

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DE LOS USOS DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACIÓN

Por Stephen C. McCaffrey

*Profesor en la McGeorge School of Law
University of the Pacific*

La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 1997, es el único tratado universalmente aplicable a los recursos de agua dulce compartidos. Es una convención marco, es decir, proporciona un marco de principios y normas que pueden aplicarse y ajustarse para adaptarlos a las características de un determinado curso de agua internacional. Esta nota introductoria describirá los antecedentes históricos de la Convención y los acontecimientos significativos en la historia de su negociación. Después, resumirá las principales disposiciones de la Convención y, por último, considerará su influencia sobre la evolución jurídica ulterior, inclusive tratados y jurisprudencia.

Antecedentes históricos

La Convención fue aprobada el 21 de mayo de 1997, como anexo de la resolución 51/229 de la Asamblea General. Su aprobación fue la culminación de un proceso que había iniciado la Asamblea General más de veinte años antes. El 8 de diciembre de 1970, la Asamblea General aprobó la resolución 2669 (XXV), titulada “Desarrollo progresivo y codificación de las normas de derecho internacional sobre los cursos de agua internacionales”. En esa resolución, la Asamblea recomendó que la Comisión de Derecho Internacional emprendiera “el estudio del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, con vistas a su desarrollo progresivo y a su codificación”. En verdad, la Asamblea General había demostrado que reconocía la importancia de este tema más de 10 años antes, al aprobar el 21 de noviembre de 1959 la resolución 1401 (XIV) en la cual había indicado que era deseable iniciar “estudios preliminares sobre los problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales con miras a determinar si la materia se presta a codificación”.

En 1974, la Comisión de Derecho Internacional comenzó su labor sobre el tema de los cursos de agua internacionales, en cumplimiento de la resolución de la Asamblea General aprobada en 1970. Durante los 20 años siguientes, la Comisión se orientó por la labor de cinco sucesivos relatores especiales: Richard Kearney, Stephen Schwebel, Jens Evensen, Stephen McCaffrey y Robert Rosenstock. De conformidad con su práctica habitual, en 1974 la Comisión distribuyó un cuestionario entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas para solicitar sus opiniones sobre diversas cuestiones relativas a los cursos de agua.

En 1976, la Comisión decidió que no era necesario que en la etapa inicial de sus tareas se determinara el alcance de la expresión “curso de agua internacional”; en verdad, la Comisión no definió esa expresión hasta haber aprobado en primera lectura un conjunto completo de versiones preliminares de los artículos sobre el

tema, en 1991. La definición adoptada ese año aparece en forma sustancialmente igual en la Convención. En 1994, la Comisión concluyó su trabajo sobre cursos de agua internacionales con la aprobación en segunda lectura de un conjunto completo de 33 proyectos de artículos. La Comisión también aprobó una resolución adjunta sobre aguas subterráneas transfronterizas confinadas, en la que recomendó que los Estados se guiaran por los principios contenidos en el proyecto de artículos para reglamentar esas formas de aguas subterráneas. La Comisión presentó a la Asamblea General la versión final del proyecto y la resolución, con la recomendación de que la convención se basara en los proyectos de artículos.

Por recomendación de la Sexta Comisión (Comisión Jurídica), en 1994 la Asamblea General decidió convocar un “grupo de trabajo plenario ... para elaborar una convención marco sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales, sobre la base de los proyectos de artículos aprobados por la Comisión de Derecho Internacional”. La convención fue negociada en la Sexta Comisión que, a esos fines, se constituyó en “Grupo de Trabajo Plenario”, según lo indicado en la resolución de la Asamblea de 1994. El Grupo de Trabajo Plenario se reunió durante tres semanas en octubre de 1996 y durante dos semanas en marzo y abril de 1997. Como ya se señaló, el texto de la Convención fue aprobado el 21 de mayo de 1997.

Resumen de las principales disposiciones de la Convención

La Convención contiene 37 artículos organizados en siete partes: Parte I, Introducción; Parte II, Principios generales; Parte III, Medidas proyectadas; Parte IV, Protección, preservación y gestión; Parte V, Condiciones perjudiciales y situaciones de emergencia; Parte VI, Disposiciones diversas; y Parte VII, Cláusulas finales. En un apéndice de la Convención se indican los procedimientos a seguir en caso de que los Estados hayan convenido en someter una controversia a arbitraje.

Si bien es difícil seleccionar las disposiciones más relevantes de la Convención, sobre la base de la labor preparatoria de la Convención de Derecho Internacional, de las negociaciones en el Grupo de Trabajo Plenario y de la importancia de los principios involucrados, puede afirmarse que las principales disposiciones de la Convención son las que figuran en las Partes I, II, III y IV. La Parte I contiene la definición de la expresión “curso de agua internacional”, la cual, obviamente, tiene importancia fundamental. El artículo 2 define en términos generales “curso de agua” como “un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común”. Cabe señalar algo importante: esta definición incluye aguas subterráneas conectadas hidrológicamente con las aguas superficiales, lo cual ocurre en gran parte de las aguas subterráneas de todo el mundo. Seguidamente se define la expresión “curso de agua internacional” como un curso de agua “algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos”.

