



OTRA VUELTA DE TUERCA DEL DERECHO INTERNACIONAL PARA REGULAR LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES: EL CONVENIO DE HELSINKI DE 17 DE MARZO DE 1992

María Isabel TORRES CAZORLA

Durante mucho tiempo, el Derecho Internacional se había interesado por la regulación de los cursos de agua internacionales cuando aquéllos constituían enormes vías de comunicación, es decir, atendiendo a su navegabilidad, y a la posibilidad de conectar entre sí Estados ribereños, en múltiples casos enclavados en el corazón del continente Europeo¹. Poco a poco, se ha ido produciendo un cambio de perspectiva absolutamente revolucionario, complicándose el panorama, dada la evolución experimentada por esta materia; se ha pasado así de lo que se ha denominado "la unidad de utilización de los cursos de agua" (para fines de navegación) a la multiplicidad de usos (pesca, riego, producción de energía eléctrica, uso doméstico e industrial...). Esa multiplicidad de usos va ineludiblemente unida a la concurrencia de los mismos, cuando se trata de ríos que en su discurrir surcan el territorio de varios Estados o les sirven de frontera, y, por ende, a la necesidad de su regulación. Ya casi en la segunda mitad del siglo XX, la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas abordó el estudio de la utilización de esos cursos de agua para usos distintos de

1. Véase un estudio acerca de la utilización de los ríos internacionales para la navegación, cuestión que supera con creces la temática abordada en este trabajo, en el completo análisis que realiza B.K.J. VITÁNYI, "The Regime of Navigation in International Waterways; Part I: The Beneficiaries of the Right of Navigation", 5 *Netherlands Y.B.I.L.* (1974), pp. 111-166; "Part II: The Territorial Scope of the Regime of Free Navigation", 6 *Netherlands Y.B.I.L.* (1975), pp. 3-58; "Part III: Substantive Rights and Duties", 7 *Netherlands Y.B.I.L.* (1976), pp. 3-90.



la navegación internacional², haciéndose eco de las innovaciones tecnológicas, así como de las necesidades de aprovechamiento de los recursos que esos medios naturales brindaban³, intentando plasmar los principios básicos que habían de regir los mismos.

Pero en la actualidad no basta con establecer un régimen jurídico mínimo regulador de esos otros usos, sino que es necesario tener en cuenta que la

2. Aunque ya previamente la doctrina se había preocupado de tratar esos otros usos de los cursos de agua internacionales; valgan como ejemplos, G. SAUSER-HALL, "L'utilisation industrielle des fleuves internationaux", 83 *Rec. des Cours* (1953), pp. 471-582; M. WOLFROM, *L'utilisation industrielle des fleuves, lacs et canaux internationaux*, París, 1964; R.D. KEARNEY, "Non-navigational Uses of International Watercourses", *Brooklyn J.I.L.* (1975), pp. 1-17; M. BELANGER, "L'utilisation des eaux des fleuves internationaux à des fins agricoles", 81 *R.G.D.I.P.* (1977), pp. 396-430.

3. Un análisis de los trabajos de la Comisión antes de su conclusión, puede verse en A. PIGRAU SOLÉ, *Generalidad y particularismo en el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales. Reflexiones en torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Barcelona, 1994, y P. BUIRETTE, "GenÈse d'un droit fluvial international gÉnÉral (Utilisations à des fins autres que la navigation)", 95 *R.G.D.I.P.* (1991), pp. 5-70. Los trabajos de la CDI culminaron con la adopción, el 21 de mayo de 1997, de la Convención sobre la utilización de dichos cursos para fines distintos de la navegación, bajo los auspicios de la Asamblea General de Naciones Unidas. Véase el texto de la misma en Resolución de la Asamblea General 51/229, Anexo, 21 de mayo de 1997, o en 36 *I.L.M.* (1997), pp. 700-718. Sobre los esfuerzos realizados por la CDI para codificar esta materia, que han dado lugar a la Convención, existe una ingente bibliografía; sin ánimo de exhaustividad, entre otros, McCAFFREY, S.C., "The International Law Commission and Its Efforts to Codify the International Law of Waterways", 47 *A.S.D.I.* (1990), pp. 32-55; LAZERWITZ, D.J., "The Flow of International Water Law: The International Law Commission's Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses", *Indiana Journal of Global Studies* (1993), pp. 247-271; WOUTERS, P.K., "Allocation of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Effort of Codification and the Experience of Canada and the United States", 30 *The Canadian Y.B.I.L.* (1992), pp. 43-52; IDRIS, K. y SINJELA, M., "The Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses: The International Law Commission's Draft Articles. An Overview", 3 *African Y.B.I.L.* (1995), pp. 183-203; CAFLISCH, L., "La Convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation", 43 *A.F.D.I.* (1997), pp. 751-798; FITZMAURICE, M., "The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses- The International Law Commission Completes its Draft", 8 *Leiden J.I.L.* (1995), pp. 361-375; "Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses", 10 *Leiden J.I.L.* (1997), pp. 501-508; CROOK, J.R. y McCAFFREY, S.C., "The United Nations Starts Work on a Watercourses Convention", 91 *A.J.I.L.* (1997), pp. 374-378; McCAFFREY, S.C. y SINJELA, M., "The 1997 United Nations Convention on International Watercourses", 92 *A.J.I.L.* (1998), pp. 97-107.



utilización de los cursos de agua (y también de los lagos que tienen ese carácter internacional) debe estar conectada con la preservación y protección de ese medio. Este es el objetivo primordial que el Convenio de Helsinki, que pasamos a comentar, persigue; sin duda constituye un avance en la regulación de los cursos de agua internacionales, así como en el campo del Derecho medioambiental⁴.

I. LA GESTACIÓN DEL CONVENIO DE HELSINKI

El B.O.E. núm 81, de 4 de abril de 2000, nos sorprende con la publicación del Convenio de Helsinki sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos (y a los que se añaden los lagos del mismo carácter)⁵. El mismo ha entrado en vigor de forma general el 6 de octubre de 1996 y para España el 16 de mayo de 2000. Se trata de un nuevo paso para lograr la codificación y el desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los cursos de agua y lagos internacionales, en conexión directa con el establecimiento de un marco jurídico protector del medio ambiente que circunda los mismos⁶.

4. Véase J. BRUHACS, *The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, Dordrecht, Boston, Londres, 1993, pp. 20-21. 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, como señalan P.W. BIRNIE y A.E. BOYLE, en *Basic Documents on International Law and the Environment*, Oxford, 1995, p. 345.

5. La versión inglesa del texto puede consultarse en 31 *I.L.M.* (1992), pp. 1312-1329.

6. Quizá el que el Convenio de 1992 se haya adoptado en Helsinki no resulte meramente accidental; de hecho, el estudio que realizó la CDI sobre "el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación" y que ha fructificado en el Convenio de 1997, surgió en 1970 a propuesta de Finlandia; véase la Resolución 2669 (XXV), de 8 de diciembre de 1970, de la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se recomendaba a la Comisión que emprendiese el estudio de este tema, con vistas a su desarrollo progresivo y su codificación (*Anuario de la CDI*, 1971, vol. II, Segunda Parte, pp. 217-218). Además, con carácter previo, la *International Law Association*, en 1966, había preparado un conjunto de artículos (las denominadas "Normas de Helsinki") sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales, donde se contienen los principios esenciales reguladores de esta materia (véase ILA, *Report of the Fifty-Second Conference* (Helsinki, 1966), pp. 484-532). En 1982, la misma asociación adoptó las denominadas Reglas de Montreal sobre la Contaminación de las Aguas de los



Frente a la Convención de 1997, patrocinada por la Comisión de Derecho Internacional⁷, el Convenio de Helsinki se centra en un contexto más específico (por lo regional), por la entidad que lo ha auspiciado (la Comisión Económica para Europa-CEPE)⁸ y por su calado (destinado a reducir el impacto transfronterizo que sobre los cursos de agua y lagos internacionales puede provocar la mano del hombre)⁹.

En realidad, este Convenio no ha constituido la primera iniciativa que en el marco europeo se ha llevado a cabo para intentar establecer una regulación multilateral en la que se entremezclan la protección del medio ambiente y los cursos de agua; previamente, aunque la idea no llegó a triunfar, en el contexto del Consejo de Europa se realizaron negociaciones para tratar de adoptar una Convención Europea para la Protección contra la Contaminación de los

Cursos de Agua Internacionales, para tratar de adaptar las Reglas de Helsinki "teniendo en cuenta los desarrollos producidos en la teoría y la práctica desde 1966" (ILA, *Report of the Sixtieth Conference* (Montreal, 1982), pp. 1-3, 13 y 535), seguida en 1987 por las Reglas complementarias adoptadas en Seúl (ILA, *Report of the Sixty-Second Conference*, Seúl, 1986, p. 275). En este sentido, CAFLISCH, L., "La Convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau...", *loc. cit.*, pp. 757-759; E.J. MANNER y V.M. METSAELAMPI, *The Work of the International Law Association on the Law of International Water Resources*, Helsinki, Finnish Branch of the ILA, 1988, p. 16; A.Ch. KISS y D. SHELTON, *International Environmental Law*, Nueva York, Londres, 1991, pp. 204-205.

7. Realmente intensa ha sido la labor de la CDI a este respecto: sus trabajos se han desarrollado durante veinte años (1974-1994), contando con cinco Relatores Especiales encargados del estudio del tema. Éstos han sido R.D. Kearney (1974-1977); S.M. Schwebel (1977-1981); J. Evensen (1982-1985); S.C. McCaffrey (1985-1992); y R. Rosenstock (1992-1994). Una enumeración de los informes presentados por los mismos puede consultarse en *Anuario CDI, 1991*, vol. II, Segunda Parte, p. 68.

8. Se trata de un Convenio que constituye un logro más de la Comisión Económica para Europa (CEPE), órgano de Naciones Unidas que actúa como foro aglutinador, reuniendo a Estados de Norteamérica, Europa Central, Oriental, Occidental y también de Asia Central. Su objetivo consiste en el establecimiento de normas de cooperación en una multiplicidad de ámbitos. Véase su página web: <http://www.unece.org/oes/eceintro.htm>. Una visión ilustrativa al respecto en G. HINTEREGGER, "The United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) in a Changing Europe: A Secretariat Perspective", *7 International Geneva Yearbook* (1993), pp. 96-110.

9. Haciéndose eco de la enorme evolución experimentada por este sector, especialmente en las dos últimas décadas, como señala S.C. McCAFFREY, en "The Evolution of the Law of International Watercourses", *45 Austrian J.P.I.L.* (1993), pp. 90-110. De igual manera, véase J. BRUNNÉE y S.J. TOOPE, "Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law", *5 Yearbook of International Environmental Law* (1994), pp. 41-76.



Cursos de Agua Internacionales¹⁰, siendo posteriormente tomado el testigo por parte de la CEPE.

Un punto de partida esencial para la elaboración del Convenio de Helsinki lo constituyeron las recomendaciones de los Estados participantes en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, en su reunión sobre la protección del medio ambiente celebrada en Sofía en 1989. En 1990 se adoptó un Código de Conducta sobre la Contaminación Accidental de las Aguas Interiores Transfronterizas, que contenía una serie de guías y principios relativos a la prevención, control y reducción de la contaminación accidental de los cursos de agua internacionales¹¹. Siguiendo esa línea, el Grupo de Trabajo de los Problemas del Agua y del Medio Ambiente de la CEPE completó durante cinco reuniones, celebradas entre mayo de 1990 y octubre de 1991, el Proyecto de Convención, abriéndose el mismo a la firma durante la última de las reuniones, celebrada en Helsinki los días 17 y 18 de marzo de 1992; el Embajador de España en Helsinki firmó *ad referendum* el convenio de referencia, junto a otros 23 Estados¹².

