

DOCUMENTO A/CN.4/295

Primer informe sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, por el Sr. Richard D. Kearney, Relator Especial

[Original: francés/inglés]
[7 de mayo de 1976]

*Quid prohibetis acquis,
Usus communis acquarum est.*
OVIDIO, *Metamorfosis*, VI, 349.

1. Al emprender su estudio del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, la Comisión de Derecho Internacional decidió, como primera medida, pedir a los Estados que expusieran sus puntos de vista sobre varias cuestiones fundamentales relativas al alcance y el contenido del estudio¹. En su resolución 3315 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, la Asamblea General confirmó esta decisión y recomendó a la Comisión que continuara su estudio teniendo en cuenta «las observaciones recibidas de Estados Miembros sobre las cuestiones mencionadas en el anexo del capítulo V del informe de la Comisión».
2. Se han recibido pocas respuestas de los gobiernos² al cuestionario sometido a los Estados Miembros³, pero ello no debe interpretarse como la prueba de una falta general de interés por el tema. El informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 27.º período de sesiones sólo contenía un párrafo en el que se indicaba que la cuestión de los cursos de agua internacionales no se había examinado durante ese período de sesiones en espera de recibir las respuestas de los gobiernos⁴. No obstante, muchas delegaciones formularon observaciones acerca de esta materia en el trigésimo período de sesiones de la Asamblea General en el curso del debate celebrado en la Sexta Comisión sobre el informe de la Comisión de Derecho Internacional.
3. Todas estas delegaciones, con dos excepciones, exhortaron a proseguir sin demora los trabajos sobre esta cuestión. Subrayaron la importancia de elaborar unos principios destinados a regir los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Muchas delegaciones insistieron en que se abordara esta tarea en 1976, durante el 28.º período de sesiones de la Comisión o en que se iniciaran los trabajos con carácter prioritario o sin demora.
4. En el párrafo 4 de su resolución 3495 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, relativa al informe de la Comisión de

Derecho Internacional sobre su 27.º período de sesiones, la Asamblea General recomendó que la Comisión prosiguiera sus trabajos sobre el tema. Este primer informe estará dedicado al examen de las decisiones que debería adoptar la Comisión a fin de que sirvan de base para el comienzo de su labor sustantiva sobre los cursos de agua internacionales.

5. En 1974, el Magistrado T. O. Elias se preguntó si los términos empleados en el título del tema significaban algo más que «usos económicos de los ríos internacionales». Esta y cuestiones similares de otros miembros de la Comisión llevaron a que se pidiese a los Estados Miembros que indicaran el sentido que debería darse a la expresión «curso de agua internacional». Se solicitaron observaciones más concretas acerca de si «el concepto geográfico de cuenca hidrográfica internacional» era la «base adecuada para el estudio de los aspectos jurídicos de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación»⁵, por una parte, y «de la contaminación de los cursos de agua internacionales», por otra⁶.
6. Las respuestas a esta pregunta, por una pequeña mayoría, han sido favorables a la idea de que convendría comenzar los trabajos sobre la base de un concepto menos general que el de cuenca hidrográfica internacional.
7. El Canadá, al recomendar que la definición básica abarque una masa de agua dulce que cruza o constituye un límite internacional, ha señalado que el uso de una definición geográficamente restringida no excluiría la consideración de una cuenca hidrográfica natural o de una unidad funcional cuando las circunstancias del caso así lo exigieran⁷.
8. Hungría ha indicado que no existe un concepto geográfico general que pueda aplicarse a todas las relaciones jurídicas en materia de aguas situadas en el territorio de más de un Estado. Por consiguiente, la cuestión no está en estudiar el significado de ciertos conceptos, sino en saber si el concepto es adecuado para la reglamentación de determinadas relaciones jurídicas⁸.
9. El empleo de definiciones tradicionales, como la de «río internacional» en el sentido del Acta Final del

¹ Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 305 a 309, documento A/9610/Rev.1, cap. V y anexo.

² Véase *supra*, pág. 161, documento A/CN.4/294 y Add.1.

³ *Ibid.*, pág. 164, párr. 6.

⁴ *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 196, documento A/10010/Rev.1, párr. 138.

⁵ Véase *supra*, pág. 164, documento A/CN.4/294 y Add.1, párr. 6, pregunta B.

⁶ *Ibid.*, pregunta C.

⁷ *Ibid.*, pág. 169, secc. II, pregunta A, Canadá, y pág. 179, pregunta B, Canadá.

⁸ *Ibid.*, pág. 172, secc. II, pregunta A, Hungría.

Congreso de Viena de 1815⁹, ha obtenido considerable apoyo. Colombia, por ejemplo, si bien estima que la definición de «cuenca hidrográfica internacional» tal como aparece en las Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales [denominadas «Normas de Helsinki»]¹⁰, «es adecuada en sí misma»¹¹, considera que sería más apropiado referirse a un río que atraviesa o separa el territorio de dos o más Estados¹². El Brasil¹³ y el Ecuador¹⁴ se basan en el reconocimiento que ha obtenido este concepto en el sistema jurídico interamericano para apoyar su empleo en el estudio de la Comisión. España¹⁵, Polonia¹⁶ y Austria¹⁷ también han adoptado este criterio.

10. Algunos de los Estados que han presentado observaciones aceptarían el concepto de cuenca hidrográfica como base para el examen de los problemas de la contaminación, pero no para los usos. Así, Nicaragua ha señalado que la cuenca hidrográfica es «un concepto territorial que sólo bajo características locales especiales y mediante la celebración de convenios particulares puede constituir una sola unidad para ciertos proyectos de desarrollo e integración»¹⁸. Asimismo según Nicaragua: «En el caso especial de la contaminación, sí es conveniente tomar en cuenta el concepto geográfico de cuenca hidrográfica [...]. Los perjuicios que la contaminación de las aguas que conforman una cuenca hidrográfica puede causar en el río principal hacen necesario ampliar el campo del estudio sobre los aspectos jurídicos de la contaminación»¹⁹. Francia ha expresado puntos de vista análogos²⁰. En cambio, la República Federal de Alemania ha señalado que un estudio de la contaminación de los cursos de agua internacionales no debería basarse en el concepto de cuenca hidrográfica; «sólo la contaminación más allá de las fronteras, en contraposición a la contaminación localizada en un punto determinado de la cuenca fluvial, es pertinente [...]»²¹. En varias otras respuestas se adopta la misma posición.

