacto antes de su aplicación (art.9). Y es el Anexo II el que establece las actividades que deben ser objeto de evaluación.

En cuanto a la protección y aprovechamiento sostenible, la Convención deviene débil al no establecerse unos planes comunes de gestión de las citadas cuencas hidrográficas, puesto que era este tipo de cooperación el que se esperaba de una participación equitativa y razonable de las cuencas conjuntas, como señaló De Andrade Neves (1999). Asimismo, el acuerdo se limita, en la Parte III, a afirmar la necesidad de un aprovechamiento sostenible de las aguas, un aprovechamiento equitativo, sin establecer las medidas concretas para llevarlo a la práctica. Simplemente, se comprometen las partes a realizar trabajos conjuntos. Y con relación a la calidad de las aguas, se encuentran disposiciones referentes a la prevención y control de la contaminación, aunque la Convención se remite a la normativa comunitaria vigente.

En este mismo sentido, la Convención ha sido también muy criticada por el régimen de caudales que establece en el art.16 y en el Protocolo Adicional. Si bien

---

<sup>52</sup> La actual Directiva 2000/60 de 23 de octubre de 2000 (DOCE L 327, de 12 de diciembre de 2000) define cuenca hidrográfica (art.2) como: "*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*".

el acuerdo estipula la necesidad de que cada Estado establezca unos valores mínimos para cada cuenca, para lo cual debe asegurar la gestión de sus infraestructuras hidráulicas, estas disposiciones no resultarán equitativas para Portugal ya que esos regímenes de caudales integrales anuales que se establecen para cada río (Miño, Duero, Tajo, Guadiana) no se aplicarán en los períodos en que la precipitación de referencia acumulada en la cuenca desde el inicio del año hidrológico (1 de octubre) hasta el 1 de julio sea inferior al 60, 65, 70 u 80% -según los casos- de la precipitación media acumulada de la cuenca en el mismo período. Asimismo, estos caudales mínimos parece que son cantidades mínimas de agua fácilmente aseguradas de acuerdo con los datos relativos a las cantidades medias de agua anual en los últimos años. No obstante, como vemos, en caso de sequía no se podrá cumplir con estos caudales mínimos. En ese sentido, la garantía que da España sobre éstos se basa en datos erróneos ya que no se han tenido en cuenta las variaciones que sufre el clima peninsular. Esto significa que nuestro país garantizará la transferencia de unos caudales mínimos durante el invierno, sin que esté obligada a garantizarlos durante el verano. Éste es el mayor fallo de esta Convención.

El Convenio instituye también una Comisión para la aplicación y el desarrollo del tratado que, además de ejercer las funciones derivadas del Convenio de 1998, sucede en sus atribuciones a la ya citada Comisión Hispano-portuguesa para regular el uso y aprovechamiento de los ríos internacionales, que se extinguirá cuando entre el vigor el Tratado de 1998.

Asimismo, se estipula la creación de una Conferencia de las Partes que se reunirá periódicamente, cuando las partes lo decidan, para tratar cuestiones que no haya podido solucionar la Comisión (art.21.3).

Por último, las partes resolverán sus controversias mediante la negociación o cualquier otro medio diplomático que determinen (art.26). Si la diferencia no se resuelve en el plazo de un año, se recurrirá a un tribunal arbitral (art.26.3). Y el régimen los Convenios de 1964 y 1968 sobre aprovechamiento de los ríos internacionales continuará en vigor en cuanto no se opongan a la aplicación de las normas contenidas en la Convención de 1998 (art.27). Todo ello hace pensar que la actual regulación supone una experiencia de cooperación muy positiva en materia de gestión de los cursos de agua, si bien hay que tener en cuenta las citadas salvedades en cuanto a las consideraciones medioambientales.