La importancia del Convenio de Helsinki radica esencialmente en los siguientes aspectos, que configuran su novedad, respecto de la regulación que tradicionalmente se había hecho de los cursos de agua internacionales: el mismo se enmarca entre los convenios relativos al medio ambiente en exclusiva, y no como situación incidental, como solía ser la tónica habitual en acuerdos internacionales anteriores, donde esta problemática aparecía -cuando lo hacía- como uno más de los múltiples aspectos relacionados con un curso de agua en particular o con el conjunto de los mismos¹³. En este sentido, es más

10. Véase J.G. LAMMERS, *Pollution of International Watercourses*, La Haya, 1984, pp. 7-9, 102-104, y 106-107, así como "International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses", en W. LANG, H. NEUHOLD y K. ZEMANEK (eds.), *Environmental Protection and International Law*, Londres, Dordrecht, Boston, 1991, p. 115. El Proyecto de Convención del Consejo de Europa puede consultarse como Doc. CM (84) 244 de 5 de diciembre de 1984.

11. Dicho texto se contiene en UN. Doc. ECE/ENVWA/WP.3/R.1/Rev.1 de 23 de junio de 1989.

12. Estos antecedentes se contienen en la exposición realizada en la Comisión pertinente, antes de que el Convenio de Helsinki fuese autorizado por las Cortes Generales, por la vía del art. 94.1 de la Constitución Española, para proceder a su ratificación (*Diario de Sesiones, Comisiones*, n. 235, 22 de mayo de 1997).

13. Este Convenio ha pretendido dar un paso adelante, superando la postura tradicional mediante la cual, siguiendo la acertada opinión de la profesora CASTILLO DAUDÍ: "las medidas de protección medioambiental de las aguas dulces se aplican a



específico que el Convenio de 1997 sobre los usos de los cursos de agua para fines distintos de la navegación, en el que sólo se dedican un conjunto de artículos a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y su protección (arts. 20-28).

El segundo aspecto novedoso que el Convenio de Helsinki presenta proviene del hecho de que el mismo regula de forma conjunta tres ámbitos diferentes, que en escasas ocasiones se han encontrados amparados bajo un régimen convencional único: los cursos de agua internacionales, los lagos del mismo carácter, además de la prevención de la contaminación del medio marino, por emisiones procedentes de los lugares anteriormente mencionados. El mismo persigue la protección medioambiental de las aguas continentales y su entorno, incluyendo, por tanto, dentro de este contexto, no meramente los cursos de agua transfronterizos (cuyo significado, aunque el Convenio no los defina, podría asimilarse al contenido en la definición acuñada por la CDI)¹⁴, sino además los lagos que tengan carácter internacional¹⁵, e incluso el medio marino¹⁶, o del medio ambiente en general¹⁷.

determinados cursos de agua, a algunas partes de los mismos o a determinados usos de las aguas superficiales o subterráneas", poniendo de relieve que el régimen internacional de protección se fundamentaba en tratados internacionales multilaterales o bilaterales, pero que consagraban soluciones *ad hoc*. Véase M. CASTILLO DAUDÍ, "La protección y preservación de los cursos de agua internacionales: El Convenio sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la navegación de 21 de mayo de 1997", 15 *A.D.I.* (1999), p. 128. Idéntica opinión es manifestada por M. FITZMAURICE, en "Water Management in the 21st Century", de la obra editada por A. ANGHE y G. STURGEES, *Legal Visions of the 21st Century: Essays in Honour of Judge Christopher Weeramantry*, La Haya, Boston, Londres, 1998, p. 441.

14. En el Proyecto de artículos, tal y como quedó aprobado en segunda lectura (A/CN.4/457, secc. E, A/CN.4/462, A/CN.4/L.492 y Corr. 1 y Add.1, A/CN.4/L.493 y Add.1 y Add.1/Corr. 1 y Add.2/Corr.1), en su primera parte, se entiende por "curso de agua internacional" un curso de agua algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos, y por "curso de agua" un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituye un conjunto unitario y normalmente fluyen a un término común. Véase artículo 2, apdos. 1 y 2, en *Anuario de la CDI*, 1994, vol. I, p. 172.

15. Resulta positiva esta inclusión en el Convenio de Helsinki de los lagos internacionales; téngase en cuenta que, en el marco europeo, los lagos Constanza y Léman han sido, ya desde el pasado siglo, objeto de una regulación detallada respecto de la protección de sus aguas contra la contaminación y la realización de actividades que pudiesen hacer quebrar el ecosistema de los mismos. En este sentido, Ph. PONDAVEN, *Les lacs-frontière*, París, 1972, pp. 348-362, así como la



Un tercer aspecto que cabe destacar del Convenio es que el mismo conforma lo que puede denominarse una norma marco, entendida como mínimo, susceptible de ser completada por acuerdos bilaterales o multilaterales que creen sistemas de protección más específicos, en Europa. Valgan como ejemplos significativos de desarrollo de esta idea varios convenios recientes: por un lado, los Acuerdos celebrados entre Bélgica, Francia y Países Bajos sobre la protección del Mosa¹⁸ y Escalda¹⁹, de 26 de abril de 1994. Ambos Acuerdos, de contenido idéntico, hacen referencia expresa, tanto en su Preámbulo como en su art. 2, al Convenio de Helsinki, cuyo espíritu dicen seguir²⁰. De igual forma, la Convención relativa a la Protección del Rin, adoptada el 12 de abril de 1999 en Berna, menciona expresamente en su Preámbulo el Convenio de Helsinki²¹. Además, y esta vez en un contexto más cercano, el reciente Convenio y Protocolo sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas,

obra, clásica ya, de R. ZACKLIN, L. CAFUJSCH, G. GRAHAM y H. DIPLA, *The Legal Regime of International Rivers and Lakes*, La Haya, Boston, Londres, 1981.

16. Así lo establece de forma clara el art. 2 (dentro de las Disposiciones generales) en su apdo. 6: "Las Partes ribereñas cooperarán según los principios de igualdad y reciprocidad, *en particular mediante acuerdos bilaterales y multilaterales*, con el fin de elaborar políticas, estrategias y programas armonizados que abarquen todas o partes de las cuencas hidrográficas afectadas, encaminados a la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo y a la protección del medio ambiente de las aguas transfronterizas o del medio ambiente en el que influyen dichas aguas, incluido *el medio marino*" (*la cursiva es nuestra*).

17. Véase el art. 2, apdo. 4 del Convenio de Helsinki: "Dichas medidas (para la prevención, control y reducción de la contaminación de las aguas) no darán lugar, directa ni indirectamente, a la transferencia de la contaminación a otras partes del medio ambiente".

18. El texto del mismo puede consultarse en 30 *R.B.D.I.* (1997), pp. 163-166 (en francés) y en 34 *I.L.M.* (1995), pp. 854-858 (en inglés).

19. Reproducido en 30 *R.B.D.I.* (1997), pp. 166-171 (en francés) y en 34 *I.L.M.* (1995), pp. 859-863 (en inglés).

20. Véase J. BRUNNÉE y S.J. TOOPE, "Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building", 91 *A.J.I.L.* (1997), p. 50. Estos acuerdos señalan, en su art. 2.1: "Dans l'esprit de la convention d'Helsinki" de 17 de marzo de 1992, los firmantes de los Acuerdos Charleville-Mézières se comprometen a cooperar "afin de préserver et d'améliorer la qualité" del Escalda y del Mosa.

21. Esta Convención, cuyo texto puede consultarse en *International Environmental Law-Multilateral Treaties*, tomo VIII, La Haya, Boston, Londres, 1995, ha sido firmada, según dicha información, por la Comunidad Europea, Francia, República Federal de Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza.



hecho *ad referendum* en Albufeira, el 30 de noviembre de 1998²², intenta, aunque sin mencionar el Convenio de Helsinki, hacer realidad muchas de las ideas plasmadas en el mismo, como tendremos ocasión de exponer más adelante. Más aún, atendiendo a la necesidad de desarrollar ciertas ideas que el Convenio de Helsinki contenía, el 17 de junio de 1999 se realizó en Londres un Protocolo al mismo, sobre el Agua y la Salud, que trata esencialmente de velar por la salubridad de estas aguas, estableciendo unas medidas de prevención y protección, así como unos principios similares a los contenidos en la Convención de Helsinki²³.

En cuarto lugar, la Convención de 1992 recoge numerosos principios relacionados con la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, algunos ya asentados en otros textos convencionales anteriores; también trata de aclarar o definir de forma más elaborada ciertos conceptos relacionados directamente con esta materia, e incluso establece por vez primera algunos otros²⁴.

Seguidamente, pasaremos a desarrollar cada uno de los aspectos novedosos que presenta el Convenio de Helsinki, no sin antes señalar que el mismo ha sido bien acogido, al ser Partes en él en el momento de su publicación en el BOE, 26 Estados europeos, además de la Comunidad Europea; recientemente son ya 27, al sumársele Polonia (*B.O.E.* de 9 de junio de 2000).

22. Véase *B.O.E.* núm. 37, de 12 de febrero de 2000.

23. Véase el texto del mismo en el documento emanado por la CEPE, MP.WAT/2000/1/EUR/ICP/EHCO 020205/8Fin, de 18 de octubre de 1999. En su Preámbulo destaca la mención de una multiplicidad de convenciones recientes que tienden a la consecución del mismo objetivo: «Taking note of the 1991 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, the 1997 United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses and the 1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters».

24. En palabras de M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 11ª ed., Madrid, 1997, p. 636, «esta Convención, que incorpora los principios más avanzados en materia de protección medioambiental, impone a las partes obligaciones de prevenir, controlar y reducir cualquier efecto adverso sensible para el medio ambiente que sea el resultado de cambios en el estado de las aguas transfronterizas y que sea causado por una actividad humana».

II. UN MARCO DE COOPERACIÓN RESPECTO DE LA PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS CURSOS DE AGUA Y LAGOS INTERNACIONALES EN UNA ÓRBITA REGIONAL

Las iniciativas convencionales de carácter multilateral sobre este tema, aunque se apliquen en una esfera regional, de la que el Convenio de Helsinki constituye un palpable ejemplo, han sido escasas a lo largo del presente siglo, al menos hasta la década de los sesenta²⁵. De manera generalizada, los Estados siempre se han sentido inclinados hacia Convenios de índole bilateral, o bien en los que el número de Estados parte era escaso, circunscribiéndose generalmente a los ribereños del curso de agua de que se tratase. Algo similar sucedía en el contexto europeo respecto de la protección de los lagos internacionales y los intentos de velar por un cierto control de las actividades realizadas en ellos, siempre con carácter específico²⁶. En esa medida, el Convenio de Helsinki encuentra su origen en múltiples necesidades sentidas en el ámbito regional compuesto por los Estados que forman parte de la CEPE y que conforman, en suma, las razones últimas que han hecho surgir esta Convención²⁷.

25. Como señala J. BARBOZA, en "International Liability for the Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law and Protection of the Environment", 247 *Rec. des Cours* (1994), p. 381: «But the concept of *environmental damage* has only appeared in some recent instruments, the protection of the environment *per se* being rather a recent innovation». Como ejemplos convencionales recientes relacionados con la protección del medio ambiente, realiza una mención especial al Convenio de Helsinki en p. 389. Una muestra de los intentos de prevenir la contaminación a nivel convencional, en C.A. COLLIARD, "Évolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux", 125 *Rec. des Cours* (1968), pp. 388-397.