11. Los Estados que se han manifestado partidarios de la utilización del concepto de cuenca hidrográfica en lo relativo a todos los aspectos de la cuestión hacen hincapié, por lo general, en la unidad de un sistema hidrográfico. Suecia ha destacado la necesidad de incluir en la definición tanto las aguas superficiales como las aguas

freáticas²². Finlandia²³ y los Estados Unidos de América²⁴ han recalcado la coherencia hidrográfica de la cuenca. La Argentina ha señalado que «debe asimismo atribuirse carácter internacional a los afluentes principales y secundarios de un río internacional, aun cuando se desarrollen totalmente en un territorio nacional, pues integran la red fluvial de una cuenca de drenaje internacional»²⁵. Sin embargo, ese mismo país ha indicado que, «dada la actual aceleración de los procesos relativos a la evolución y progreso de los conocimientos y al avance científico tecnológico, se considera innecesaria e incluso inconveniente la precisión y limitación de definiciones. Se estima que las mismas pueden dar lugar a prolongadas discusiones académicas cuyas conclusiones podrían ser superadas por los acontecimientos»²⁶. Esta observación es muy atinada. Arranca de las mismas consideraciones en que se inspiran muchas de las observaciones formuladas. Como indica el Canadá en su memorando: «Una definición jurídica debería ser un punto de partida viable y no un factor limitativo que impida tomar en consideración cualquier unidad geográfica apropiada al examinar problemas específicos y concretos»²⁷. La República Federal de Alemania, otro Estado que se inclina decididamente por el concepto de curso de agua internacional, señala:

Sin embargo, no debe pasarse por alto el hecho de que el suministro de agua a los países situados aguas abajo puede depender tanto de las tomas de agua de un afluente nacional como de las del curso de agua internacional de que se trata. Por consiguiente, puede ser útil extender un est idio jurídico de las cuestiones de cantidad a los aspectos de la cuenca fluvial en su totalidad, tomando debidamente en cuenta los derechos soberanos de los Estados ribereños²⁸.

12. Casi todos los Estados que han respondido al cuestionario reconocen, expresa o implícitamente, que una definición de los cursos de agua internacionales debería tener por objeto servir de contexto para el examen de los problemas jurídicos que se plantean cuando dos o más Estados coexisten en el mismo sistema de agua dulce y que una definición no debería acarrear necesariamente como corolario ninguna condición relativa a la manera de resolver esos problemas jurídicos. Así, algunos Estados se oponen al empleo del concepto de cuenca hidrográfica por considerar que ese empleo presupone ciertos principios, especialmente en materia de ordenación fluvial. Otros Estados consideran que, en vista de la necesidad de tener en cuenta la unidad hidrológica de un sistema hidrográfico, los conceptos tradicionales, como el de cursos de agua contiguos y sucesivos, constituirían una base demasiado restringida para llevar a cabo el estudio.

13. Parece, por consiguiente, que lo acertado sería que la Comisión siguiera la opinión expresada por varios de los Estados que han formulado observaciones en el sentido de que las controversias sobre definiciones no deberían entorpecer el desarrollo de la labor relativa a

⁹ Véase el texto del Acta Final en G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de Traités*, Gotinga, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815), pág. 379 (véase una versión española en M. Raventós e I. de Oyarzábal, *Colección de Textos Internacionales*, t. I, Barcelona, Bosch, 1936, pág. 229).

¹⁰ Véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 389 y ss., documento A/CN.4/274, cuarta parte, secc. C.1.

¹¹ Véase *supra*, pág. 179, documento A/CN.4/294 y Add.1, secc. II, pregunta B, Colombia.

¹² *Ibid.*, pág. 169, pregunta A, Colombia.

¹³ *Ibid.*, pág. 168, Brasil.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 169, Ecuador.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 170, España.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 175, Polonia.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 168, Austria.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 180, pregunta B, Nicaragua, párr. 3.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 183, pregunta C, Nicaragua.

²⁰ *Ibid.*, pág. 172, pregunta A, Francia.

²¹ *Ibid.*, pág. 177, pregunta B, Alemania (República Federal de), párr. 3.

²² *Ibid.*, pág. 176, pregunta A, Suecia.

²³ *Ibid.*, pág. 171, Finlandia.

²⁴ *Ibid.*, pág. 171, Estados Unidos de América.

²⁵ *Ibid.*, pág. 167, Argentina, párr. 5.

²⁶ *Ibid.*, pág. 167, párr. 1.

²⁷ *Ibid.*, pág. 169, Canadá, párr. 2, a.

²⁸ *Ibid.*, pág. 177, pregunta B, Alemania (República Federal de), párr. 7.

los cursos de agua internacionales. Por supuesto, esa actitud está en consonancia con la práctica habitual de la Comisión de aplazar la aprobación de las definiciones o, cuando más, de aprobarlas sólo provisionalmente hasta tanto no se han elaborado las disposiciones de fondo relativas a la materia jurídica estudiada.

14. La definición de los cursos de agua internacionales, en la medida en que sea necesaria, tiene que formularse en relación con los usos de esas aguas para fines distintos de la navegación. Hay que considerar lo que abarcan tales usos. En su cuestionario (pregunta D), la Comisión incluyó un esquema de los usos del agua dulce dividido en tres epígrafes: usos agrícolas, usos económicos y comerciales y usos domésticos y sociales. Los distintos usos enumerados en cada epígrafe, del riego a la pesca y los deportes náuticos pasando por la producción de energía, son un exponente de la variedad de actividades humanas para las que el agua es necesaria. El agua es considerada como un recurso necesario para cada uso particular.

15. A fin de determinar si su enumeración de los usos de los recursos hídricos era lo bastante completa, la Comisión preguntó a los Estados si debían incluirse otros usos. Se han sugerido varios otros usos, como los usos pecuarios y para fines de refrigeración. En algunas de las respuestas se ha expresado en términos generales la opinión de que un catálogo de usos específicos es útil sobre todo como lista de control y de que la elaboración de normas y principios jurídicos podría abarcar cuestiones más amplias que las comprendidas en la lista de usos específicos. En realidad, la Comisión había demostrado que no ignoraba este aspecto del problema cuando preguntó a los Estados (pregunta F) si debía incluir en su estudio los problemas de la prevención de las inundaciones y de la erosión. Ni la prevención de las inundaciones ni de la erosión constituyen un uso directo del agua como recurso. Ambas pueden ser la consecuencia de uno o varios usos. A título de simple ejemplo, se puede mencionar la erosión causada aguas abajo por la explotación de un embalse para la producción hidroeléctrica o una inundación causada por la explotación de un embalse para la producción hidroeléctrica sin tener en cuenta los efectos aguas abajo de un aumento del caudal. Por otra parte, cabe que las inundaciones o la erosión registradas aguas abajo no hayan sido causadas por los usos del agua corriente arriba, sino por ciertos usos de la tierra: escorrentías resultantes de la conversión de tierras agrícolas para usos residenciales o disminución de la capacidad de la tierra para retener el agua como consecuencia de la explotación forestal.