### *3.7. El desarrollo sostenible del Rin. La Convención relativa a la protección del Rin de 1999*

No debemos de olvidarnos de citar, en fin, la Convención relativa a la protección de Rin, firmada en Berna, el 12 de abril de 1999, por la Comunidad Europea, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza (texto en.Burhenne, 999:28/001). Dicha Convención recalca en su preámbulo el deseo de todas las partes contratantes de actuar con el fin de conseguir el desarrollo sostenible del ecosistema del río Rin, y establece como objetivos (art.3): asegurar el desarrollo sostenible del ecosistema del río Rin, asegurar la producción de agua potable, mejorar la calidad de los sedimentos, prevenir las crecidas y asegurar la protección contra las inunda-

ciones. Estos objetivos se llevarán a la práctica inspirándose en todos los principios medioambientales (art.4), y reforzando, especialmente, la cooperación y la información recíproca entre las partes contratantes (art.5).

Esta obligación de cooperación se realizará en el marco de la Comisión Internacional para la protección del Rin (CIPR) (art.6). Dicha Comisión, dotada de personalidad jurídica, está compuesta por los delegados de las Partes contratantes y puede ayudarse de expertos (art.7) y de una secretaría permanente (art.12). Asimismo, la CIPR es la encargada de preparar los programas internacionales de medidas y los estudios del ecosistema del Rin, elabora las proposiciones de acciones individuales y de programas de acción, coordina los sistemas de alarma y evalúa la eficacia de las acciones decididas (art.8). Todo ello en forma de recomendación (art.11). Como siempre, elabora un informe anual, se reúne ordinariamente una vez al año (art.9) y las decisiones que se adoptan lo hacen por unanimidad de los votos (art.10).

Con respecto a la solución de controversias se establece el clásico recurso a la negociación y, en caso de fracaso, el arbitraje (art.16). Y, por último, por lo que se refiere al mantenimiento de las Convenciones anteriores -los citados Acuerdos de 1963 relativo uno a la Comisión Internacional para la Protección del Rin contra la contaminación, el Acuerdo Adicional de 1976 y la Convención de 1976 relativa a la protección del Rin contra la contaminación química-, éstas quedan abrogadas (art.19). Nuevamente vemos, por tanto, un esquema y una estructura similares en todos los tratados que se han firmado en los últimos diez años.

#### **4. Conclusiones**

La afirmación que habíamos hecho al inicio de nuestro trabajo de que el agua es un recurso escaso se pone de manifiesto en los preámbulos de los citados tratados, que insisten sobre la insuficiencia del agua no sólo desde un punto de vista cuantitativo sino también cualitativo. De esta escasez de agua resulta como consecuencia la necesidad de utilizarla de manera equitativa y racional, teniendo en cuenta el principio de solidaridad, para asegurar su uso a las generaciones presentes y futuras.

Los convenios estudiados tienen en común no sólo las conocidas medidas institucionales y procedimentales sino también que la cooperación se establece para la totalidad de la cuenca hidrográfica de los ríos, que la protección se extiende a los sedimentos del lecho del río así como a las aguas subterráneas y, en tercer lugar, que la regulación se basa en la gestión común de los recursos acuáticos (Kiss and Shelton, 1997, p.294), dada la dificultad que entraña separar los aspectos cualitativos de la protección de las aguas internacionales de los cuantitativos, es decir, la reglamentación de la gestión. Esta idea pone de manifiesto la tendencia a considerar a los ríos como un sistema acuático que reúne un conjunto de elementos naturales y socioeconómicos.

Asimismo, no sólo se adoptan medidas tendentes a proteger las aguas de la contaminación transfronteriza sino también los ecosistemas de los ríos internacionales. En este sentido, el tratamiento que se da a la contaminación se complica por las

diferencias que existen entre las fuentes puntuales (por ejemplo, una única industria) y las fuentes difusas de contaminación (varias contaminaciones de distinta naturaleza).

Como hemos podido confirmar, las últimas convenciones se inspiran en los mismos principios reguladores de la protección del medio ambiente que codificaron la Conferencia de Estocolmo de 1972 (NU DOC.A/CONF.48/14 Rev.1) y la Conferencia de Río de 1992 (NU DOC.A/CONF.151/26 Rev.1). Así, en todas ellas se recoge el principio del intercambio de información (Principio 10 de Río), pese a que no todos estos tratados contienen referencias a la información y participación del público<sup>53</sup>. No obstante, hoy se ha constatado que compartir información es sólo útil si existe suficiente agua para satisfacer las necesidades de todos los usuarios. En caso contrario, los acuerdos que establezcan un intercambio de información entre los Estados ribereños van a fracasar en su intento de evitar futuros conflictos entre ribereños.