26. Valgan como ejemplos algunos casos como la Convención que establece reglas uniformes relativas a la pesca en el Rin y sus afluentes, incluyendo el Lago Constanza, entre Baden (RFA), Alsacia-Lorena (Francia) y Suiza, de 25 de marzo de 1875 y 14 de julio de 1877 (véase J.G. LAMMERS, *Pollution of International Watercourses*, Boston, La Haya, Londres y Lancaster, 1984, pp. 126-127 (art. 10), (reproducido en 149 *C.T.S.*, p. 139) y 18 de mayo de 1887 (J.G. LAMMERS, *op. cit.*, pp. 126-127 (art. 10); (UN DOC. ST/LEG/SER.B/12, p. 397). Otro caso digno de ser citado es la Convención que establece reglas uniformes para la pesca en el Lago Constanza, de 5 de julio de 1893, entre Austria-Hungría, Baden, Bavaria, Württemberg, Suiza y Liechtenstein (arts. 12-13; J.G. LAMMERS, *op. cit.*, pp. 124-125 (UN. DOC. ST/LEG/SER.B/12, p. 438).

27. A la que, aunque pueda resultar paradójico, la doctrina ha dedicado escaso interés, quizá al haber resultado eclipsada por la Convención de 1997 sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación; valga como muestra una nota de M. PAPACONSTANTINOU, titulada "The ECE Convention on the Protection and the Use of Transboundary Watercourses and

De una lectura de su Preámbulo se desprenden cada una de estas razones, en una especie de cascada; así, la primera de ellas es la necesidad de cooperación, sin la cual, la protección y utilización que se pretende carecería de sentido²⁸. Y cooperación en un ámbito multilateral, aunque regional, circunscrito a los Estados miembros de la CEPE. Quizá el que sea fundamentalmente en el ámbito europeo donde han conseguido fructificar iniciativas como la comentada no sea accidental; de hecho, con carácter previo, en diversos foros internacionales se habían intentado lograr objetivos similares, también respecto de los cursos de agua transfronterizos del mismo entorno geográfico. Valgan como ejemplos los intentos reguladores de esta materia desarrollados en el Consejo de Europa²⁹, de la OCDE³⁰, por supuesto de la CEPE³¹ y las Comunidades Europeas³².

International Lakes and the UN Convention on International Watercourses", 52 *R.H.D.I.* (1999), pp. 263-266, en la que, en realidad, dedica tres de sus cuatro páginas al comentario del segundo de los Convenios.

28. Así lo señala el primer párrafo de su Preámbulo, al determinar que las Partes del Convenio, «Conscientes de que la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales son tareas importantes y urgentes, cuya realización efectiva *sólo puede garantizarse por una intensa cooperación*» (la cursiva es nuestra).

29. Véase la denominada Carta Europea del Agua, proclamada el 6 de mayo de 1968, Recomendación de la Asamblea Consultiva 493 (1967), adoptada el 28 de abril de 1967; Resolución del Comité de Ministros (67) 10, adoptada el 26 de mayo de 1967. Dicha Carta fue seguida por un proyecto de Convención que nunca llegó a ser adoptado, sobre la protección de los ríos internacionales contra la contaminación; el Consejo de Europa, pese a todo, concluyó un tratado más específico, el Acuerdo Europeo sobre limitación del Empleo de Ciertos Detergentes en los productos de lavado y limpieza, de 16 de septiembre de 1968 (64 *E.T.S.* y *B.O.E.* de 29 de octubre de 1975).

30. La OCDE ha considerado el tema de la contaminación transfronteriza de las aguas, conectado con la protección del medio ambiente en los cursos de agua internacionales. Valga como ejemplo una recomendación del Consejo de la OCDE C(89)12 (Final), de 31 de marzo de 1989.

31. El Comité sobre Problemas del Agua de la CEPE realizó varias recomendaciones, incluso antes de la Conferencia de Estocolmo, tales como una recomendación de 1970 relativa a la protección de las aguas subterráneas y de superficie contra la polución por petróleo y sus derivados (E/ECE/WATER/7, annex I). También son numerosos los principios adoptados en múltiples recomendaciones posteriores: Res. I (42), de 10 de abril de 1987, E/1987/33, E/ECE/1148, p. 65; igualmente, la Declaración de Política de Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas, incluyendo la contaminación transfronteriza, Res. B(XXXV) de 26 de abril de 1980, UN DOC. E/1980/28, E/ECE 1008, p. 92. El Código de Comportamiento relativo a la Contaminación Accidental de las Aguas Interiores Transfronterizas Continentales, aprobado por la decisión C (45) en 1990

La cooperación en este campo era una necesidad verdaderamente sentida, razón de ser y a la vez objetivo último que se persigue para alcanzar el que constituye el segundo de los motivos por los que esta Convención ha surgido: «la necesidad de reforzar las medidas nacionales e internacionales para prevenir, controlar y reducir la descarga de sustancias peligrosas en el medio acuático y para reducir la eutroficación³³ y acidificación, así como la contaminación del medio marino, especialmente de las zonas costeras, desde fuentes terrestres», como señala el párrafo tercero del Preámbulo.

(E/ECE/1225-ECE/ENVWA/16), o la Carta de la CEPE sobre la Ordenación de las Aguas Freáticas, aprobada por la decisión E (44) de 1989 (DOC. E/ECE/1197-ECE/ENVWA/12), constituyen ejemplos en el mismo sentido.

32. Los primeros ejemplos, a los que luego han seguido otros muchos, lo fueron la Directiva relativa a la contaminación causada por ciertas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (76/464/CEE, DOCE L 129, de 18 de mayo de 1976). Su art. 1 determina que se aplicará la misma no sólo a las aguas continentales, sino también al mar territorial y a las aguas interiores; incluso su art. 4 confirma que se aplicará a las aguas subterráneas, hasta que las mismas sean reguladas. Estas aguas lo fueron por la Directiva del Consejo CEE 80/68/CEE de 17 de diciembre de 1979 relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (DOCE L 20, de 26 de enero de 1980), modificada por la directiva 91/692/CEE (DOCE L 377/48 de 31 de diciembre de 1991). En este sentido, véase M.J. ROVIRA DAUDÍ, "Hacia la configuración jurídica de la política comunitaria de medio ambiente", 12 A.D.I. (1996), pp. 582-585; un análisis igualmente completo de este tema, en A.Ch. KISS y D. SHELTON, *Traité de droit européen de l'environnement*, París, 1995, pp. 264-269. Pero esta cuestión no queda aquí, sino que también la Comunidad Europea se ha adherido a numerosas convenciones regionales tendentes a proteger cursos de agua específicos, como señala L. KRÄMER, *EC Environmental Law*, 4ª ed., Londres, 2000, pp. 201-202. Incluso es muy fácil encontrar normas internas recientes que tratan de desarrollar algunas de estas directivas comunitarias, como el R.D. 995/2000, de 2 de junio, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el R.D. 849/1986, de 11 de abril, en el que se menciona espresamente la Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo (B.O.E. de 20 de junio de 2000).

33. Siguiendo la detallada definición de J.A. BARBERIS, *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional*, Madrid, 1979, pp. 31-32: «En épocas más recientes, el uso generalizado de abonos está constituyendo una nueva causa de contaminación. En efecto, las aguas pluviales que escurren hacia los ríos arrastran consigo una cierta cantidad del abono que el agricultor aplica en su campo. Dicho abono provoca luego un incremento de la vegetación acuática. Ésta quita parte del oxígeno que respiran los peces y además, al morir las plantas, se forma en el lecho del río una capa de materia orgánica que, al descomponerse y entrar en putrefacción, desprende gases que provocan la mortandad de los animales acuáticos. Este fenómeno se lo conoce con el nombre de eutroficación».



Cabe destacar algunas otras aportaciones relevantes del Convenio de Helsinki, en sus rasgos básicos: El mismo incluye una definición muy amplia de "impacto transfronterizo"³⁴, así como de la interacción entre el agua y otros componentes del ecosistema³⁵. En ese sentido, la conservación y restauración de los ecosistemas es uno de los principales objetivos que las Partes han de lograr y, en sus esfuerzos para prevenir, controlar o reducir los impactos transfronterizos, deben garantizar la conservación y, cuando sea necesario, la restauración de dichos ecosistemas (art. 2.2 d) y 3.1.(i) del Convenio de Helsinki)³⁶.

Frente al Convenio regulador de los cursos de agua internacionales por antonomasia, es decir, el adoptado en 1997 relativo a los usos distintos de la navegación, en el que la preocupación por el medio ambiente se halla presente en algunos preceptos de su articulado, el Convenio de Helsinki establece esa preocupación como el eje central de todo su contenido. Es más, la amplitud en cuanto al marco de protección se demuestra en este último Convenio incluso en la propia definición de los efectos sobre el medio ambiente que quedan comprendidos en su ámbito de aplicación (art. 1, apdo. 2). En el Convenio de 1997, pueden señalarse algunas disposiciones conectadas directamente con esta materia, como, por ejemplo, la protección y preservación de los ecosistemas (art. 20); la prevención, reducción y control de la contaminación (art. 21)³⁷; la

34. Entendiéndose por tal, conforme a lo establecido en el art. 1, apdo. 2, «cualquier efecto adverso importante que una modificación del estado de las aguas transfronterizas causada por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de una Parte, pueda producir sobre el medio ambiente en una zona bajo jurisdicción de otra Parte». Prácticamente idéntico es el significado que le otorga el art. 1.1. d) del Convenio hispano-portugués de 1998.

35. Entre ellos, siguiendo el mismo precepto, los efectos que puedan afectar «a la salud y seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas...a la interacción entre ellos...al patrimonio cultural o a las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores». La misma línea es seguida por el Convenio hispano-portugués, en el mismo precepto mencionado (art. 1.1.d), dentro de las Disposiciones Generales).

36. De igual forma, sus Anexos II (Directrices para establecer las mejores prácticas medioambientales) y III (Directrices para establecer objetivos y criterios en materia de calidad del agua) tratan de desglosar las ideas anteriores.

37. Respecto de este artículo, Finlandia propuso una definición muy precisa de lo que se entendía como contaminación (A/C.6/51/NUW/WG/CRP.48, de 15 de octubre de 1996): "A los fines del presente artículo, se entiende por "contaminación de un curso de agua internacional" toda modificación perjudicial de la composición o de la cualidad de las aguas de un curso de agua internacional que



introducción de especies extrañas o nuevas (art. 22); la protección y preservación del medio marino (art. 23)³⁸; o los artículos 27 (medidas para prevenir o atenuar los efectos nocivos) y 28 (casos de urgencia).

III. EL CARÁCTER DE NORMA MARCO DEL CONVENIO DE HELSINKI.

La Convención pretende establecer un marco, al que habrán, por una parte, de ser adaptados los convenios (bilaterales o multilaterales) preexistentes sobre la misma materia o sobre materias conexas, e incluso, servir de especie de plataforma inicial que permita alcanzar mayores logros³⁹, conformando así un marco mínimo de regulación, que podrá ser superado con creces por

resulte directa o indirectamente de un comportamiento humano *que pueda producir un daño a otros Estados del curso de agua o a su medio ambiente, incluso un daño a la salud o seguridad humanas o a toda utilización positiva de las aguas o de los recursos biológicos de los cursos de agua*" (propuesta de modificación en cursiva). También Países Bajos propuso la introducción de un deber de consulta, tratando de hacer realidad la prevención, el control y la reducción de la contaminación, estableciendo técnicas o prácticas al respecto, e incluso listas de sustancias peligrosas (A/C.6/51/NUW/WG/CRP.50, de 15 de octubre de 1996); estas medidas se inspiran en el denominado "Programa de Acción 21", así como en los postulados de la Convención de Helsinki. También EE.UU., Países Bajos, Portugal y Venezuela elevaron una propuesta acerca de la calidad de las aguas, estableciendo un deber de consulta, así como el establecimiento de técnicas y prácticas para combatir la contaminación puntual o difusa (A/C.6/51/NUW/WG/CRP.70, de 23 de octubre de 1996). La mayoría de estas propuestas fracasaron, dado que se entendió que estos Estados pretendían anteponer las cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente a la regulación de los cursos de agua, objetivo primordial del Convenio de 1997 (vid. L. CAFLISCH, *loc. cit.*, pp. 788-789).