16. Los Estados que han contestado a esta pregunta han apoyado la inclusión de los problemas de la prevención de las inundaciones y de la erosión en el estudio de la Comisión, aunque el Gobierno del Ecuador ha puesto en duda la oportunidad de elaborar actualmente normas jurídicas sobre estas cuestiones, salvo en lo concerniente a la responsabilidad por daños causados por inundaciones o erosión como resultado del uso indebido de cursos de agua internacionales²⁹. Varios Estados han sugerido que se traten también los problemas de sedimentación.

17. Como argumento a favor de la inclusión de los problemas de las inundaciones y la erosión, varios Estados han alegado la necesidad de proteger el curso del agua y los usos a que ésta se destine. Por otra parte, algunos Estados han vinculado la inclusión de las inundaciones o la erosión al hecho de que estos problemas, como señala el Brasil, hayan sido «ocasionados por algún uso de los cursos de agua»³⁰. El Brasil también ha mencionado el supuesto de que tengan realmente «repercusiones internacionales como resultado de un daño importante causado a otros Estados»³¹. Esta salvedad plantea problemas que por naturaleza no son de definición y que deben ser examinados en relación con las propuestas sustantivas concernientes a la erosión y las inundaciones y con el problema de la responsabilidad mencionado en la observación del Ecuador citado en el párrafo anterior.

18. La cuestión que ha de resolverse ahora es la de si la labor de la Comisión debe circunscribirse a los efectos o consecuencias de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. En la mayoría de los supuestos que pueden preverse, es indudable que la Comisión examinará los efectos que los usos de un curso de agua internacional en un Estado produzcan en los usos de ese curso de agua en otro Estado. Sin embargo, el examen de los problemas de las inundaciones y la erosión muestra que tales fenómenos pueden ser causados en un Estado por actividades que no entrañan el uso directo del curso de agua internacional. Este sirve de medio o conducto a través del cual el uso no fluvial en un Estado produce consecuencias fluviales en otro Estado.

19. Sería posible citar un número considerable de ejemplos de este tipo de problema. La esfera de la contaminación es una fuente fecunda. Un ejemplo que recientemente ha surgido en diversas partes del mundo es el de la producción industrial de herbicidas y fungicidas que contienen compuestos de arsénico y mercurio. Al correr el tiempo, estos venenos van acumulándose en el suelo que rodea la fábrica como resultado de la pérdida de cantidades mínimas ocurrida durante el transporte y la fabricación. El agua superficial y la infiltración subterránea arrastran en forma diluida una parte de esos productos químicos hasta un curso de agua. La acumulación en el suelo llega a un punto en que las concentraciones arrastradas por el agua pueden destruir la vida acuática en el curso de agua. El agua contaminada, si afluye a otro Estado, puede afectar a una serie de usos del curso de agua en ese Estado, en particular los usos domésticos, la pesca y varias actividades recreativas. La contaminación puede impedir otros usos de consumo y fabricación a menos que se adopten medidas para eliminar o diluir los residuos.

20. El ejemplo citado difiere del problema de contaminación habitual en que el uso al que se destina el curso de agua no es la eliminación de desechos. No obstante, la relación entre la contaminación del curso de agua y su carácter de curso de agua internacional es tal que la Comisión debería estudiar las consecuencias de la actividad para el curso de agua aun cuando no se deriven de

²⁹ *Ibid.*, pág. 191, pregunta F, Ecuador.

³⁰ *Ibid.*, pág. 191, Brasil.

³¹ *Ibid.*

un uso del mismo. De manera análoga, el estudio debería comprender los problemas de las inundaciones y la erosión, así como la sedimentación, si tienen consecuencias para el curso de agua como curso de agua internacional, con independencia de que la inundación o la erosión sean o no el resultado del uso de un río. Como ha señalado Colombia en sus observaciones: «el estudio de dichos problemas debe incluirse, ya que forma parte de una planificación necesaria para entrar a analizar los mejores medios para evitar los perjuicios que tanto la erosión como las inundaciones ocasionan a los diferentes usos del agua»³². Estos ejemplos ponen de manifiesto que, si bien la definición completa de la expresión «curso de agua internacional» puede aplazarse hasta que la continuación del estudio haya permitido precisar el contenido de la materia, sería deseable llegar a un acuerdo sobre los elementos mínimos que la Comisión debería estudiar para codificar y desarrollar progresivamente el derecho internacional del uso del agua dulce.

21. Como se indica en varias de las respuestas al cuestionario, la descripción tradicional de un curso de agua internacional es cualquier río, canal o lago que forma la frontera o atraviesa el territorio de dos o más Estados. Esta definición es sustancialmente la que se ha utilizado para regular la navegación fluvial. El Acta Final del Congreso de Viena de 1815 comprende una disposición sobre la libre navegación de los ríos. El artículo 108 dispone lo siguiente:

Artículo CVIII.—Las Potencias cuyos Estados se hallan separados o atravesados por un mismo río navegable, se obligan a regular de común acuerdo todo lo relativo a la navegación de tal río. Nombrarán, al efecto, comisarios que se reunirán, lo más tarde seis meses después de finalizado el Congreso, y adoptarán como base de sus trabajos los principios establecidos en los artículos siguientes³³.

Una definición concebida para la navegación no es necesariamente la mejor solución para las necesidades de la gran variedad de usos para fines distintos de la navegación.

