FENÓMENOS HIDROLÓGICOS EXTREMOS Y CUENCAS TRANSFRONTERIZAS

Dr. Sergio Salinas Alcega

Proyecto de Investigación DER2015-66045-P.
Ministerio de Economía y Competitividad.

XX Jornadas Internacionales en Derecho del medio ambiente
El Derecho de Aguas en el Siglo XXI

Bogotá, 26 de octubre de 2018

Universidad Zaragoza 1542

Universidad Externado de Colombia

agudema

iuca

Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Ambientales de Aragón
Universidad Zaragoza

Introducción

— Fenómenos hidrológicos extremos como realidad constante. Aproximación como riesgos a abordar y factor cuantitativo (papel del cambio climático).

— Impacto en variabilidad del recurso: insuficiencia actual modelo de gestión (IPCC). Papel de inundaciones y sequías en nuevo modelo de gestión hídrica. Flexibilidad y adaptabilidad como principios rectores y priorización por medidas no estructurales (las SBN del Informe de NN.UU.).

— Traslación a aguas transfronterizas. Tratamiento específico: peso en total de recurso disponible y efecto distorsionador de la soberanía en utilización de herramientas para afrontar fenómenos extremos.

Perfil del Derecho internacional de aguas

— Relativismo Dint. Aguas: dependencia de circunstancias presentes en cada cuenca transfronteriza.

— Análisis por niveles: Derecho *general* y regímenes específicos -consecuencia del relativismo-: el caso test de las aguas hispano-portuguesas. El efecto armonizador del Derecho de la Unión Europea.

— Dint. Aguas (Conv. Helsinki 1992 y CVNY 1997): convenios marco (arts. 9 y 3) y *Acuerdos de curso de agua*. Cuencas hispano-portuguesas (Conv. Albufeira 1998).

— DUE (primacía y efecto directo): efecto armonizador y reducción del relativismo.

Inundaciones y sequías en el Derecho internacional de aguas

— Inundaciones y sequías elementos comunes y diferencias y necesidad de doble aproximación: desarrollo conjunto para aprovechar sinergias y diferenciado para atender a características propias de cada tipo de fenómeno. En textos internacionales combinación de enfoque conjunto y separado. Especial relevancia en Derecho de la UE: tratamiento conjunto en DMA y diferente grado de desarrollo normativo (Directiva sobre inundaciones y Documento Comisión sobre sequía y escasez de agua) y recurso a DMA para sequías.

— Textos internacionales incluyen herramientas propias de modelo flexible. Clasificación en dos grandes categorías:

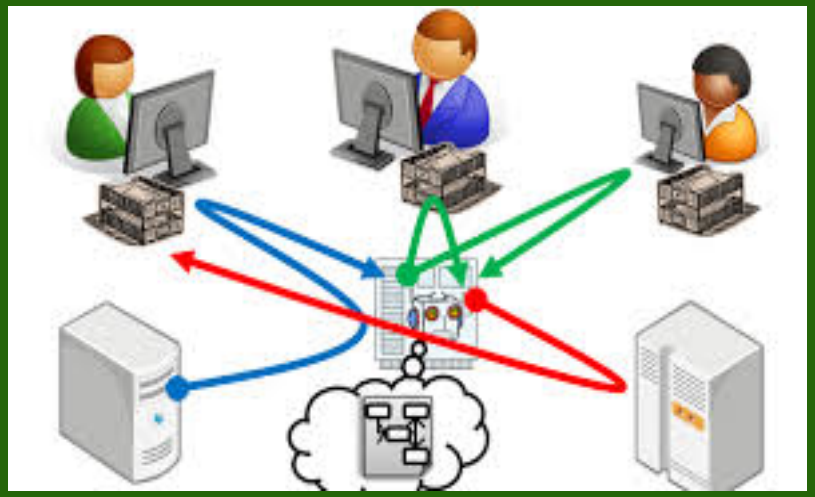
— preventivas (intercambio de información y planificación) y

— reactivas (asistenciales y modificación del régimen de caudales).

— El papel de los organismos conjuntos de gestión de cuencas compartidas en aplicación de esas herramientas.

Herramientas preventivas en Derecho internacional de aguas (I)

— Aproximación a fenómenos extremos como riesgo sobre el que actuar para eliminar o reducir sus impactos: intercambio de información/sistemas de alerta temprana y planificación.