38. Este precepto guarda una conexión directa con el art. 207 del Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, adoptado en Montego Bay (Jamaica), el 10 de diciembre de 1982 (BOE de 14 de febrero de 1997). Para un análisis, aunque breve, de las disposiciones del Convenio de Jamaica relativas a la protección medioambiental del ecosistema marino, véase A.Ch. KISS, "Environnement et développement ou environnement et survie?", 118 *J.D.I. (Clunet)* (1991), pp. 267-269.

39. En ejemplo gráfico, véase la opinión de J. BRUNNÉE y S.J. TOOPE, "Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building", 91 *A.J.I.L.* (1997), p. 50: «The Convention, however, arguably aided by its regional rather than its global context...requires parties to subscribe to certain basic principles, which will guide and serve as minimum standards for their practice or as cornerstones for individual transboundary water agreements».



aquellos Estados que lo crean conveniente⁴⁰. Así lo determina expresamente el art. 9, bajo el título *Cooperación bilateral y multilateral*, que constituye a su vez un desarrollo de la idea ya plasmada en el art. 2, apdo. 6, dentro de las Disposiciones Generales:

«1. Las Partes ribereñas, según los principios de igualdad y reciprocidad, concertarán acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos, cuando éstos aún no existan, o adaptarán los existentes, cuando sea necesario para eliminar las contradicciones con los principios fundamentales del presente Convenio, con el fin de definir sus relaciones mutuas y su comportamiento en relación con la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo... Dichos acuerdos o arreglos incluirán las cuestiones pertinentes a que se refiere el presente Convenio, así como otros asuntos en los que las Partes ribereñas consideren necesaria la cooperación»⁴¹.

La idea, tradicionalmente admitida, de que cada curso de agua internacional es único, que cada uno reviste sus propias peculiaridades, ha provocado serias dificultades para lograr la codificación y desarrollo progresivo de los principios jurídicos que habrían de regirlos. Esta es la razón esencial por la cual es tremendamente difícil partir de un régimen convencional multilateral, que pretenda el establecimiento de normas generales a este respecto, aunque sea en un contexto meramente regional como el de la CEPE, sin que el mismo establezca además, dejándola abierta como posible vía a seguir, la alternativa

40. Estas ideas se dejan entrever ya en los primeros convenios de carácter multilateral sobre materias relacionadas con la utilización de cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, como el Convenio de Ginebra relativo a la producción de energía hidroeléctrica de 9 de diciembre de 1923 (36 *L.N.T.S.*, p. 75).

41. El hecho de que muchos de los cursos de agua que se encuentran en la región de la CEPE están regulados por acuerdos particulares o lleguen a estarlo en un futuro próximo no constituye óbice alguno para que el Convenio de Helsinki cumpla su función; en este sentido véanse los docs. ECE/ENVWA/WP.3/R.38, de 29 de septiembre de 1993, que contienen el Informe de la Secretaría sobre la cooperación internacional respecto de la protección y el uso de las aguas transfronterizas y el doc. MP.WAT/2000/2, de 18 de enero de 2000, Conferencia de las Partes en el Convenio de Helsinki, donde se refleja la cooperación bilateral y multilateral en el marco del mismo.



REGULAR LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

de continuar recurriendo a los convenios bilaterales o multilaterales destinados a regular cuencas concretas o utilizaciones específicas de las mismas⁴².

Dicha visión pragmática sería expuesta ya en 1979 por el Relator Especial Schwebel, en su Primer Informe:

«Para atender a las necesidades encontradas y cada vez mayores de agua en todo el mundo, es indispensable establecer principios generales que abarquen todos los usos de los cursos de agua internacionales. Esos principios generales deben ser apoyados por normas que dispongan su aplicación general. Sin embargo, las normas y principios generales deben complementarse de manera que permitan formular reglamentaciones aplicables a usos concretos de las aguas de los distintos cursos de agua»⁴³.

En conclusión, podría afirmarse que, tanto la Convención que estamos analizando, como la adoptada bajo el patrocinio de la CDI, intentan ofrecer un mínimo soporte convencional protector, en el caso que nos ocupa, del ecosistema del curso de agua, lago internacional o medio marino cercano de que se trate, sin perjuicio de que, bien con carácter previo, bien a posteriori, hayan visto la luz regímenes convencionales específicos. Resulta indispensable confrontar esas ideas con la práctica imperante, de la que señalaremos varios datos significativos: según un estudio realizado en 1984 por LAMMERS, alrededor de unas 88 convenciones internacionales contenían disposiciones relativas a la protección de dichos cursos de agua internacionales contra la contaminación⁴⁴; de ellas, unas 70 se enmarcaban en un contexto europeo, que es el que a nosotros nos interesa. La mayoría de esas disposiciones estaban contenidas en tratados internacionales de carácter más general, de los que constituían mayoría los dedicados a regular las fronteras entre Estados

42. Una disposición similar la encontramos en el art. 3 Convenio de 1997 sobre el derecho de los usos de los cursos de agua para fines distintos de la navegación, que respeta plenamente la libertad convencional de los Estados; véase, respecto a las diferentes clases de tratados -existentes, futuros en los que participen todos los Estados o sólo una parte de los que son ribereños del curso de agua-, L. CAFLISCH, "La Convention...", *loc. cit.*, pp. 770-775.

43. *Anuario de la CDI, 1979*, vol. II, Primera Parte, DOC. A/CN.4/320, p. 169, párr. 91.

44. J.G. LAMMERS, *Pollution of International Watercourses*, *op. cit.*, pp. 124-147, donde ofrece unos ilustrativos cuadros de todas ellas.

vecinos⁴⁵; así, hasta fechas relativamente recientes, eran escasos los convenios dedicados en exclusiva a regular la protección de las aguas contra la contaminación en general⁴⁶ o algún aspecto particular de la misma⁴⁷.

Anteriormente mencionamos tres ejemplos recientes de la puesta en práctica de los objetivos que el Convenio de Helsinki persigue, mediante la regulación específica de cursos de agua particulares. Los Acuerdos de Charleville-Mézières, respecto del Mosa y el Escalda, así como el Convenio sobre Cooperación Hispano-Portugués, aplicable a las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana, o la Convención de 1999 relativa a la protección del Rin, son ejemplos palpables de ello.

Concretamente, el primero de los mencionados vio la luz el día siguiente de la firma del Convenio de Helsinki por parte de Bélgica; el Gobierno valón propuso establecer un marco de protección de las aguas del Mosa y del Escalda a nivel multilateral, para mayo de 1993, contando esta iniciativa con un enorme eco, puesto que, en menos de un mes, se firmaban estos acuerdos⁴⁸. Los mismos no se preocupan del caudal de las aguas, sólo de su calidad, tratando de mejorar "dans la mesure du possible...la qualité de l'écosystème

45. Es más, durante largo tiempo, las disposiciones convencionales relativas a la contaminación de los cursos de agua internacionales se refieren especialmente a ríos o lagos que conformaban la frontera entre dos Estados, ocupando estos un lugar preeminente respecto de los cursos de agua que discurrían por el territorio de dos o más Estados.

46. Algunos ejemplos serían el Convenio de Steckborn sobre la Protección del Lago Constanza contra la Contaminación, de 27 de octubre de 1960, entre Austria, Suiza y los Länder alemanes de Baden-Württemberg y Baviera (J.G. LAMMERS, *Pollution...*, *op. cit.*, pp. 124-125, UN. Doc. ST/LEG/SER.B/12, p. 438); el Tratado de Berna, de 29 de abril de 1963, celebrado entre Suiza, Países Bajos, Alemania, Luxemburgo y Francia, estableciendo la Comisión Internacional para la protección del Rin contra la contaminación; o el Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá sobre la Calidad de las Aguas de los Grandes Lagos, de 22 de noviembre de 1978.

47. Como la Convención sobre la protección del Rin contra la contaminación química, de 3 de diciembre de 1976, celebrado entre la CEE, Francia, R.F.A., Luxemburgo, Países Bajos y Suiza (16 *I.L.M.*, 1977, pp. 242-256), o la Convención sobre la protección del Rin contra la contaminación por clorhídricos, de la misma fecha, celebrada entre Francia, R.F.A., Países Bajos y Suiza (16 *I.L.M.*, 1977, pp. 265-275).

48. Véase J. VERHOEVEN, "Les accords de Charleville-Mézières du 26 avril 1994 sur l'Escaut et sur la Meuse", 43 *A.F.D.I.* (1997), pp. 802 y 805, así como P. d'ARGENT, "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", 30 *R.B.D.I.* (1997), pp. 150-161.



aquatique" del río (art. 3.6 de ambos tratados). Se critica de estas Convenciones la vaguedad de las obligaciones que imponen; los movimientos ecologistas las consideran excesivamente ligeras, con una Comisión cuyos poderes son mínimos, y que dejan un margen de actuación a los Estados absolutamente amplísimo, sin siquiera acoger en su totalidad el marco protector del Convenio de Helsinki, firmado por los tres Estados al adoptarse estas otras Convenciones. Siguiendo a VERHOEVEN⁴⁹, la crítica no está desprovista de fundamento, aunque también deben sacarse algunos aspectos positivos: por vez primera, se establece una cooperación multilateral entre los tres Estados directamente interesados en estas cuencas, lo que ya supone una cierta evolución de la materia correspondiente al derecho fluvial internacional. El segundo aspecto positivo, ligado al primero, que a mi juicio constituye la otra cara de la misma moneda, viene de la mano de la instauración de un régimen de cooperación; lo importante es que los interesados puedan efectivamente hablar y trabajar en materias en las que su proximidad se hace indispensable, especialmente para mantener los delicados equilibrios políticos, económicos o medioambientales en esas cuencas y sus zonas aledañas.

Por otro lado, y aunque el Convenio de Cooperación hispano-portugués no hace una referencia expresa al Convenio de Helsinki, se desprende de su contenido (además del hecho de que ambos Estados son Partes en esta última Convención) que el mismo ha tratado de establecer un marco de protección medioambiental en estas cuencas hidrográficas comunes. Como señala su art. 3, apdo. 2: «El Convenio se aplica a las actividades destinadas a promover y proteger el buen estado de las aguas de estas cuencas hidrográficas y a las de aprovechamiento de los recursos hídricos en curso o proyectadas, en especial las que causen o sean susceptibles de causar impactos transfronterizos». Además, llama la atención que el Convenio trata de preservar las aguas superficiales, las subterráneas, las relativas a su aprovechamiento sostenible, e igualmente, las que contribuyan a mitigar los efectos de las inundaciones y de las situaciones de sequía y escasez (art. 4, apdo. 1)⁵⁰. Una visión de protección de diversos ámbitos se vislumbra tras una lectura del Convenio de 1999, sobre la protección del Rin, en cuyo Preámbulo se mencionan, tanto la Conven-

49. Véase *loc. cit.*, p. 809.

50. La ausencia de mención alguna a las aguas subterráneas en los Convenios anteriores reguladores de las cuencas hispano-portuguesas ha sido una carencia superada por este Convenio, como pone de relieve M. PILAR POZO SERRANO, "El régimen jurídico de los cursos de agua Hispano-portugueses", 15 *A.D.I.* (1999), pp. 355-356.



ción de Helsinki, como la Convención de 22 de septiembre de 1992 para la protección del medio marino en el Atlántico Nordeste⁵¹.

Dichos ejemplos constituyen meras muestras de una realidad: el Convenio de Helsinki es un mecanismo multilateral de cooperación, que puede y debe servir como factor impulsor de la celebración de convenios bilaterales o multilaterales específicos, reguladores de cuencas particulares. Ese ha de ser, quizá, uno de sus mayores logros, aunque parezca simple, dado que en dichas convenciones particulares habrán de plasmarse, sino mejorarse, los principios contenidos en el mismo, y que seguidamente pasaremos a desglosar.