El artículo 5, que figura en la Parte II, refleja el principio considerado en general como básico de la Convención y, en verdad, de la legislación sobre este tema: la utilización y participación equitativas y razonables. Estipula que un Estado que comparte un curso de agua internacional con otros Estados ha de utilizar el curso de agua en su territorio de manera equitativa y razonable, teniendo en cuenta a los demás Estados que lo comparten. A fin de velar por que la utilización de un curso de agua internacional por cada Estado sea equitativo y razonable, los Estados deben tomar en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes. En el artículo

6 figura una lista indicativa de tales factores y circunstancias. Además, en el párrafo 2 del artículo 5 se estipula el principio de participación equitativa, de conformidad con el cual los Estados “participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable”. Por consiguiente, este principio puede requerir que se adopte una conducta afirmativa, y constituye así una elaboración de aquello que implica la utilización equitativa y razonable.

Otra disposición importante de la Convención es el artículo 7 (Obligación de no causar daños sensibles). Este artículo establece que los Estados “adoptarán todas las medidas apropiadas para impedir que se causen daños sensibles” a otros Estados que comparten un curso de agua internacional. El hincapié que se hace en la prevención es importante, dado que con frecuencia es difícil interrumpir o modificar una actividad después de que ésta ha comenzado y, una vez que se ha causado un daño, puede resultar muy complicado y oneroso remediarlo. Si bien tanto en las negociaciones sobre la Convención como en la doctrina se ha debatido la relación entre los principios establecidos en los artículos 5 y 7, lo más acertado es interpretar que ambos son complementarios. Los dos artículos operan al unísono de la siguiente manera: cuando un Estado cree que ha sufrido un daño sensible debido al uso por otro Estado que comparte el curso de agua internacional, por lo general planteará la cuestión ante ese otro Estado. En las negociaciones que se entablen a continuación, los artículos 5, 6 y 7 prevén, en efecto, que es necesario llegar a una solución equitativa y razonable con respecto a los usos por ambos Estados del curso de agua y a los beneficios que ambos deriven de esos usos. No se excluye la posibilidad de que la solución incluya abonar una indemnización para llegar a un equilibrio equitativo entre usos y beneficios.

En la Parte III de la Convención se establece el principio de notificación previa de las medidas proyectadas y se indican en forma detallada los diversos aspectos de esa obligación. La esencia del principio es que si en un Estado se prevén proyectos u otras medidas que puedan tener sustanciales efectos nocivos sobre otro Estado u otros Estados que comparten un curso de agua internacional, el Estado en que se prevén esas medidas debe notificar oportunamente a los demás Estados acerca de sus planes. En caso de que los Estados notificados piensen que las medidas previstas contrariarían las estipulaciones de los artículos 5 ó 7, se prevé un período de consultas y, de ser necesario, negociaciones, con el propósito de llegar a una resolución equitativa de la situación.

La Parte IV de la Convención trata de la protección, la preservación y la gestión de los cursos de agua internacionales. Contiene disposiciones de protección y preservación de los ecosistemas, prevención, reducción y control de la contaminación, y consultas sobre la gestión del curso de agua internacional, entre otros temas. La importancia de esas disposiciones es tal vez obvia: es preciso proteger, preservar y administrar correctamente los ecosistemas de los cursos de agua, así como los propios cursos de agua, para que apoyen la vida humana y otras formas de vida.

La influencia de la Convención sobre la evolución posterior del derecho

La Convención y su labor preparatoria han sido muy influyentes. Cuatro meses después de su aprobación, la Corte Internacional de Justicia mencionó la Convención y la citó en su dictamen sobre el caso del *Proyecto Gabčíkovo-Nagyymaros (I.C.J. Reports 1997, párr. 85)*. Debido en parte a su origen, se considera en general que la Convención es la codificación del derecho internacional

consuetudinario con respecto al menos a tres de las obligaciones que estipula, a saber: utilización equitativa y razonable, prevención de daños sensibles y notificación previa de las medidas proyectadas. Ésas y otras disposiciones de la Convención han influido posteriormente sobre la negociación de tratados relativos a cursos de agua internacionales, como puede advertirse de inmediato, incluso con una lectura superficial de recientes acuerdos, por ejemplo, el Protocolo revisado sobre cursos de agua compartidos de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, de 7 de agosto de 2000.

Conclusión

La Convención de 1997 sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación representa una importante contribución al fortalecimiento del estado de derecho en esta esfera, de importancia cada vez más crítica, de las relaciones internacionales, así como a la protección y preservación de los cursos de agua internacionales. En una era en que se está agravando la escasez de agua, cabe esperar que la influencia de la Convención siga en aumento.