La gran mayoría de estos convenios hacen referencia a la evaluación de impacto ambiental (Principio 17 de la Declaración de Río)<sup>54</sup> y a la notificación en caso de situaciones críticas o de urgencia (Principio 18 de Río) o cuando determinadas actividades puedan afectar el medio ambiente de otros Estados (Principio 19 de la Declaración de Río), de manera que estas circunstancias puedan prevenirse, atenuarse o eliminarse. Asimismo, todos ellos formulan los principios de prevención y de precaución, el principio quien contamina, paga y el ya conocido principio de desarrollo sostenible. Sin embargo, muchas de sus disposiciones se limitan a enunciarlos sin definir en la práctica las obligaciones que impone la aplicación de dichos principios. Así, aunque el principio contaminador-pagador está bien consagrado en el Derecho Convencional, no lo está el utilizador-pagador, de manera que aún no existe una reglamentación uniforme sobre subvenciones en materia de agua, períodos de transición y excepciones justificadas por consideraciones sociales y medioambientales. Por otro lado, la afirmación de que existe un principio que asegura el uso del agua a la humanidad presente y futura insinúa la idea de un nuevo titular de derechos y obligaciones que debe ser representado. No obstante, es más fácil utilizar el concepto de generaciones presentes y futuras, como ha puesto de manifiesto la Corte Internacional de Justicia en el asunto Gabcikovo-Nagymaros.

A pesar de esta convergencia de objetivos y principios medioambientales, éstos no han sido suficientemente precisados en un instrumento universal, por lo que resultan ineficaces en muchas ocasiones, dada la diversidad de legislaciones que existe en el Derecho interno. No hay que dejar de señalar también que aún existen lagunas en el tratamiento de ciertos temas como las transferencias de agua de una

---

<sup>53</sup> En este sentido es de destacar en el ámbito comunitario la Directiva 90/313 del Consejo, de 7 de junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (DOCE L 158, de 23 de junio de 1990). Y la Convención de Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998, (texto en W.E.Burhenne, 998:48/001, pp.50 a 62).

<sup>54</sup> Sobre la base de la Convención sobre la evaluación del impacto sobre el medio ambiente en un contexto transfronterizo de Espoo, de 25 de febrero de 1991 (ratificada por España el 10 de septiembre de 1992), (texto completo en: <http://www.unece.org/env/eia.htm>).

cuenca a otra, que deberá respetar los citados principios de utilización equitativa y razonable y la obligación de cooperación.

La inseguridad jurídica que plantea el establecimiento de medidas convencionales tan dispares, unido a una jurisprudencia vaga, pretende ser evitada con la Convención de Nueva York. En este sentido, en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas se adoptó el Convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación el 21 de mayo de 1997, por 42 votos a favor, 3 en contra (China, Francia y Turquía) y 26 abstenciones. La Convención no ha codificado las expectativas normativas de todos los Estados. La mayoría de los Estados en desarrollo no han aceptado el tratado, especialmente los países de aguas arriba. Los que se abstuvieron opinaban que favorecía a los Estados de aguas abajo. Y muchos de los Estados que sí votaron a favor de la Convención siguen violando sus principios en la práctica. Además, el texto no sólo era insuficiente en su forma, sino también en el fondo, tratándose, por tanto, de una Convención desequilibrada -especialmente para los Estados de aguas arriba- e incapaz de reducir las tensiones que existían entre los Estados ribereños de cursos de agua internacionales (Caflich, 1997, p.797).

Con todo ello, uno se pregunta si la Convención podrá llegar a ser operativa, y más si tenemos en cuenta que otros convenios adoptados con más votos a favor han tardado veinte años en ratificarse. Por el momento parece que la mayoría de los Estados no están dispuestos a ratificarla o tardarán en hacerlo. Para que sea efectiva será necesario que al menos estén representados una parte de los Estados de aguas arriba y otra parte de los de aguas abajo.