IV. LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL CONVENIO DE HELSINKI QUE INTENTAN SALVAGUARDAR EL MEDIO AMBIENTE DE LOS CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS Y LOS LAGOS INTERNACIONALES

La idea más importante que cabe poner de relieve respecto de la utilización de las aguas no marítimas (cursos de agua y lagos internacionales) y su aprovechamiento, es la de evolución. Se trata de un sector del ordenamiento internacional en el que los cambios tecnológicos y la necesidad de utilizar energías alternativas han provocado un enorme impacto; la realización en dichos cursos de actividades que, en ocasiones, pudieran tener efectos perjudiciales para el medio ambiente, ha ocasionado a su vez la creación de normas convencionales tendentes a establecer un cierto grado de protección. Superadas las teorías inicialmente sustentadoras de la soberanía exclusiva del Estado territorial, inclusive sobre los cursos de agua que surcaban su territorio, aunque los mismos discurren también por Estados vecinos, el Derecho Internacional vio la necesidad de poner cierto coto a la realización de actividades que ocasionasen efectos nocivos en terceros Estados⁵². Esta idea encontrará un

51. Véase *International Environmental Law-Multilateral Treaties*, tomo VIII, *op. cit.*.

52. Como ejemplos de teorías superadas a este respecto, véase la expuesta por el Procurador General de EE.UU., Mr. Judson Harmon, en su dictamen de 12 de diciembre de 1895, con motivo de un litigio suscitado con México respecto de la utilización de las aguas del río Grande. Según esta teoría, conocida como *Doctrina Harmon*, el Derecho Internacional no impone ninguna obligación a un Estado respecto de otros Estados en su ejercicio de un poder soberano sobre las aguas sometidas a su jurisdicción, aún cuando dichas aguas también fluyan a través del



lugar de acogida en convenios más actuales, en consonancia con el criterio de "comunidad de intereses" de los ribereños, señalado ya en 1911 por el I.D.I. en su sesión de Madrid⁵³, y reflejada con absoluta claridad por la CPJI, en el asunto de la *Jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del río Oder*⁵⁴.

Precisamente, dada la existencia de esa "comunidad de intereses", las aguas transfronterizas (ya se trate de ríos o lagos con ese carácter, siguiendo el Convenio de Helsinki), han de estar sometidas a una serie de principios reguladores, aunque mínimos, que permitan el mantenimiento y preservación de las mismas. En la Parte I del Convenio se contienen los principios que resultan de aplicación a todas las Partes en el mismo, dada su generalidad. De entre ellos destacaremos los siguientes:

1. *El principio de cooperación internacional para proteger el medio ambiente de las aguas transfronterizas o del medio ambiente en que influyen dichas aguas, incluido el medio marino.*

Ya desde el texto de su Preámbulo, el Convenio de Helsinki parte de que la «realización efectiva (de sus fines, se entiende) sólo puede garantizarse por una intensa cooperación», idea que luego vuelve a reiterarse en múltiples preceptos dispersos, tanto por la Parte I (disposiciones aplicables a todas las Partes) como en la Parte II (disposiciones relativas a los Estados ribereños)⁵⁵.

territorio de otro Estado. Por supuesto, el carácter obsoleto de esta doctrina en la actualidad no ofrece dudas. Véase E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, "International Law in the Past Third of a Century", 159 *Rec. des Cours* (1978), p. 192. Una exposición de esta doctrina con todo detalle, en J.A. BARBERIS, *Los recursos...*, *op. cit.*, pp. 15-18. A esta teoría se le opondría la doctrina contraria, igualmente extrema, de la integridad territorial absoluta; siguiendo a J.A. BARBERIS, *op. cit.*, pp. 18-19, «esta tesis sostiene que un Estado no puede utilizar un río internacional de modo que, en el territorio del Estado vecino, se alteren el curso, el caudal, el volumen de las aguas o su calidad», siendo expuesta la misma por Max Huber en 1907.

53. Véase G. SAUSER-HALL, "L'utilisation industrielle...", *loc. cit.*, pp. 525-528.

54. *C.P.J.I.*, Série A n. 23, p. 27, afirmando el Tribunal que la libertad de navegación consagrada en el Tratado de Versalles encuentra su fundamento, no en la idea de un derecho de paso, sino en una comunidad de intereses de los Estados ribereños.

55. Como en el art. 2.6 («Las Partes ribereñas cooperarán según los principios de igualdad y reciprocidad...»), aunque en realidad este precepto, ubicado en la Parte I, no debería hacer referencia a los ribereños exclusivamente); del mismo modo, el art. 9 (dentro de la II Parte), donde se especifican las múltiples formas que

Se puede señalar que nos hallamos aquí ante el más general de los principios del derecho medioambiental internacional: el que establece el deber de proteger el medio ambiente y postula la cooperación internacional para tal fin. Esta obligación se concreta en múltiples aspectos, relacionados todos ellos con la protección del medio ambiente: deber de vigilancia, intercambio de información, notificación, prestar asistencia, etc. Estas mismas ideas, por ejemplo, han hecho su aparición siguiendo una misma línea en el Convenio de 1997 sobre utilización de los cursos de agua internacionales para usos distintos de la navegación⁵⁶.

En un contexto más específico, otros convenios, como el hispano-portugués de 1998, también mencionan esta idea, comenzando por su Preámbulo: «Conscientes de los mutuos beneficios de la aplicación de los Convenios en vigor y decididos a perfeccionar el régimen jurídico relativo a las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas en el sentido de establecer una cooperación más intensa». Esa cooperación se ejerce a través de dos órganos, tal y como señala el art. 1 f): «Por «Conferencia» y «Comisión» se entenderán los órganos comunes de cooperación entre las Partes instituidos por el artículo 20». Esta idea aún se reitera más en el art. 2, dedicado específicamente a la misma:

«1. El objeto del presente Convenio es definir el marco de cooperación entre las Partes para la protección de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas a que se refiere el art. 3.1.

2. En la búsqueda de esta cooperación las Partes observarán las normas de este Convenio y los principios y normas de derecho internacional y comunitario aplicable».

dicha cooperación puede llegar a revestir. Otras ideas, tales como la celebración de consultas (art. 10), la vigilancia y evaluación conjuntas (art. 11), la investigación y desarrollo conjuntos (art. 12), el intercambio de información entre los ribereños (art. 13 y 14), la asistencia mutua (art. 15) y la información pública (art. 16), formarían parte de la misma forma de la idea de cooperación.

56. Véase por ejemplo la obligación general de cooperación (art. 8); el intercambio regular de datos e información (art. 9); el intercambio de información sobre las medidas proyectadas (arts. 11 y 12); las medidas para mitigar y prevenir situaciones de emergencia (arts. 27 y 28).



Destaca en esta última disposición que se tienen en cuenta tanto las aguas superficiales como también las subterráneas, superando de alguna manera el concepto de curso de agua que tradicionalmente se venía aplicando; ello está motivado por la noción de "cuenca hidrográfica", dentro de la que se comprenden, siguiendo el art. 1 b) del Convenio, las aguas subterráneas asociadas. En ese mismo sentido, para poner en práctica, de conformidad con el art. 4, los que se denominan «Objetivos y mecanismos de cooperación», que incluyen, además de las medidas de preservación y protección de las aguas, el aprovechamiento sostenible y las medidas que contribuyan a mitigar los efectos de las inundaciones y de las situaciones de sequía o escasez, se prevén una serie de actuaciones como son: el intercambio de información regular y sistemático sobre las materias objeto del Convenio así como las iniciativas internacionales relacionadas con éstas⁵⁷, las consultas y actividades en el seno de órganos instituidos por el Convenio, así como la adopción de medidas técnicas, jurídicas, administrativas u otras, necesarias para la aplicación y desarrollo del Convenio -art. 4, apdo. 2, a), b) y c)-, aspectos todos ellos desarrollados en la Parte II⁵⁸.

Una idea similar, aunque con un desarrollo mucho más escueto, la podemos hallar en los Acuerdos Charleville-Mézières, cuyo art. 3 desglosa los principios de la cooperación que han ponerse en práctica para hacer realidad los objetivos plasmados en el Preámbulo y en el art. 2⁵⁹.

Pero no sólo es necesario incentivar la cooperación a esos niveles, sino también en un contexto regional o incluso entre las comunidades afectadas, mediante actuaciones que permitan activar la cooperación transfronteriza

57. Con relación al intercambio de información debe mencionarse la Declaración realizada por Alemania en el momento de la firma del Convenio de Helsinki, y confirmada en el momento de la ratificación, conforme a la cual: «La República Federal de Alemania, con objeto de proteger la información relacionada con datos personales con arreglo a su derecho interno, se reserva el derecho de facilitar datos personales únicamente a condición de que la Parte que reciba dicha información protegida respete la confidencialidad de la información recibida y las condiciones en que se le proporcionó, y siempre que utilice únicamente dicha información para los fines para los que se les facilitó».

58. Véase una exposición de estas medidas, que supera con creces los objetivos de este trabajo, en M.P. POZO SERRANO, "El régimen jurídico...", *loc. cit.*, pp. 356-357.

59. Nótese la referencia expresa que en el Preámbulo y en el art. 2 se realiza al Convenio de Helsinki, cuyo espíritu, aunque un poco matizado, es el que se persigue en estos Convenios (véase 30 *R.B.D.I.* (1997), pp. 161-162 y 167).



también en estos ámbitos del derecho medioambiental, y en concreto, respecto de la utilización de los cursos de agua transfronterizos⁶⁰.

2. *El principio de utilización y participación equitativas y razonables*

Entre las Disposiciones aplicables a todas las Partes, el art. 2 del Convenio de Helsinki, donde se contienen las "Disposiciones generales", señala que "las Partes tomarán, en particular, todas las medidas necesarias para: c) Garantizar que las aguas transfronterizas se utilizan de forma razonable y equitativa, teniendo en cuenta especialmente su carácter transfronterizo, en el caso de actividades que causen o puedan causar un impacto transfronterizo"⁶¹. Esta es la misma idea que desvela el art. 2, apdo. 5 en el inciso c), que contiene el siguiente principio: "Los recursos hídricos se ordenarán de forma que se satisfagan las necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

Varias son las ideas que confluyen en este punto, dando origen a la plasmación de ese principio de la "utilización y participación equitativas y razonables"⁶²: la preocupación por el uso del curso de agua, intentando evitar que el mismo sea abusivo; por ello, debe velarse por el medio ambiente y su protección, así como por el mantenimiento para las generaciones venideras del ecosistema que se trata de preservar. Este principio se caracteriza por ser bidireccional: todo Estado del curso de agua tiene derecho de utilizarlo, en su territorio, de forma equitativa y razonable, además de la obligación de no privar

60. Véase M.T. PONTE IGLESIAS, "Les accords conclus par les autorités locales de différents Etats sur l'utilisation des eaux frontalières dans la cadre de la coopération transfrontalière", 5 *Revue suisse de droit international et de droit européen* (1995), pp. 103-134. Sin ánimo de exhaustividad, al sobrepasar con creces la materia objeto de estudio, y de la mano del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza de 1 de mayo de 1980 (B.O.E. de 16 de octubre de 1990), se han elaborado un número ingente de comentarios al respecto, que pueden consultarse en el estudio de J.A. GONZÁLEZ VEGA, "El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los Convenios de Cooperación Transfronteriza ¿vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?", 49 *R.E.D.I.* (1997), pp. 349-355.

61. Similar resulta el tenor del art. 5 del Convenio de mayo de 1997, que lleva por título "Utilización y participación equitativas y razonables", marcándose un objetivo importante: la utilización óptima y sostenible.

62. Véase G. HAFNER, "The Optimum Utilization Principle and the Non-Navigational Uses of Drainage Basins", 45 *Austrian J.P.I.L.* (1993), pp. 119-124.



a otros Estados del curso de agua de su derecho de utilización equitativa, a su vez⁶³.