22. Sin embargo, la definición de 1815, al distinguir las aguas que forman una frontera de las aguas que cruzan una frontera, destaca la relación que existe entre las propiedades físicas del agua y los aspectos metafísicos de un límite trazado sobre el agua. Una frontera, aunque se determine con referencia a fenómenos físicos —la cresta de una cordillera o el *talweg* de un río— o se delimite materialmente con un muro o una sucesión de mojones de granito, sigue siendo una abstracción. En este punto de la montaña termina la autoridad del Estado A, que es sustituida por la del Estado B. A este lado del mojón de granito es lícito fabricar cerveza y al otro lado es ilícito. En esta orilla del lago es un delito verter hidrocarburos en el agua, pero no lo es en la otra. En la ribera del río correspondiente al Estado A está prohibido disminuir el nivel del agua, mientras que en la del Estado B está permitido extraerla con tal que la disminución del nivel no exceda de un pie.

³² *Ibid.*, pág. 191, Colombia.

³³ G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de Traités*, Gotinga, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815), pág. 427 (versión española en M. Raventós e I. de Oyarzábal, *Colección de Textos Internacionales*, t. I, Barcelona, Bosch, 1936, pág. 275).

23. En realidad, la situación es distinta según que el límite de la autoridad del Estado se sitúe en un punto en tierra o en un punto en el agua. Esa diferencia no se refiere al concepto de autoridad, sino a su aplicabilidad a fenómenos físicos. El Estado A puede prohibir la fabricación de cerveza en su territorio mediante el ejercicio de su propia autoridad, sin que influya para nada el hecho de que se elabore o no cerveza en el Estado B. Sin embargo, la prohibición de introducir hidrocarburos en las aguas de un lago que se extiende a ambos lados de una frontera no puede ser eficaz si el Estado de la ribera opuesta no impide que se efectúen tales vertidos. Las propiedades físicas de los líquidos y los movimientos normales del agua darán lugar a que ciertas cantidades de hidrocarburos atraviesen la frontera. La prohibición de reducir el nivel de las aguas del río en la ribera del Estado A será ineficaz si los usuarios del Estado B están autorizados a retirar agua hasta que el nivel haya bajado un pie, medido en la ribera del Estado B. El principio de la soberanía no hará que en una orilla el nivel siga alto cuando disminuye en la otra.

24. Esto lleva a considerar la cuestión de si la relación entre la soberanía y el agua es tal que los usos de las aguas fronterizas tienen que regirse por un conjunto de normas distinto del aplicable a los usos de las aguas que son atravesadas y no divididas por una frontera. Se trata de decidir si el punto de partida ha de ser el concepto de frontera con soberanías iguales y opuestas a cada lado o si han de tenerse en cuenta las características físicas del agua sobre la que se ejercen soberanías distintas en momentos diferentes.

25. Desde el punto de vista de las características físicas del agua, ¿cuál es la diferencia si la línea de demarcación intangible se traza a través del curso de agua y no longitudinalmente al mismo, es decir, si lo divide por segmentación en vez de por bisección? En este caso, el río atraviesa el territorio de los Estados ribereños sucesiva y no simultáneamente. Sin embargo, si un Estado ribereño de aguas arriba extrae agua del río que atraviesa su territorio sin reponerla, la cantidad de agua que cruce la frontera será menor y el nivel del río en el Estado ribereño de aguas abajo será inferior. El resultado final, una pérdida de agua, será el mismo que en el caso de la desviación de un río fronterizo. Si una fábrica de un Estado ribereño de aguas arriba vierte hidrocarburos en una corriente y éstos no son retirados o eliminados antes de que la corriente llegue a la frontera, los hidrocarburos serán arrastrados hasta el Estado ribereño de aguas abajo, del mismo modo que a través de la frontera en un lago limítrofe.

26. Por lo que respecta a los efectos fundamentales sobre la cantidad y calidad del agua, no parece que haya ninguna diferencia esencial según que la acción o la omisión que produce el efecto ocurra en un Estado ribereño de aguas arriba o en un Estado ribereño de aguas fronterizas. Las diferencias existentes se refieren principalmente al momento, la certidumbre y la magnitud del resultado. Los desechos orgánicos vertidos en un río que atraviesa una frontera a suficiente distancia de ésta pueden ser biodegradados antes de llegar a ella. El mismo resultado sería posible en un lago fronterizo amplio y tranquilo, pero poco probable en un río fronterizo.

No obstante, estas variaciones de probabilidad y de resultado no alteran las consecuencias físicas básicas derivadas del hecho de que el agua dulce es móvil, mudable y el disolvente más universal, para enumerar sólo tres de sus cualidades que tienen consecuencias jurídicas.

27. ¿Hay alguna diferencia fundamental entre esas interrelaciones si los Estados implicados en un problema de aguas no son Estados adyacentes ribereños de un curso de agua internacional sino Estados ribereños de la misma corriente que no tienen una frontera común? El río Níger nace en las montañas de Loma, cerca de la frontera entre Sierra Leona y Guinea, y atraviesa Malí y el Níger y regiones fronterizas de Benin antes de llegar a Nigeria y desembocar en el golfo de Guinea. Si Malí desviara una importante cantidad de agua del río Níger al sistema del río Senegal, el caudal de aquel curso de agua disminuiría, no sólo para el país vecino de Malí, o sea el Níger, sino también para Benin y Nigeria. Volviendo a la cuestión inicial, las fronteras políticas son ajenas a la unidad física de un sistema fluvial. Al igual que las ondas provocadas por una piedra arrojada a un estanque, los efectos físicos de una desviación, contaminación o modificación artificiales del caudal se propagarán por el agua hasta que las características físicas de ésta eliminen ese cambio.

28. La cuenca del Níger constituye un excelente ejemplo de que los aspectos jurídicos de los usos de un curso de agua internacional plantean problemas que van más allá de los aspectos de aguas fronterizas o aguas que atraviesan una frontera. En Lokoja (Nigeria) desemboca en el Níger un afluente principal, el río Benue, que desciende de la República Unida del Camerún y tiene importantes afluentes que nacen en el Chad. Más hacia el oeste, el río Sirba nace en el Alto Volta y confluye con el río Níger en Haoussa (Níger). Evidentemente, cada uno de estos ríos podría ser tratado en sí mismo como un curso de agua internacional y, para determinados efectos, quizás conviniera hacerlo. Pero es evidente asimismo que una desviación del río Sirba, en el Alto Volta, podría surtir efectos en Nigeria y que algunos tipos de contaminación en el Chad podrían ser arrastrados por el Benue hasta dicho país. También es evidente que un efecto persistente sobre el Benue producido en el Chad podría combinarse con un efecto persistente sobre el Sirba producido en el Alto Volta para crear un resultado compuesto en Onitisha (Nigeria), que se encuentra río abajo con respecto a la confluencia del Níger y el Benue.