En todo caso, la Convención constituye el mínimo común denominador entre los varios elementos con los que se reconstruyen las reglas generales del derecho sobre los cursos de agua, manteniendo en gran parte la característica de generalidad (Tanzi, 1997, p.999). Es decir, los Estados pueden asumir obligaciones jurídicas más estrictas, siempre y cuando no resulten incompatibles con el Convenio-marco.

Para muchos Estados que son parte en acuerdos de ámbito más específico, entre corribereños, o en acuerdos regionales -como ocurre en el caso de Europa-, la ratificación del Convenio de Nueva York no resulta un acto muy significativo. No obstante, sería conveniente que lo ratificaran ya que los acuerdos específicos pre-existentes pueden fallar, ya sea por falta de voluntad política o por que estén escasamente inspirados en el principio de cooperación debido al desequilibrio existente entre los Estados de aguas arriba y de aguas abajo.

### **Referencias bibliográficas**

- ACDI (1974): Volumen II, 2ª parte.  
Ando, N. (1991): "The law of pollution prevention in international rivers and lakes", en Zacklin y Caflich (1991), pp.331-370.  
Ballenegger, J. (1975): *La pollution en droit international*, Librairies Droz, Genève.  
Bijl, H.R.(1967): "La lutte contre la pollution de l'eau, un cas de coordination d'action internationale", *AFDI*, pp.580-586.  
Bouman, N. (1996): "A new regime for the Meuse", *RECIEL*, vol.5, pp.161-168.

- Bruhács, J. (1993): *The law of non-navigational uses of international watercourses*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston.
- Bruhács, J. (1998): "Le régime international du Danube en cette fin de siècle", en *Les hommes et l'environnement*, En hommage à Alexandre Kiss, Éd. Frison-Roche, Paris, pp.541-547.
- Burchi, S. (1993): *Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses*, FAO, Legislative Study, n°50, Rome.
- Burhenne, W.E.(1996): *International Environmental Law-Multilateral Agreements*, 1/96, 994:49, pp.1-40.
- Bystricky, R. (1996) "La pollution des eaux de surface du point de vue international", *RDC*, pp.33-77
- Cafilisch, L. (1989): "Règles générales du droit des cours d'eau internationaux", *RCADI*, vol.219, pp.9-226.
- Colliard, C.A. (1977): "Aspects juridiques de la pollution transfrontière en ce qui concerne les eaux douces", en *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, OCDE.
- D'Argent, P. (1997): "L'évolution du statut juridique de la Meuse et de l'Escaut: une mise en perspective des Accords de Charleville-Mézières du 26 avril 1994", *RBDI*, 1997, pp.133-171.
- De Andrade Neves, M.(1999): "O Direito Internacional do Ambiente e a Gestao dos Cursos de Água Internacionais". Conferencia pronunciada en el curso *Cooperación transfronteriza y protección del medio ambiente*, en el marco de la Fundação Rei Afonso Henriques, Zamora, 17 a 21 de agosto.
- De Andrade Neves, M.(1995): *Le détournement des cours d'eau internationaux et la protection de l'environnement -Étude d'un cas pratique-*, Mémoire réalisée dans le cadre du D.E.S.S. Droit de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire à l'Université Robert Schuman de Strasbourg, 1994-1995.
- Dellapenna, J.W. (1994): "Treaties as instruments for managing internationally-shared water resources: Restricted sovereignty vs. Community of property", *CWRJIL*, vol.26, pp.27-56.
- Dobbert, J.P.(1965) "Water pollution and international river law", *AAA*, vol.35, pp.60-99.
- Fuentes Bodelón, F., (1982): *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio*, Textos Internacionales, vol.II, CEOTMA, Madrid.
- Guarneri, G. (1970):"Certains aspects juridiques internationaux d'un des problèmes de l'environnement: la lutte contre la pollution des eaux douces", *RiDE*, 1970, pp.285-295.
- Kiss, A. Ch. (1977): "La protection du Rhin contre la pollution: état actuel de la question", *AFDI*, pp.861-867.
- Kiss, A.Ch.(1987): "'Tchernobâle' ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques", *AFDI*, pp.719-727.
- Kiss, A.Ch. (1996): "Trois années de droit international de l'environnement (1993-1995)", *RJE*, n°1/2, pp.83-120.
- Kiss, A-Ch. (1983): "La pollution du Rhin, suite (et fin?)", *AFDI*, pp.773-785
- Kiss, A. and D. Shelton (1995): *Traité de Droit Européen de l'Environnement*, Éditions Frison-Roche, Paris
- Kiss, A.Ch., and D. Shelton.(1997): *Manual of European Environmental Law*, Grotius Publications, Cambridge University Press.
- Krämer, L.(1995):"Les eaux douces en droit communautaire", en Kiss and Shelton (1995), pp.278-284.
- Lammers, J.G. (1984): *Pollution of international watercourses. A search for substantive rules and principles of law*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston.
- Lucchini, L.(1988): "Quelques aspects juridiques de la pollution fluviale: L'exemple des fleuves européens", *RREI*, pp.195-202.
- McCaffrey, S.C. and M. Sinjela (1998): "The United Nations Convention on International Watercourses", *AJIL*, vol.92, n°1, pp.97-107.
- Morin, J-Y. (1968): *La pollution des cours d'eau au regard du droit international*, Institut des Hautes Études Internationales, 1967-1968, Université de Paris.
- Munro, R.D. and J.G. Lammers (1986): *Environmental protection and sustainable development*, Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development, Graham & Trotman / Martinus Nijhoff, Boston.
- Nollkaemper, A.. (1993): *The legal regime for transboundary water pollution: Between discretion and constraint*, International Environmental Law & Policy Series, Martinus Nijhoff / Graham & Trotman, Boston.