— Intercambio de información: carácter previo a cualquier decisión informada y complejidad en cuencas transfronterizas –diferencias legales, técnicas, históricas e incluso culturales-.

— Conv. Helsinki (art. 6) aplicable a través de definición amplia de *impacto transfronterizo*. Concreción a través de Acuerdos específicos y papel de los organismos conjuntos (art. 9). Sistemas de alerta temprana y asistencia mutua (arts 14 y 15).

— CVNY: obligación procedimental del deber de cooperación (art. 9). Distinción, como Conv. Helsinki, información fácilmente disponible o no, posibilidad de repetir costes e información protegida.

Herramientas preventivas en Derecho internacional de aguas (II)

— DUE: intercambio de información y papel de Comisión Europea -publicación Informe aplicación DMA- (art. 18). Intercambio de información ligado a planificación (arts. 14 y 15). Intercambio de información en cuencas transfronterizas (arts 4.3 y 6.2 Directiva Inundaciones).

— Iniciativas difusión de información: *Water Information System for Europe* (WISE) -https://water.europa.eu-. Observatorio Europeo contra la Sequía -http://edo.jrc.ec.europa.eu/edov2/php/index.php?id=1000- y Sistema Europeo de Alerta de Inundaciones -https://www.efas.eu/about-efas.html-.

— Albufeira: intercambio de información regular y sistemático (art. 4.2.a). CADC como canal de intercambio de información entre las Partes (arts 5 y 7). GT de Intercambio de Información y de Planificación hidrológica. Referencia a obligación de información en relación con inundaciones (art. 18.3 y 4)

Herramientas preventivas en Derecho internacional de aguas (III)

Otros ejemplos:

— Comisión Internacional para la Protección del Danubio pieza central información de cuenca más internacional del mundo. *Danube River Basin Geographic Information System* -https://www.danubegis.org/maps- base de datos cumplimiento DMA y Directiva Inundaciones.

— Comisión Internacional para la Protección del Rin: receptora de información de las Partes, especialmente en caso de inundación inminente (art. 6 Conv. Berna 1999).

— Planificación: inclusión implícita en Dint. general, arts 27 y 28 CVNY. Referencia en art. 28.4 elaboración, en caso necesario, de planes para hacer frente a esas situaciones de emergencia.

— DUE. Dos cuestiones a tomar en consideración:

— Desdoblamiento de planificación respecto de fenómenos hidrológicos extremos. (DMA y Directiva Inund.). DMA en planificación para sequías. Balance más favorable para planificación de inundaciones que de sequías.

— Efecto distorsionador de soberanía y relativización del principio de unidad de cuenca. En cuencas transfronterizas: planificación única como obligación de comportamiento y alternativa de coordinación (arts. 13 DMA y 8 Dir. Inund.). Distinguir cuencas íntegramente situadas en UE o que exceden territorio Estados miembros.

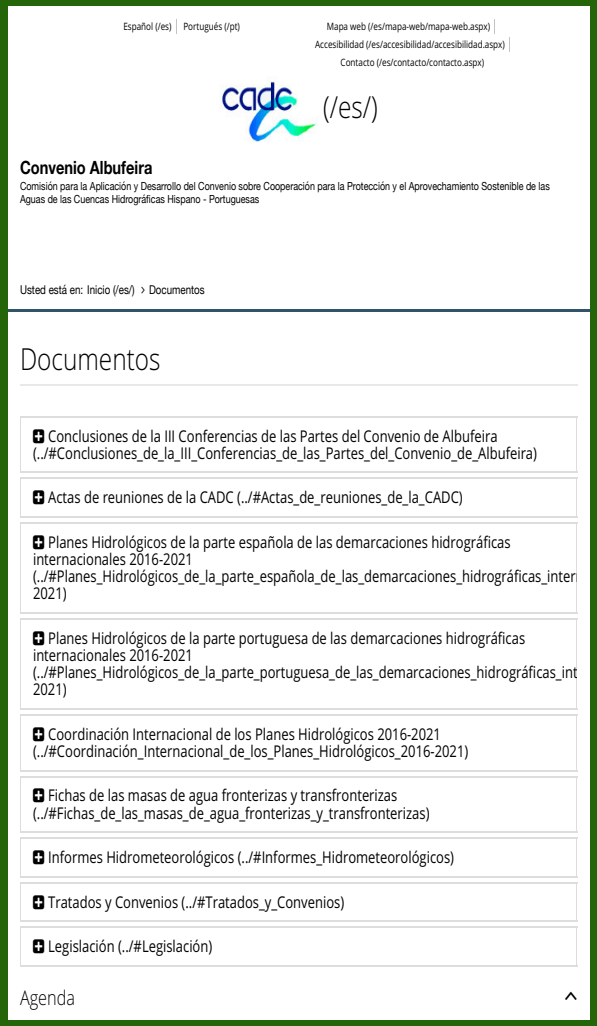
Herramientas preventivas en Derecho internacional de aguas (IV)