29. Los problemas de esta naturaleza no son raros, y la creciente demanda que grava las reservas de agua dulce (como consecuencia del importante crecimiento demográfico, del constante aumento de las necesidades de la industria y de las presiones de la urbanización) convierte en certidumbre matemática la probabilidad de que surjan en cualquier cuenca fluvial pluriestatal.

30. Un conjunto de principios jurídicos sobre el uso de los cursos de agua internacionales que sólo se ocupara del agua dulce que atraviesa una frontera internacional concreta y de los ríos, lagos y canales que constituyen una frontera nacional determinada no sería lo bastante amplio para abarcar los complejos problemas de un sistema fluvial pluriestatal. Cuando los sistemas fluviales están comprendidos enteramente en el territorio de dos Esta-

dos, como en el caso de los que son objeto del Tratado entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos relativo a las aguas fronterizas y problemas planteados entre los Estados Unidos y el Canadá, de 11 de enero de 1909³⁴, es posible aplicar con razonable utilidad variaciones de la fórmula de 1815 como la empleada en ese Tratado. Sin embargo, incluso en una situación en la que sólo intervienen dos Estados, cuando se plantean problemas derivados de la tecnología moderna, como la repartición de los beneficios de la reglamentación coordinada de un río para la producción hidroeléctrica, es necesario tratar ese río como un todo. El Tratado entre los Estados Unidos de América y el Canadá relativo al aprovechamiento cooperativo de los recursos hidráulicos de la cuenca del Río Columbia, de 1961,³⁵ constituye a este respecto un ejemplo revelador.

31. Una línea directriz de considerable importancia para el desarrollo del derecho internacional es la de que los Estados de reciente independencia, los Estados en desarrollo, han reconocido que los problemas que se plantean en relación con las cuencas fluviales pluriestatales no pueden resolverse aplicando una teoría adoptada por la Santa Alianza en 1815. En el Acta relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger, de 1963,³⁶ los Estados signatarios reconocieron que la complejidad de las características físicas de la cuenca exigía «una estrecha cooperación» de todos los Estados ribereños del río, sus afluentes y subafluentes [...] para la explotación juiciosa de los recursos «de la cuenca del Níger»³⁷. La parte dispositiva del Acta comprende las siguientes disposiciones:

Artículo 2

Cada Estado ribereño podrá proceder a la explotación del río Níger, sus afluentes y subafluentes en la parte de la cuenca del río Níger situada en su territorio y sin perjuicio de su soberanía con arreglo a los principios definidos en la presente Acta y las modalidades que se determinen en los acuerdos especiales que se celebren ulteriormente.

La explotación de dicho río, sus afluentes y subafluentes se entenderá en un sentido amplio y se refiere, en particular, a la navegación, a sus usos agrícolas e industriales y a la recolección de los productos de su fauna y su flora.

Artículo 3

La navegación por el río Níger, sus afluentes y subafluentes será enteramente libre para los buques mercantes y las embarcaciones de recreo y para el transporte de mercancías y pasajeros. Los buques y las embarcaciones de todas las naciones serán tratados en todos los aspectos sobre una base de completa igualdad.

Artículo 4

Los Estados ribereños se comprometen a establecer una estrecha cooperación respecto del estudio y la ejecución de cualquier proyecto que pueda influir sensiblemente en ciertas características del régimen del río, sus afluentes y subafluentes, en sus condiciones de navegabili-

³⁴ Véase el texto del tratado en Naciones Unidas, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.V.4), págs. 260 y ss.

³⁵ Véase el texto del tratado en Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 542, pág. 245.

³⁶ *Ibid.*, vol. 587, pág. 9.

³⁷ *Ibid.*, pág. 10.

dad, en su explotación agrícola e industrial, en el estado sanitario de sus aguas y en las características biológicas de su fauna y su flora³⁸.

32. El Acta del río Níger fue completada, en noviembre de 1964, por el Acuerdo relativo a la Comisión del río Níger y a la navegación y el transporte por el río Níger³⁹, a la que se asignan en el artículo 2 las siguientes funciones:

a) Elaborar los reglamentos comunes que permitan la plena aplicación de los principios enunciados en el Acta de Niamey, y velar por su aplicación efectiva.

Los reglamentos comunes y las demás decisiones que adopte la Comisión tendrán fuerza obligatoria después de su aprobación por los Estados ribereños y transcurrido el plazo fijado por la Comisión, en las relaciones entre esos Estados y en lo que respecta a su reglamentación interna.

b) Mantener el enlace entre los Estados ribereños con miras a la utilización más eficaz de los recursos de la cuenca del Níger.

c) Reunir, evaluar y difundir los datos básicos relativos al conjunto de la cuenca, examinar los proyectos presentados por los Estados ribereños y recomendar a los gobiernos de los Estados ribereños programas coordinados de estudios para el aprovechamiento y la explotación racionales de los recursos de la cuenca.

d) Vigilar la ejecución de los estudios y trabajos en la cuenca y mantener informados a los Estados ribereños, por lo menos una vez al año, mediante los informes sistemáticos y periódicos que esos Estados se comprometen a presentarle.

e) Elaborar los reglamentos comunes relativos a todas las formas de navegación por el río, incluido el cabotaje.

f) Elaborar los reglamentos de personal y velar por su aplicación.

g) Examinar las reclamaciones y contribuir a la solución de las controversias.

h) Velar por la aplicación de las disposiciones del Acta de Niamey y del presente Acuerdo⁴⁰.

33. El esclarecido espíritu que anima esos dos acuerdos constituye el reconocimiento del hecho de que todos los ribereños de una cuenca fluvial tienen interés por lo que ocurre en toda la cuenca. Animados por el mismo espíritu que había movido a los nueve Estados ribereños del río Níger, los cuatro Estados africanos de la cuenca del Senegal adoptaron en 1963 una Convención relativa al aprovechamiento general de la cuenca del río Senegal⁴¹. En el preámbulo se observa que el aprovechamiento coordinado de la cuenca del río Senegal para la explotación racional de sus diversos recursos ofrece perspectivas para una cooperación económica provechosa. A ese instrumento siguió, en 1964, la Convención relativa al régimen jurídico del río Senegal⁴². En el artículo 8 de este Tratado se establece que las aguas que desembocan en el Senegal estarán sometidas en todos los aspectos al mismo régimen que los ríos o lagos de que sean tributarias. El artículo 11 dispone:

Artículo 11.—Como complemento de las disposiciones del título I de la Convención de 26 de julio de 1963 relativa al aprovechamiento

³⁸ *Ibid.*, pág. 12 (traducción de la Secretaría).