Este principio encuentra su principal antecedente en los primeros intentos, en la década de los sesenta, de llevar a cabo una cierta codificación de esta materia; así, en 1961, se reunió en Salzburgo el IDI, adoptando una resolución sobre "la utilización de las aguas internacionales no marítimas (para usos diferentes de la navegación)"⁶⁴, en cuyo art. 3 se determina que, en caso de desacuerdo respecto de la utilización de un curso de agua, los derechos de utilización se regirán sobre la base de la equidad, teniendo en cuenta las necesidades de cada Estado, así como otras circunstancias del caso; por ello, este principio de utilización equitativa se precisa y confirma en el art. 4, disponiendo que, cuando una actividad nueva afecta seriamente a un Estado del curso de agua, ésta no se autorizará más que en la medida en que no entrañe perjuicio alguno a los derechos que equitativamente le correspondan a ese Estado. Siguiendo a CAFLISCH, la prohibición de causar daño se subordinaría al principio de utilización equitativa del curso de agua⁶⁵.

En 1979, otra Resolución del propio IDI se añade a este texto, bajo el título "La pollution des fleuves et des lacs et le droit international"⁶⁶, determinándose que la violación de las obligaciones plasmadas en este texto entrañará la responsabilidad internacional del Estado, conforme al Derecho Internacional. En este caso, el principio de utilización equitativa encuentra un límite en la prohibición de contaminar; siguiendo al mismo autor, "l'interdiction de causer un dommage serait absolue dans le domaine de la protection de l'environnement".

Esa utilización "equitativa y razonable" se establece también en las "Reglas de Helsinki", bajo los auspicios de la ILA (art. IV), adoptadas en 1966 (se afirma que es aquí donde aparece la expresión "razonable" por vez primera). El art. V enumera de forma no exhaustiva una serie de factores que permiten determinar ese derecho: 1) factores geográficos, hidrológicos y climáticos pertinentes; 2) utilizaciones existentes y anteriores; 3) necesidades económicas y sociales de los Estados y de sus poblaciones; 4) la disponibilidad de otros recursos y el coste de una eventual sustitución; 5) la necesidad de evitar todo

63. Véase X. FUENTES, "The Criteria for the Equitable Utilization of International Rivers", 67 *B.Y.B.I.L.* (1996), pp. 337-412.

64. *Annuaire de l'IDI*, 1961, vol. 49-II, p. 381.

65. Véase "La Convention du...", *loc. cit.*, p. 757.

66. *Annuaire de l'IDI*, 1979, vol. 58-II, p. 196.



despilfarro; 6) la posibilidad de compensación en caso de renuncia a realizar alguna actividad por parte del Estado de que se trate; 7) el daño susceptible de ser causado por una utilización nueva o ampliada. Se entiende, además, que estas actividades son razonables y equitativas mientras no se establezca lo contrario por cualquier otro Estado ribereño (art. VIII).

La ILA no se detuvo aquí: en el proyecto de artículos adoptado en Belgrado en 1980 ("Proyecto de artículos relativo a las relaciones entre el agua, otros recursos naturales y el medio ambiente")⁶⁷, se afirma que un Estado ribereño, al explotar las aguas sobre las que ejerza competencias no debe causar "daños sustanciales" a otros Estados ribereños o a los espacios sustraídos a la apropiación nacional; igual norma aparece en otra Resolución de la ILA del mismo año, sobre la "regulación del caudal de los cursos de agua internacionales"⁶⁸. De la misma manera, en su Conferencia de Montreal, la ILA aprobó en 1982 una serie de reglas sobre la contaminación de las aguas de una cuenca de drenaje internacional⁶⁹: el principio de prevención, así como la no introducción ni el otorgamiento del permiso para hacerlo, de sustancias generalmente consideradas como altamente peligrosas son premisas básicas. Un último texto en este sentido es el adoptado en Seúl, en la reunión de la ILA de 1987 (Reglas complementarias aplicables a los recursos internacionales de agua); su art. 1, como disposición clave, establece así: "Un Estado ribereño debe abstenerse, en su territorio, de todo acto u omisión que cause un daño sustancial a otro Estado ribereño, o prevenir tal acto u omisión, a menos que la aplicación del principio de utilización equitativa del art. IV de las Reglas de Helsinki justifique una excepción en un caso concreto. Dicha excepción se examinará de conformidad con el art. V de las Reglas de Helsinki".

En suma, la utilización equitativa y razonable, con el objetivo fundamental de preservar el medio de que se trate, no aparece definida en el Convenio de Helsinki de 1992; es más, en el propio Convenio de 1997 sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación también se concibe dicho principio como algo flexible y general, cuyo desarrollo requiere tener en cuenta todas las circunstancias del caso⁷⁰.

67. ILA, *Report of the Fifty-Ninth Conference*, Belgrado, 1980, Londres, 1982, p. 373.

68. *Ibid.*, p. 362.

69. ILA, *Report of the Sixtieth Conference*, Montreal, 1982, p. 535.

70. Véase G. HANDL, "The Principle of "Equitable Use" as Applied to Internationally Shared Natural Resources: Its Role in Resolving Potential International Disputes over Transfrontier Pollution", 14 *R.B.D.I.* (1979), pp. 41-



Resulta clave la interpretación acerca de este principio de utilización equitativa y razonable, contenida en la Declaración francesa al Convenio de Helsinki, considerándose aceptada la misma el 3 de enero de 1999 y que dice así:

«El Gobierno de la República Francesa, al aprobar el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, declara que la referencia al concepto de uso razonable y equitativo de los cursos de agua transfronterizos *no significa el reconocimiento de un principio de derecho consuetudinario*, sino que ilustra un principio de cooperación entre las Partes en el Convenio; el ámbito de dicha cooperación se especifica mediante acuerdos entre los Estados atravesados por los mismos cursos de agua transfronterizos, acuerdos que se celebrarán sobre la base de la igualdad y la reciprocidad» (la cursiva es nuestra)⁷¹.

Como consecuencia de ello, el contenido específico que haya de darse a este principio será el que, de manera particularizada, figure en los convenios internacionales realizados al efecto; se trata de una huida de la generalización, tanto en lo que se refiere a la no consideración de este principio como una norma de derecho consuetudinario aplicable al supuesto, como respecto de lo que habrá de constituir el fin último del Convenio de Helsinki, que no será otro que el configurar un marco mínimo sobre el que se construyan, siguiendo unos parámetros básicos, subsiguientes convenios internacionales reguladores de cursos de agua y lagos internacionales en particular, o bien convenios de carácter bilateral que traten de establecer el marco de cooperación entre ambas Partes respecto del conjunto de sus cursos de agua transfronterizos.

64; S.C. McCaffrey, "The Law of International Watercourses: Some Recent Developments and Unanswered Questions", 17 *Denver J.I.L. & P.* (1989), pp. 508-510; A. NOLLKAEMPER, "The Contribution of the International Law Commission to International Water Law: Does it Reverse the Flight from Substance?", 27 *Netherlands Y.B.I.L.* (1996), pp. 44-46; M. ARCARI, "The Codification of the Law of International Watercourses: The Draft Articles adopted by the International Law Commission", 13 *A.D.I.* (1997), pp. 13-17.

71. Véase H. RUIZ-FABRI, "Règles coutumières générales et droit international fluvial", 36 *A.F.D.I.* (1990), p. 833, donde, siguiendo a M. SCHWEBEL, parte de la consideración de que la utilización equitativa y razonable es una "regla incontestable e incontestada", susceptible de ser constatada en los acuerdos celebrados al efecto; se relaciona directamente con la cooperación que debe existir entre los Estados del curso de agua.

3. *El principio de prevención, control y reducción de la contaminación de las aguas que cause, o pueda causar un impacto transfronterizo*

Dos grandes ideas aparecen relacionadas directamente con este principio, que incluso para algunos autores constituyen varios principios separados: la prevención del daño ambiental, de forma genérica, y la obligación específica de no causar un daño ambiental transfronterizo. Como acertadamente señala JUSTE RUIZ, «se trata de una regla básica de buena vecindad (*good neighbourliness*) que traduce el viejo brocardo romano *sic utere tuo ut alterum non laedeas*, convertido en pauta de comportamiento de los Estados en el terreno ambiental»⁷². Se puede considerar que numerosos textos con carácter declarativo también han plasmado en tiempos relativamente recientes esta misma idea⁷³, al igual que diversos convenios de carácter multilateral⁷⁴.

72. Véase J. JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, 1994, p. 72. En numerosas decisiones internacionales se pone de relieve esta idea; véase el *Asunto de la Fundición Trail*, entre Estados Unidos y Canadá, *R.I.A.A.*, vol. III, p. 1905, (1938), decisión inicial; y *R.I.A.A.*, vol. III, p. 1938, (1941), decisión final. En la última de las mencionadas el tribunal arbitral determinó que "ningún Estado tiene derecho a usar o permitir el uso de su territorio de manera tal que se causen daños por humos en o al territorio de otro Estado o a las propiedades o personas en él situadas" (p. 1965). En el asunto del *Estrecho de Corfú*, resuelto por la CIJ en 1949 (*Recueil CIJ 1949*, p. 22), o en la sentencia arbitral del *Lago Lanós*, entre Francia y España, 12 *R.I.A.A.* (1957), p. 285, se menciona esta idea. En conexión directa con el medio ambiente, véanse la sentencia de la CIJ en el *asunto de los ensayos nucleares (ICJ Reports, 1974, p. 253)*, y el dictamen relativo a la *licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares* de 8 de julio de 1996 (*Recueil CIJ 1996*, p. 242, párr. 29). Véase K. SACHARIEW, "The Definition of Thresholds of Tolerance for Transboundary Environmental Injury Under International Law: Development and Present Status", 37 *N.I.L.R.* (1990), p. 205; en la doctrina española reciente A.J. RODRIGO HERNÁNDEZ, "El medio ambiente en el asunto *Gabcikovo-Nagymaros*", 14 *A.D.I.* (1998), p. 784.

73. Por ejemplo, el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972, donde se afirma que los Estados tienen «la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional»; unos términos bastante similares se utilizan en el Principio 2 de la Declaración de Río de 1992 (véase J. JUSTE RUIZ, *op. cit.*, p. 73).

74. Valga como ejemplo el art. 194.2 del Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982: «Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados o a su medio ambiente, y que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía de conformidad con esta Convención».



Con el paso del tiempo se ha ido dejando a un lado la magnitud que habrían de revestir esos perjuicios, abriéndose la puerta de la responsabilidad siempre que un tercer Estado los sufra⁷⁵. En esta línea, el Convenio de 1997 parte de la consideración de que perjuicios sensibles son aquéllos que pueden determinarse mediante pruebas objetivas, independientemente de su gravedad. Al menos *ab initio*, el Convenio de Helsinki, sin embargo, parte de la producción de un "efecto adverso importante" para poder calificar la situación como susceptible de alcanzar unas dimensiones que permitan hablar de "impacto transfronterizo" (art. 1, apdo. 2). Una definición de impacto transfronterizo prácticamente idéntica a la que aparece en el Convenio de Helsinki se reproduce en el art. 1 del Convenio hispano-portugués; los convenios sobre protección del Mosa y el Escalda no mencionan expresamente este concepto, pero sin embargo, realizan una remisión prácticamente en bloque a lo establecido en el Convenio principal objeto de nuestra atención (art. 2 de ambos).

Estos perjuicios, además, han de deberse a la mano del hombre, no simplemente a causas naturales. Como ejemplos de contaminación, ya BARBERIS en 1979 ponía múltiples (la provocada por arrojar al agua sustancias minerales, provenientes de procesos industriales o explotaciones mineras, la originada por ciertas obras hidráulicas que modifican la velocidad del curso de agua, provocando un aumento de sedimentos o un depósito excesivo de éstos, el arrastre de abonos utilizados en la agricultura...) ⁷⁶.