— Cuencas **hispano-portuguesas**: planificación de parte de demarcaciones situadas en territorio de Estados concernidos. **Albufeira** (art. 10): **planificación única** (aptdo 1º) y alternativa de **coordinación** (aptdo 2º). Concreción Real Decreto 1/2016.

— Papel **organismos conjuntos** en planificación. **CADC**: satisfacción 3ª Conf. Partes (2015) y necesidad de **reforzamiento** en opinión de Comisión en ese mismo año.

— **Otros ejemplos**:

- *Internationally Coordinated Management Plan for the International River Basin District of the Rhine (planificación en general) y Action Plan on Floods.*
- *Danube River Basin District Management Plan (planificación en general) y Action Programme on Sustainable Flood Protection in the Danube River Basin.*



Herramientas reactivas en Derecho internacional de aguas (I)

— Aproximación del carácter *natural* de los fenómenos extremos. Objetivo: reducir sus impactos en la medida de lo posible.

— Inclusión de instrumentos de naturaleza asistencial y financiera: mecanismo de Protección Civil y fondo de Solidaridad en UE. Reflejo expreso a aplicabilidad a inundaciones y sequías.

— La acción desde la perspectiva del reparto de caudales. Introducción de flexibilidad frente a variabilidad del recurso. Articulación de la flexibilidad a través de prever modificación del régimen general de reparto del recurso en caso de sequías. Manifestaciones diversas:

- Dar por terminado el tratado. Tratado EE.UU.-R.U. de 1909 para aguas compartidas con Canadá (art. XIV).
- Previsión de mecanismos de compensación. Tratado sobre distribución de aguas internacionales entre México y los EE.UU., de 1944.

Herramientas reactivas en Derecho internacional de aguas (II)

— Manifestación del efecto distorsionador de la soberanía. Desequilibrio en concreción del mecanismo compensador: reducción equitativa (EE.UU. a México) y obligación de compensación en siguiente ciclo (México a EE.UU.).

— Cuencas hispano-portuguesas. Previsión de excepciones en caso de sequía y escasez de recurso (art. 16) y obligación de definir, en CADC, el régimen general de caudales (art. 19). Definición provisional en Protocolo Adicional: no aplicación del régimen general en casos de precipitación en la cuenca en el periodo establecido sea inferior en un porcentaje determinado en cada caso a la precipitación media acumulada en la cuenca en ese mismo periodo.

Conclusiones (I)

— Inundaciones y sequías factores que agudizan problemas de acceso al agua. En aguas transfronterizas incremento del riesgo de conflicto y necesidad de transformación en incentivo para la cooperación.

— Soberanía factor perturbador: reticencias de Estados a ceder control sobre recurso vital. Dificultad para traslado a cuencas transfronterizas de herramientas utilizadas en cuencas nacionales.

— Aspecto positivo: Dint. de aguas ya contempla recurso a herramientas (intercambio de información, sistemas de alerta temprana, planificación o alteración del régimen de caudales). La dificultad de visibilidad de un régimen presidido por la relatividad. El papel armonizador del DUE.

Conclusiones (II)

— El aspecto negativo: el relativismo no solo afecta a la visibilidad sino también a consideraciones de estricta justicia –el caso de la cooperación hídrica EE.UU.-México- De nuevo papel del DUE en reducción de imposición de *trajes a medida*.

— Pero incluso en el contexto del más desarrollado proceso de integración internacional, la soberanía sigue generando ese efecto distorsionador. Relativización del principio de unidad de cuenca en cuencas transfronterizas. La alternativa de la coordinación, utilizada normalmente por los Estados, como España y Portugal.

— Dificultad de vencer esa inercia pero necesidad en un contexto de agravamiento de crisis hídrica e incremento de frecuencia e intensidad de fenómenos hidrológicos extremos. Sin gestión ajustada a la realidad del recurso y no a las divisiones políticas las aguas transfronterizas reforzarán su potencial de conflicto y no de factor de cooperación.