³⁹ *Ibid.*, págs. 20 y ss.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 22 (traducción de la Secretaría).

⁴¹ Senegal, *Journal officiel de la République du Senegal*, Dakar, 20 de febrero de 1965, Año 110.º, N.º 3727, pág. 171.

⁴² Véase *Ríos y lagos internacionales (Utilización para fines agrícolas e industriales)*, documento CIJ-75 rev.2, en OEA, *Documentos Oficiales*, OEA/Ser.I/VI, Washington (D.C.), Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, págs. 213 y ss. (texto en francés).

general de la cuenca del río Senegal, el Comité Interestatal tendrá, en particular, las atribuciones siguientes:

a) Elaborar un reglamento común que permita la plena aplicación de los principios establecidos en la presente Convención.

El reglamento común y las demás decisiones que adopte el Comité tendrán fuerza obligatoria, después de su aprobación por los Estados interesados, en las relaciones entre esos Estados y en lo que respecta a su reglamentación interna.

b) Velar por el cumplimiento del reglamento.

c) Reunir la información básica relativa al conjunto de la cuenca del río, preparar y someter a los gobiernos de los Estados ribereños programas coordinados de estudios y trabajos para el aprovechamiento y la explotación racionales de los recursos del río Senegal.

d) Examinar los proyectos elaborados por los Estados con miras al aprovechamiento del río, según se define en el artículo 3 del presente estatuto.

e) A petición de uno o varios Estados ribereños, estudiar y ejecutar proyectos para el aprovechamiento del río.

f) Informar a los Estados ribereños acerca de todos los proyectos o problemas concernientes al aprovechamiento de la cuenca del río, armonizar las relaciones entre los Estados en esta esfera y contribuir a la solución de las controversias.

g) En su caso, solicitar en nombre de los Estados ribereños asistencia financiera y técnica, bilateral o multilateral, para la realización de los estudios y trabajos relacionados con el aprovechamiento del río.

Podrá confiarse al Comité la gestión de la asistencia técnica y financiera que se obtenga de ese modo⁴³.

34. La Convención y Estatutos relativos al aprovechamiento de la cuenca del Chad, de 1964⁴⁴, también toman como punto de partida la necesidad de tratar cualquier sistema de agua dulce como un todo. El artículo 4 de los estatutos dispone lo siguiente:

Artículo 4.—La explotación de la cuenca del Chad y especialmente la utilización de las aguas superficiales y subterráneas ha de interpretarse en el sentido más amplio y se refiere, en particular, a las necesidades del aprovechamiento doméstico, industrial y agrícola y a la recolección de los productos de su fauna y flora⁴⁵.

35. El artículo 5 de los Estatutos establece los principios básicos para el uso de las aguas:

Artículo 5.—Los Estados miembros se comprometen a no adoptar, sin someterla previamente a la Comisión, ninguna medida capaz de influir sensiblemente en la importancia de las pérdidas de agua o en la forma del hidrograma y del limnograma anual y ciertas otras características del lago, en las condiciones de su explotación por otros Estados ribereños, en el estado sanitario de las aguas o en las características biológicas de la fauna o la flora de la cuenca.

En particular, los Estados miembros se comprometen a no efectuar en la parte de la cuenca bajo su jurisdicción ningún trabajo relacionado con el aprovechamiento de los recursos hídricos o el suelo que pueda influir sensiblemente en el régimen de los cursos de agua y las aguas freáticas de la cuenca sin haberlo notificado con antelación suficiente y previa consulta con la Comisión, en la inteligencia de que los Estados miembros conservarán la libertad de llevar a cabo los planes y proyectos en curso de ejecución o que se emprendan en un plazo de tres años contado a partir de la firma de la presente Convención⁴⁶.

⁴³ *Ibid.*, pág. 216 (texto en francés).

⁴⁴ Véase el texto (en francés y en inglés) de la Convención y de los estatutos en República Unida del Camerún, *Journal officiel de la République fédérale du Cameroun*, Yaoundé, 15 de septiembre de 1964, 4.º año, N.º 18, págs. 1005 y ss.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 1005.

⁴⁶ *Ibid.*

36. Los tratados concernientes al Chad, el Níger y el Senegal antes mencionados son los ejemplos más destacados del reconocimiento internacional de la interdependencia de una cuenca fluvial, pero no son los únicos. En virtud del artículo 1.º del Tratado de la cuenca del Plata, de 1969⁴⁷, los cinco Estados sudamericanos ribereños se comprometen a mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo económico y la integración física de la cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable. Dicho artículo especifica como esferas concretas de promoción las siguientes:

- a) La facilitación y asistencia en materia de navegación.
- b) La utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo.
- c) La preservación y el fomento de la vida animal y vegetal.
- d) El perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones.
- e) La complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca.
- f) La complementación económica de áreas limítrofes.
- g) La cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades.
- h) La promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, evaluación y aprovechamiento de los recursos naturales del área.
- i) El conocimiento integral de la Cuenca del Plata⁴⁸.

37. La Declaración de Asunción sobre aprovechamiento de ríos internacionales fue publicada como resolución N.º 25 de la IV Reunión ordinaria de Cancilleres de los Países de la cuenca del Plata, celebrada en junio de 1971⁴⁹, con miras a «dejar consignados los puntos fundamentales respecto de los cuales ya hubo acuerdo»⁵⁰. Como ha señalado el Gobierno del Brasil en sus observaciones⁵¹, esa Declaración mantiene la distinción entre aguas fronterizas y «ríos internacionales sucesivos». Los párrafos pertinentes de la Declaración dicen lo siguiente:

1. En los ríos internacionales contiguos, siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños.

2. En los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la cuenca⁵².

38. La distinción que se hace en estos dos párrafos no está en contradicción con la tesis de que, al elaborar reglas para un río internacional, es menester tener en cuenta la naturaleza unitaria del río. Sería prematuro abordar ahora el examen del contenido de los principios

⁴⁷ Véase *Ríos y lagos internacionales...* (op. cit.), págs. 167 y ss. El tratado se publicará en Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 875, N.º 12550.