Para lograr llevar a cabo esa prevención (antes de que se produzca el impacto transfronterizo que se trata de evitar), control (una vez producido o con carácter previo igualmente) y reducción (cuando ya he tenido lugar, reducción del impacto o cese del mismo) se prevé la adopción de una serie de medidas, cuyo contenido se desglosa en el art. 3 del Convenio de 1992. Se acude a la necesidad de que los Estados Partes elaboren, adopten, apliquen e intenten compatibilizar las medidas legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas correspondientes, con un objetivo claro, para cuya consecución se prevén una serie de técnicas, tratando de lograr así la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo.

75. Véase D. HUNTER, J. SALZMAN y D. ZAEKE, *International Environmental Law and Policy*, Nueva York, 1998, pp. 287 y 307 y M.T. PONTE IGLESIAS, *La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Santiago de Compostela, 1989, p. 340.

76. Véase *op. cit.*, pp. 31-32.

La contaminación puede considerarse como una de las principales causas –aunque no la única– que pueda causar un "impacto transfronterizo", de conformidad con el art. 3; de las 12 medidas que se enumeran, al menos en 4 de ellas aparece la palabra contaminación, sin que esto no implique que las demás no traten de llevar a cabo medidas que tiendan a evitar la producción de este fenómeno⁷⁷. Además de dicha enumeración se prevé que, bien de la mano de acuerdos, ya sea bilaterales, multilaterales o, como dice el Convenio, otros arreglos, las Partes establezcan órganos conjuntos encargados de poner en práctica, controlar y fomentar la cooperación en este ámbito, para permitir alcanzar de esa forma los objetivos que el Convenio pretende⁷⁸. Esta idea se pone de relieve claramente en los Acuerdos relativos a la protección del Mosa y el Escalda, en cuyo art. 5 se habla de las misiones que debe llevar a cabo la Comisión creada al efecto, siendo las mismas muy similares a las previstas en el Convenio de Helsinki. Sin embargo, se establece (y de aquí esa cierta dulcificación de los principios enunciados en Helsinki, de la que habla VERHOEVEN) que los principios de prevención y de control de la contaminación deben ponerse en práctica «dans des conditions économiques acceptables» (art. 3, apdos. 2 b) y c). Se trata de no imponer a las empresas o a los Estados costes absolutamente prohibitivos; medidas prudentes, sin duda, puesto que los contratantes no han querido cerrar los ojos a la realidad, planteando propuestas de cara a la protección del medio ambiente que no pudiesen llevar a la práctica o cuyos costes fuesen exorbitantes, teniendo en cuenta la realidad económica de crisis de principios de la década de los 90, cuando fueron elaborados estos textos⁷⁹. Los acuerdos dejan abierta la posibilidad de emprender medidas más

77. Estas son: la prevención, control y reducción en su origen de la emisión de contaminantes; la necesidad de contar con autorizaciones previas de las autoridades nacionales para realizar descargas de aguas residuales, que además han de vigilarse, controlarse y limitarse de conformidad con la mejor tecnología disponible para las descargas de sustancias peligrosas; incluso se prevé la posibilidad de la prohibición en determinados casos, cuando la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema así lo exija; que se lleve a cabo un tratamiento de las aguas residuales urbanas, una reducción de las aportaciones de nutrientes de fuentes industriales, urbanas o difusas; que se adopten medios de evaluación del impacto ambiental y se fomente la ordenación sostenible de los recursos hídricos; que se elaboren planes para casos de emergencia, medidas para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas, o reducción al mínimo del riesgo de contaminación accidental (art. 3.1, apdos. a) a l), en sus aspectos fundamentales).

78. Véase art. 9, apdo. 2 del Convenio de Helsinki.

79. Como señala P. D'ARGENT, en "Les accords...", *loc. cit.*, pp. 154-155, esta referencia no es más que una expresión realista, en tanto en cuanto es reflejo



rigurosas, aunque no se debe olvidar que las Partes están vinculadas por las disposiciones adoptadas en el contexto comunitario en este sentido, que garantizan un marco de protección mínimo⁸⁰.

Atendiendo al desarrollo de la misma idea, el art. 20 del Convenio hispano-portugués crea dos órganos de cooperación: "La Conferencia de las Partes" y la "Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio", cuyas características, estructura, atribuciones y competencias se detallan en los arts. 21 a 23. En realidad, la Comisión no es una institución nueva, sino que responde al esquema orgánico ya diseñado en Convenios anteriores, como el de 16 de julio de 1964 para regular el aprovechamiento hidroeléctrico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes, y Protocolo Adicional de la misma fecha⁸¹, en el Convenio de Madrid de 29 de mayo de 1968, para el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza⁸² o incluso en Convenios anteriores. De hecho, así lo establece el Convenio, en su art. 22.5: «La Comisión sucede en sus atribuciones y competencias a la Comisión de Ríos Internacionales». En realidad, la Comisión habrá de ser el órgano que funcione de manera regular, mediante la celebración de reuniones periódicas, mientras que la Conferencia, de mayor trascendencia política, sólo lo hace cuando las Partes así lo decidan, para tratar aquellas cuestiones sobre las que no hayan logrado alcanzar un acuerdo (art. 21.3).

4. *El principio "quien contamina paga"*

Este principio, de aparición relativamente reciente en los textos internacionales y proveniente del ámbito de la economía, persigue sobre todo que el causante de la contaminación asuma el coste de las medidas de prevención y

del grado de desarrollo económico, que los Estados signatarios no van a sacrificar para tratar de proteger el medio ambiente.

80. Véase L. KRÁMER, "The Implementation of Environmental Laws by the European Economic Communities", 34 *G.Y.B.I.L.* (1991), pp. 9-53.

81. *B.O.E.* de 19 de agosto de 1966. El Estatuto de dicha Comisión fue aprobado por Decreto 1030/1971, de 6 de mayo (*B.O.E.* de 13 de mayo de 1971). Un estudio de sus funciones y evolución, véase en M.P. POZO SERRANO, "El régimen jurídico...", *loc. cit.*, p. 344.

82. *B.O.E.* de 22 de abril de 1969. La Comisión creada al efecto se regía por el Decreto de 6 de mayo de 1971, 1032/1971, (*B.O.E.* de 14 de mayo de 1971).



lucha contra la misma⁸³. En su origen, este principio se concibió simplemente como un método de imputación de los costes ocasionados por la adopción de medidas de lucha contra la contaminación; así se entendió el mismo en el contexto de la O.C.D.E. desde 1972, siendo realmente los consumidores los que corrían con dichos costes, al ser repercutidos en el precio del producto⁸⁴. En la actualidad, sin embargo, el principio trata de que los efectos negativos de la contaminación sobre el medio ambiente sean soportados por quien está en el origen o la ha provocado.

La prevención de la contaminación, como objetivo primordial que el Convenio que analizamos pretende obtener, se configura como obligación de resultado; pero cabe resaltar que el principio "quien contamina paga" aún no se ha configurado como de aplicación general más que, en todo caso, en los Estados de la Comunidad Europea⁸⁵, de la CEPE o de la OCDE. En este sentido, el Convenio de 1997 relativo a la utilización de los cursos de agua para fines distintos de la navegación no realiza mención alguna al mismo⁸⁶. El Con-

83. Véase SMETS, H., "Le principe pollueur payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement?", 97 *R.G.D.I.P.* (1993), pp. 339-364.

84. Véase A.Ch. KISS y D. SHELTON, *Traité de droit...*, *op. cit.*, p. 44; las recomendaciones de la OCDE. adoptadas en 1972, 1974 y 1989 (cuyos textos se pueden consultar en 14 *I.L.M.* (1975), p. 236; y 28 *I.L.M.* (1989), p. 1320) marcan la pauta inicial a este respecto.

85. En este marco el principio "quien contamina paga" ha guiado desde sus inicios la acción de la política medioambiental comunitaria (véase la Recomendación del Consejo de 3 de marzo de 1975 y Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente, *DOCE*, L, 194/1-4, de 25 de julio de 1975). De igual manera, el art. 174.2 (antiguo art. 130 R, apdo. 2) del TCE proclama este principio con carácter general: «La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente...Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente. preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga».

86. Siguiendo a J. JUSTE RUIZ, *op. cit.*, p. 82, a pesar de que existen algunos convenios de carácter multilateral en los que el principio "quien contamina paga" se configura como "principio general de derecho ambiental internacional" (como en el Preámbulo del Convenio sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación marina por hidrocarburos de 1990), esta idea aparece rebatida en otros ámbitos globales, como puede ser el Principio 16 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, calificándolo este autor como «redacción duplicativa y timorata»: «Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de los instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio,



venio de 1992 sí es más explícito, incluyendo el principio "quien contamina paga" (art. 2.5 b), corriendo a cargo del contaminador todas las medidas de prevención, reducción y control de la contaminación. Este principio encuentra su reflejo igualmente en los Convenios sobre el Mosa y el Escalda (arts. 3.2 de ambos) y en la Convención de Berna de 1999 (art. 4), por citar algunos de los textos que surgen siguiendo la estela del Convenio de Helsinki.

5. *El principio de precaución*

Un principio contenido expresamente en el Convenio de 1992 es el de "precaución", según el cual, de conformidad con el art. 2.5a), "no se aplazarán las medidas para evitar el posible impacto transfronterizo de la emisión de sustancias peligrosas so pretexto de que las investigaciones científicas no han demostrado plenamente una relación causal entre dichas sustancias, por un lado, y un posible impacto transfronterizo, por otro lado".

Se trata de un principio de reciente aparición en Derecho Internacional, conectado inicialmente con actividades tales como las realizadas en el ámbito de la utilización de la energía nuclear, la protección de la capa de ozono y del medio marino contra la polución, las manipulaciones genéticas o la biotecnología en general⁸⁷. Éstos han sido los ámbitos tradicionales en los que el principio de precaución ha sido mencionado, produciéndose, ya en la década de los 90, una utilización del mismo respecto de materias sustancialmente diferentes⁸⁸; entre ellas, el Convenio de Helsinki ocupa un lugar destacado, estableciendo este principio como guía para que las Partes apliquen las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación de los cursos de agua transfronterizos⁸⁹.

cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales».

87. Como señala P. MARTIN-BIDOU, en "Le principe de précaution en droit international de l'environnement", 103 *R.G.D.I.P.* (1999), pp. 633 y 637-638.

88. Por ejemplo, la Convención de Bamako, de 30 de enero de 1991, sobre la prohibición de importar desechos peligrosos y sobre el control de sus traslados transfronterizos en África; al respecto OUGUERGOUZ, F., "La Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique", 38 *A.F.D.I.* (1992), pp. 871-884.

89. Como antecedentes importantes, en los que se ha puesto en conexión la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible con el principio de



Los acuerdos Charleville-Mézières –en su art. 3.2 a)– consideran el principio de precaución como una guía a seguir, aunque el mismo se formula de forma más estricta en el Convenio de Helsinki; en efecto, éste último habla de "impacto transfronterizo" a secas, mientras que los convenios sobre el Mosa y el Escalda califican dicho impacto de "significativo", con lo cual habrá de tener un cierto relieve, que sin embargo no llega a ser definido por estos textos convencionales. Esta opinión, manifestada por P. d'ARGENT, habrá de ser, sin embargo, matizada, puesto que el hecho de que el impacto transfronterizo tenga un cierto relieve es algo que se desprende a todas luces igualmente de la Convención de Helsinki, en cuyo art. 1, donde se contienen las definiciones a tener en cuenta, ya se habla de "efecto adverso importante"⁹⁰.