- Ponte Iglesias, M<sup>ª</sup>T. (1989): *Contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- Revillard, M.L.(1971): "Les fleuves internationaux", *AAA*, vol.41, pp.41-54.
- Romy, I. (1990): *Les pollutions transfrontières des eaux: L'exemple du Rhin. Moyens d'action des lésés*, Collection juridique romande, Payot, Lausanne.
- Schröder, M., "Le Rhin", en Kiss y Shelton (1995), pp.287-292.
- Sohnle, J. (1998): "Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J.: L'Affaire Gabčíkovo-Nagymaros", *RGDIP*, pp.85-121.
- Tanzi, A. (1997): "La Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali", *RiDI*, vol.80, pp.956-1002.
- Torres Cazorla, M<sup>a</sup> I. (2000): "Otra vuelta de tuerca del Derecho Internacional para regular los cursos de agua internacionales: El Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992", *ADI*, XVI, pp.225-261.
- Vander Elst, R. (1970): "Le Projet de Convention Européenne relative à la protection des eaux douces contre la pollution", *RBDI*, vol.VI, pp.79-86.
- Verhoeven, J., (1997): "Les Accords de Charleville-Mézières du 26 avril 1994 sur l'Escaut et sur la Meuse", *AFDI*, pp.799-809.
- Zacklin, R. y L. Caflisch (1981): *The legal regime of international rivers and lakes/Le régime juridique des fleuves et des lacs internationaux*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston.

## Abstract

The protection of the European watercourses and the water scarcity have worried the legislator since ever, although those problems concerning pollution have not been turned into conventions until the XIXth Century. The early treaties dealt with specific topics -like fish protection, prohibition of pollution or the establishment of international commissions- but they focused on bilateral or regional fields, being therefore insufficient.

The current European conventions about protection of shared watercourses (Rhine, Danube, Oder) try to supply this lack though the application of the guiding principles of environmental law, specially the reasonable use and sustainable management of water resources. However, the New York Convention of 1997 -still in process of ratification- aims to avoid the legal uncertainty due to the establishment of so different conventional measures, joint to a vague jurisprudence.