⁴⁸ *Ibid.*, págs. 167 y 168.

⁴⁹ Véase el texto del Acta y de la Declaración en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 350 y ss., documento A/CN.4/274, segunda parte, cap. II, párr. 326.

⁵⁰ *Ibid.*, pág. 351, Acta de Asunción, Resolución N.º 25.

⁵¹ Véase *supra*, pág. 168, documento A/CN.4/294 y Add.1, secc. II, pregunta A, Brasil.

⁵² *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 351, documento A/CN.4/274, segunda parte, cap. II, párr. 326, Acta de Asunción, resolución N.º 25.

jurídicos formulados en esos dos párrafos. Pero el hecho de que se aplique una regla a las aguas limítrofes y otra a los ríos internacionales sucesivos no hace más que confirmar lo dicho anteriormente. Si bien cualquier causa que afecte a la cantidad, la calidad o el caudal del agua produce el mismo tipo de resultado a través de líneas de demarcación longitudinales que a través de líneas de demarcación transversales, existen diferencias en cuanto a la certidumbre, la magnitud y el momento del resultado. Tales diferencias quizá justifiquen la aplicación a las aguas fronterizas de una serie de disposiciones jurídicas más restrictivas que las aplicables a los ríos sucesivos. Evidentemente, se trata de una de las cuestiones más importantes y difíciles que tiene que resolver la Comisión.

39. Sin embargo, el párrafo 2 de la Declaración de Asunción, al autorizar el aprovechamiento de las aguas por cada Estado según sus necesidades, «siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la cuenca», deja claramente sentado que este principio se aplica a toda la cuenca del Plata con independencia de la situación geográfica concreta de cada Estado en la cuenca, ya el aprovechamiento de las aguas afecte a un afluente o a un subafluente, ya el «perjuicio sensible» sea ocasionado por un Estado adyacente o no adyacente. Los principios enunciados en los párrafos 1 y 2 de la Declaración están en consonancia con el reconocimiento de la unidad hidrológica de la cuenca.

40. Esta interpretación viene a ser confirmada por las disposiciones de los párrafos 3 y 4:

3. En cuanto al intercambio de datos hidrológicos y meteorológicos:

a) Los ya procesados serán objeto de divulgación y canje sistemáticos a través de publicaciones;

b) Los datos por procesar ya sean simples observaciones, lecturas o registros gráficos de instrumentos, serán permutados o suministrados a juicio de los países interesados.

4. Los Estados tenderán, en la medida de lo posible, a intercambiar gradualmente los resultados cartográficos e hidrográficos de sus mediciones en la cuenca del Plata, de modo que se facilite la caracterización del sistema dinámico⁵³.

41. En 1968, el Comité de Ministros del Consejo de Europa proclamó la Carta Europea del Agua⁵⁴, que enuncia doce principios. Este grupo de principios, largamente madurados, constituye un excelente esquema para elaborar un cuerpo de normas sobre los usos del agua dulce. En el presente contexto, los principios más importantes son los principios I, II, VI, VII, VIII, XI y XII, cuyo texto es el siguiente:

I. *No hay vida sin agua. El agua es un bien precioso, indispensable para todas las actividades humanas*

El agua cae de la atmósfera sobre la tierra, adonde llega principalmente en forma de lluvia o de nieve. Arroyos, ríos, lagos y glaciares son las grandes vías por donde fluye hacia los océanos. Durante su viaje, el agua es retenida por el suelo, por la vegetación, por los animales. Retorna a la atmósfera principalmente por evaporación y por transpiración vegetal. El agua es para el hombre, los animales y las plantas un elemento de primera necesidad.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Véase el texto de la Carta en *ibid.*, págs. 372 y ss., documento A/CN.4/274, párr. 373.

En efecto, constituye las dos terceras partes del peso del hombre y hasta las nueve décimas partes del peso de los vegetales.

Es indispensable para el hombre como bebida y alimento, para su higiene y como fuente de energía, materia prima de producción, vía de transporte y base de las actividades recreativas que exige cada vez más la vida moderna.

II. *Los recursos de agua dulce no son inagotables. Es indispensable preservarlos, controlarlos y, de ser posible, acrecentarlos*

Como consecuencia de la explosión demográfica y del rápido aumento de las necesidades de la agricultura y la industria modernas, los recursos hidráulicos son objeto de una demanda creciente. No será posible satisfacerla ni elevar los niveles de vida si cada uno de nosotros no aprende a considerar el agua como un artículo precioso que es preciso preservar y utilizar racionalmente.

VI. *El mantenimiento de una cubierta vegetal apropiada, de preferencia boscosa, es esencial para la conservación de los recursos hidráulicos*

Es preciso mantener la cubierta vegetal, preferiblemente boscosa, y reconstituirla cada vez que desaparece, con la mayor rapidez posible.

La salvaguardia de los bosques es un factor de gran importancia para la estabilización de las cuencas de desagüe y de su régimen hidrológico. Los bosques son, además, útiles tanto por su valor económico como en calidad de lugares de recreo.

VII. *Los recursos hidráulicos deben ser objeto de inventario*

El agua dulce utilizable representa menos de un 1% de la cantidad de agua de nuestro planeta y está repartida de manera muy desigual.

Es indispensable conocer los recursos hidráulicos superficiales y subterráneos, teniendo en cuenta el ciclo del agua, su calidad y su utilización.

Por inventario se entenderá el balance o la evaluación cuantitativa de los recursos de agua.

VIII. *La buena administración del agua debe ser objeto de un plan elaborado por las autoridades competentes*

El agua es un recurso precioso que necesita una administración racional de acuerdo con un plan en que se concilien a la vez las necesidades a corto y a largo plazo.

Es imperiosa la necesidad de una verdadera política de los recursos naturales, que exigen numerosas medidas de conservación, regulación y distribución. Además, la conservación de la calidad y la cantidad del agua exige que se desarrollen y perfeccionen técnicas de utilización, de reciclaje y de depuración.

XI. *La administración de los recursos hidráulicos debería inscribirse en el marco de la cuenca natural y no en el de fronteras administrativas o políticas*

Las aguas que corren sobre la superficie siguen la línea de mayor pendiente y convergen para formar cursos de agua. Un río con sus afluentes puede compararse con un árbol extremadamente ramificado que sirve a un territorio llamado cuenca.