V. EL ÁMBITO INSTITUCIONAL DEL CONVENIO DE HELSINKI

Dentro de la Parte III, bajo el título "Disposiciones institucionales y finales" se contienen una serie de preceptos de entre los que interesa destacar los siguientes aspectos: en primer término, la necesidad de celebrar reuniones

precaución, véase la Declaración adoptada en Bergen en mayo de 1990, por parte de la CEPE y la CEE, en su principio 7, enunciando esta idea: "In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation". La Declaración adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992), en su principio 15 adopta un tenor idéntico en la última de las frases, refiriéndose a que para proteger el medio ambiente, el principio de precaución será aplicado por los Estados de acuerdo con sus capacidades. Todos estos textos, y un comentario a los mismos, en T. SCOVAZZI, "Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente", 75 *Riv.Dir.Int.* (1992), pp. 699-705; igualmente "Origins and Development of the Precautionary Principle", en *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*, obra editada por D. FREESTONE y E. HEY, La Haya, Londres, Boston, 1996, p. 9.

90. Más aún, como este mismo autor señala, en *loc. cit.*, p. 154, hay otras disposiciones de los propios acuerdos sobre el Mosa y el Escalda que parten de la necesidad de cumplir los derechos y obligaciones que las Partes hayan asumido en virtud de otros textos convencionales (art. 3.8), así como que las Partes tendrán libertad para adoptar medidas más rigurosas que las plasmadas inicialmente en estos acuerdos (art. 3.7).



de los Estados Parte, un año después de la entrada en vigor del Convenio, y luego cada tres años o a intervalos más cortos, según se establezca en el reglamento interno⁹¹. El objetivo perseguido con la celebración de dichas reuniones no es otro que llevar un seguimiento de la aplicación del Convenio (siguiendo el art. 17 del mismo).

Las funciones de Secretaría serán desempeñadas por el Secretario Ejecutivo de la CEPE, que actuará como correa de transmisión entre las Partes, convocará las reuniones, dará traslado de las informaciones pertinentes al respecto, y además desempeñará aquellas otras funciones que las Partes le atribuyan (art. 19).

También resulta digno de mención el sistema de solución de controversias respecto de la interpretación o aplicación de la presente Convención; en primer término, el art. 22.1 no señala nada nuevo, sino que realiza una remisión a lo que representa una línea de actuación general en el Derecho Internacional: la libre elección de medios para solventar de modo pacífico una controversia, tal y como señala el art. 33 de la Carta de Naciones Unidas⁹².

El Convenio prevé el establecimiento de dos sistemas de arreglo a los que las Partes podrán decidir someterse en cualquier momento, si surgiera una controversia relativa a la interpretación o aplicación del mismo: la sumisión a la Corte Internacional de Justicia (art. 22.2 a) o el recurso al arbitraje (según el art. 22.2 b) y siguiendo el procedimiento detallado en el Anexo IV al Convenio). Se establece además una cláusula en virtud de la cual, salvo que las Partes decidan lo contrario, y en caso de que se hubiesen aceptado ambos procedimientos, la controversia se someterá únicamente a la CIJ (art. 22.3).

Respecto de estos últimos preceptos se ha observado que las Partes han realizado algunas declaraciones, como lo hizo Austria el 18 de marzo de 1992,

91. La Primera Reunión de las Partes en la Convención tuvo lugar en Helsinki (Finlandia) del 2 al 4 de julio de 1997, véase el documento MP.WAT/1997/2, de 27 de marzo de 1997. Igualmente resulta ilustrativo el documento MP.WAT/2000/2, de 18 de enero de 2000, que contiene las recomendaciones adoptadas en la segunda reunión de las Partes en la convención, celebrada en La Haya, del 23 al 25 de marzo de 2000. Como aspecto curioso destaca la necesidad de realizar un seguimiento de los convenios bilaterales o multilaterales llevados a cabo por las Partes en la Convención.

92. Así lo manifiesta el art. 22.1 del Convenio de Helsinki: «Si surgiera una controversia entre dos o más Partes acerca de la interpretación o aplicación del presente Convenio, éstas tratarán de llegar a una solución mediante la negociación o por cualquier otro medio de arreglo de controversias aceptable para las partes en la controversia».



aceptando ambos mecanismos de solución plasmados en el art. 22.2 b) respecto de cualquier Parte que acepte uno o ambos medios de solución de controversias; igual tenor reviste la declaración realizada por Liechtenstein; los Países Bajos ha formulado una declaración más matizada, partiendo de la aceptación de ambos medios de arreglo respecto de cualquier Parte que acepte la misma obligación en el caso de hallarnos ante una controversia que no se resuelva de conformidad con el apartado 1 del art. 22 del Convenio, con lo que antepone otros medios al recurso a mecanismos jurisdiccionales de solución pacífica de controversias internacionales.

Podemos señalar que el sistema de arreglo pacífico de controversias que establece el Convenio de Helsinki es más completo que otros sistemas elaborados al socaire del mismo; por citar un ejemplo, el Convenio hispano-portugués que hemos comentado con anterioridad, en su art. 26, establece como mecanismos de solución la negociación, los medios diplomáticos, el recurso a una Comisión de Investigación (si la controversia tiene carácter técnico y así lo acuerdan las Partes) o el recurso a un tribunal arbitral, cuyas características se desglosan en los arts. 26.3 y ss., para el caso de que la controversia se prolongue durante más de un año. En suma, este Convenio recoge la visión tradicional conforme a la cual el recurso a sistemas de arreglo jurisdiccional (y obsérvese que únicamente se habla del arbitraje) se configura como *ultima ratio*, prefiriendo las partes acudir a mecanismos más flexibles.

VI. CONCLUSIONES

Resulta difícil aventurar el futuro de un convenio que surge con objeto de dar una respuesta a una realidad que había sido regulada, y no hasta sus últimas consecuencias, mediante acuerdos particulares, caso a caso, al socaire de las propias necesidades de la vida internacional. Simplemente, el hecho de que se intente crear un marco mínimo regulador de los cursos de agua y los lagos internacionales, tratando de evitar, prevenir, o combatir la contaminación de los diversos ecosistemas que circundan los mismos, en un contexto que, aunque regional, ya es más amplio que el puramente bilateral o concerniente a una cuenca concreta, a un lago específico o a una zona transfronteriza, sin más, ya resulta positivo.

Sí, ciertamente es positivo, aunque debe destacarse que aún no es suficiente; los redactores del Convenio de Helsinki ya fueron conscientes de sus



carencias, partiendo de la propia noción del mismo como marco mínimo, y en muchas ocasiones, voluntariamente aceptado mediante el establecimiento de un régimen flexible (como lo es el art. 22 relativo a la solución de controversias), susceptible de ser superado por acuerdos bilaterales o multilaterales⁹³. Sin embargo, cabe destacar varias circunstancias concurrentes, que han permitido el surgimiento de este Convenio, a pesar del fracaso de intentos anteriores: en primer lugar, que el mismo haya surgido en un contexto regional relativamente homogéneo (como es el entorno de los Estados miembros de la CEPE), en el que ya otras Organizaciones Internacionales habían llevado a cabo iniciativas, aunque de carácter más específico, relacionadas con el medio ambiente, los cursos de agua y la calidad de las mismas. Valga, sin duda, mencionar iniciativas como las auspiciadas por el Consejo de Europa, la OCDE, o las Comunidades Europeas, puestas de relieve en diversos apartados de este trabajo. En segundo término, cabría destacar que el Convenio de Helsinki ha permitido reactivar o actualizar convenciones bilaterales o multilaterales (o en algunos casos solventar problemas que se consideraban irresolubles durante años, como podría ser el caso de los Convenios sobre el Mosa y el Escalda de 1994) que utilizan esta convención como especie de trampolín del que partir, y en muchos casos constituyen una mera extrapolación de las disposiciones de ésta última. Es más, en diversos aspectos particulares, el Convenio de Helsinki ha dado pasos adelante más avanzados que algunos de dichos convenios específicos que, atendiendo a las circunstancias del caso, tratan de tener en cuenta las particularidades del curso de agua de que se trate. Podría afirmarse que esas peculiaridades pueden llegar a hacer su aparición, incluso, en las manifestaciones (declaraciones o reservas) de los Estados Partes en el propio Convenio de Helsinki. Valga como muestra la reserva que realizó España al mismo, cuyo tenor es el siguiente: «En relación con el artículo 3.1 c) el Estado español entiende que los límites para las descargas de agua residuales establecidos en los permisos deben garantizar, en todo caso, el respeto a las normas de calidad del medio receptor, teniendo en consideración las mejores tecnologías disponibles así como las características técnicas de la instalación afectada, su implantación geográfica y las condiciones medioambientales locales». Se trata, sin duda, de una matización, mediante un intento de adapta-

93. La idea que ponía de relieve H. RUIZ FABRI, "Règles coutumières...", *loc. cit.*, p. 842, en 1990, sigue siendo igualmente válida: "Au surplus, les Etats répugnent souvent à placer leur discussions sur le plan des principes généraux et préfèrent revendiquer la conclusion d'accords particuliers. L'ambiguïté qui imprègne la recherche de règles coutumières générales en droit fluvial n'est dès lors pas près d'être levée".



ción a las condiciones particulares del lugar donde se realicen los vertidos; el artículo al que se realizó la reserva decía así: «Los límites para las descargas de aguas residuales establecidos en los permisos se basan en la mejor tecnología disponible para las descargas de sustancias peligrosas». Para España, estas situaciones habrán de adaptarse a las normas de calidad, a las características técnicas de la instalación afectada, al lugar geográfico en que se encuentre y las circunstancias o condiciones ambientales de que se trate; en suma, han de tenerse en cuenta todo un cúmulo de circunstancias para llevar a cabo descargas de aguas residuales, yendo más allá de la mejor tecnología disponible, como criterio básico plasmado en el art. 3.

En tercer término, como característica que se desprende, no ya del propio Convenio de Helsinki, sino de la evolución de los acontecimientos, habremos de señalar la necesidad de superación y de complementariedad del mismo mediante una serie de procedimientos, además del previamente señalado de la adopción de convenios multilaterales o bilaterales; la celebración de reuniones periódicas en las que participarán los Estados Partes (art. 17 del Convenio de Helsinki) con objeto de armonizar legislaciones nacionales, de estudiar y comparar los mecanismos de cooperación alternativos puestos en práctica por los Estados, así como de intercambiar información relativa a los múltiples frentes alrededor de los cuales gira la Convención, constituyen un aspecto esencial que marcará las pautas de evolución de este Convenio, así como de otros conexos, también enmarcados en el campo de la protección medioambiental. La necesidad de crear marcos de protección en este sentido se puso también de relieve, en tiempos recientes, en la Comisión de Derecho Internacional, debatiendo el Tercer Informe sobre la responsabilidad internacional derivada de consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el Derecho Internacional (prevención de la contaminación transfronteriza causada por actividades peligrosas), presentado por P.S. RAO, el 9 de junio de 2000 (doc. A/CN.4/510).

Más aún, el hecho de que recientemente se haya elaborado un Protocolo al mismo (Londres, 17 de junio de 1999) sobre la salubridad de las aguas, permite ver que el Convenio de Helsinki es un texto vivo, susceptible de ser puesto en práctica para lograr la protección del medio ambiente, en múltiples frentes, aunque todos ellos relacionados con la necesidad de prevenir la contaminación y conservar los ecosistemas que rodean los cursos de agua, así como las aguas mismas, tanto en un contexto nacional como internacional. Un paso de gigante, teniendo en cuenta el escaso y sesgado tratamiento que esta parcela del Derecho Internacional medioambiental había venido recibiendo durante



REGULAR LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES

décadas. Augurémosle un próspero futuro, tanto al Convenio de Helsinki, como a su Protocolo, conscientes de que la realidad internacional hará florecer convenciones específicas que, poco a poco, ahondarán y harán avanzar aún más sus premisas básicas.