Conviene tener en cuenta el hecho de que, en los límites de una cuenca, todas las utilizaciones de aguas superficiales y profundas son interdependientes y es recomendable que su administración lo sea también.

XII. *El agua no tiene fronteras. Es un recurso común que precisa cooperación internacional*

Los problemas internacionales que pueden plantear las utilizaciones del agua deberían resolverse de común acuerdo entre los Estados, con miras a salvaguardar el agua tanto en calidad como en cantidad⁵⁵.

Lo que antecede constituye un resumen breve, pero convincente, de las inevitables exigencias que la naturaleza

misma del agua dulce impone a los Estados y al aprovechamiento por éstos de las cuencas fluviales internacionales.

42. Es un hecho incontrovertible de la vida internacional que los Estados están más predisuestos a apoyar una determinada línea de conducta en una carta, a la que se considera como una declaración de intención política, que en un tratado, que impone la carga jurídica de adoptar medidas en vez de actitudes. La tarea de la Comisión de Derecho Internacional es elaborar una serie de proyectos de artículos destinados a ser adoptados en forma de tratado. Debería, por consiguiente, tener en cuenta la reacción probable de los Estados a sus propuestas. Así pues, si un número importante de Estados se muestra reacio a la idea de utilizar el concepto de cuenca hidrográfica como punto de partida para la elaboración de una serie de normas sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación por tratarse de un concepto demasiado general, hay que deducir que se trata de un punto de partida cuestionable. Si un número importante de Estados manifiesta que la limitación de la aplicación de las normas del Acta Final del Congreso de Viena de 1815, a las aguas fronterizas y las aguas que atraviesan una frontera son inaceptables porque esos conceptos no reconocen la unidad hidrográfica del agua dulce, la elección de la fórmula tradicional para sentar las bases de los estudios de la Comisión es discutible.

43. El hecho de que relativamente pocos Estados hayan contestado al cuestionario de la Comisión aumenta las dificultades que suscitan las diferencias de opinión para determinar el alcance del estudio. La remisión al debate de la Sexta Comisión que, en general, no emprendió un análisis de los diferentes aspectos del cuestionario, no permite aclarar la situación.

44. Para resolver el problema parece apropiado acudir a la práctica seguida modernamente en esta materia por los Estados. Como se ha indicado antes, las principales convenciones multilaterales concernientes al aprovechamiento de los ríos Níger, Senegal y Plata, así como los instrumentos posteriores concertados para aplicar esas convenciones, definen su ámbito de aplicación con arreglo al concepto de cuenca fluvial. En esos tratados, el concepto no comprende solamente el brazo principal del río, sino también todos los arroyos, corrientes y otras aguas que desembocan en el brazo principal. Como se precisa en el preámbulo y en los artículos 2, 3 y 4 del Acta relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger, la cuenca comprende los afluentes y subafluentes del río⁵⁶. El concepto de cuenca fluvial no es tan amplio como el de cuenca hidrográfica, al menos en el sentido en que éste se utiliza en las Normas de Helsinki que se refieren a un «sistema hidrográfico, incluyendo las aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común»⁵⁷. El concepto de «cuenca fluvial internacional» reconoce la unidad hidrológica del agua, permite tener en cuenta las características

⁵⁶ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 587, págs. 10 y 12.

⁵⁷ *Anuario...* 1974, vol. II (segunda parte), pág. 389, documento A/CN.4/274, párr. 405.

⁵⁵ *Ibid.*

físicas de ésta y acepta la posibilidad de relaciones recíprocas de causa y efecto en todo el sistema fluvial.

45. Las otras preguntas del cuestionario no han suscitado respuestas decididamente divergentes. Como ya se ha indicado, se han sugerido en las respuestas de los gobiernos varias adiciones al esquema de los usos del agua dulce propuesto en el cuestionario (pregunta D) y ha habido una amplia coincidencia de pareceres acerca de la inclusión de la prevención de las inundaciones y de la erosión, así como de los problemas de sedimentación. Ha habido consenso acerca de que la Comisión debe tener en cuenta la interacción entre los usos del agua dulce para la navegación y para otros fines.

46. Las respuestas a la pregunta de si la Comisión debería abordar el problema de la contaminación en la primera etapa de su estudio (pregunta H) han sido, en general, favorables a la idea de examinar primero los usos o los usos y los problemas de contaminación conjuntamente. Como ha señalado Polonia:

Parece, por tanto, que el separar la protección del agua contra la contaminación por usos para fines distintos de la navegación que, de hecho, producen contaminación, sería artificial. Por esa razón debe examinarse el problema de la contaminación del agua simultáneamente con su causa, es decir, los usos domésticos, agrícolas y comerciales⁵⁸.

Polonia, como varios otros Estados, era partidaria de que, si tal resultaba ser el mejor plan de trabajo, la Comisión iniciara su labor concentrándose en los aspectos relacionados con la contaminación. Ahora bien, en vista de

⁵⁸ Véase *supra*, pág. 00, documento A/CN.4/294 y Add.1, secc. II, pregunta H, Polonia.

las opiniones predominantes, parecería apropiado que la Comisión se concentrara al principio en los usos y examinara los aspectos particulares de la contaminación en el contexto de los distintos usos, como, por ejemplo, el calentamiento del agua en relación con la producción de energía nuclear o los efectos de los abonos químicos sobre la vida acuática.

47. La última pregunta (pregunta I) era la de si debía establecerse un comité de expertos para que ayudara a la Comisión en su labor. La opinión general ha sido favorable a la creación de ese comité, si resulta indispensable, pero varios Estados han considerado que es prematuro adoptar una posición definitiva sobre este extremo en la etapa inicial de los trabajos de la Comisión. Como medida provisional, el Relator Especial se ha puesto en contacto con unos 12 organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de alguno de los aspectos del aprovechamiento de los ríos. Se les ha preguntado si estarían dispuestos a prestar a la Comisión el asesoramiento técnico sin el que no será posible llegar a la elaboración de un cuerpo adecuado y viable de normas jurídicas. Su respuesta ha sido muy favorable.

48. No queda más que una cuestión principal sobre la que, en esta etapa, la Comisión debe adoptar una decisión para que los trabajos puedan continuar: el alcance de esos trabajos.

49. A este respecto, el Relator Especial recomienda que la Comisión adopte la posición de que su tarea consiste en formular principios y normas jurídicos relativos a los usos de las cuencas fluviales internacionales para fines distintos de la navegación.