DOCUMENTO A/CN.4/332 Y ADD.1

Segundo informe sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, por el Sr. Stephen M. Schwebel, Relator Especial

[Original: inglés]
[24 de abril y 22 de mayo de 1980]

ÍNDICE

		Página
Abreviaturas		167
Capítulo	*Párrafos*	
I. ESTADO DE LOS TRABAJOS SOBRE EL TEMA	1-31	167
A. Primer informe del Relator Especial	1-5	167
B. Observaciones de la Comisión sobre el primer informe del Relator Especial	6-10	168
C. Observaciones formuladas sobre el tema de la Sexta Comisión de la Asamblea General	11-26	168
1. Una convención básica	11-18	168
2. ¿Principios generales o principios particulares?	19-26	169
D. Ventajas de empezar por el estudio de los principios generales	27-31	171
II. NUEVO EXAMEN DE LOS PROYECTOS DE ARTÍCULOS PRESENTADOS POR EL RELATOR ESPECIAL EN SU PRIMER INFORME	32-139	171
A. Alcance del tema	32-51	171
1. ¿Se debe dar una definición del curso de agua internacional?	32-39	171
2. Uso de las aguas del curso de agua	40-45	173
3. Problemas relacionados con el uso de las aguas	46-48	173
4. Otros problemas de definición	49-51	174
B. Proyectos de artículos	52-139	174
1. Proyecto de artículo 1 (Alcance de los presentes artículos)	52	174
2. El «sistema» de un curso de agua internacional	53-58	175
3. Proyecto de artículo 2 (Estados del sistema)	59-63	176
4. Proyecto de artículo 3 (Términos empleados)	64	176
5. Acuerdos de sistema como complemento de un tratado básico	65-68	177
6. Proyecto de artículo 4 (Acuerdos de sistema)	69-72	177
7. Los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte*	73-80	178
8. Los asuntos relativos a la *Competencia en materia de pesquerías*	81-85	179
9. El *Asunto del lago Lanós*	86-89	180
10. Proyecto de principios de conducta en materia de recursos naturales compartidos	90	181
11. Carácter condicional de la obligación de negociar	91-93	182
12. Acuerdos relativos a subsistemas	94-102	182
13. Partes en los acuerdos de sistema	103-104	184
14. Proyecto de artículo 5 (Partes en la negociación y celebración de acuerdos de sistema)	105-114	184
15. «Apreciablemente»	115-123	185
16. Reunión e intercambio de datos	124-129	186
17. Proyecto de artículo 6 (Reunión e intercambio de datos)	130-139	187
III. PRINCIPIOS GENERALES: EL AGUA COMO RECURSO NATURAL COMPARTIDO	140-239	188
A. Introducción	140	188
B. El agua como arquetipo del recurso natural compartido	141	188

Capítulo		*Párrafos*	*Página*
C.	Proyecto de artículo 7 (Recurso natural compartido)	142	189
D.	Aceptación por la comunidad internacional del concepto de recurso natural compartido	143-185	189
	1. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados	144-148	189
	2. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua	149-152	190
	3. Cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados	153-155	191
	4. Proyecto de principios de conducta respecto de los recursos naturales compartidos	156-185	192
E.	Utilización en común de los cursos de agua, como recurso natural, para la navegación	186-214	197
	1. El *Asunto del río Oder*	187-193	197
	2. Decreto francés de 1792	194-197	199
	3. Convención de Barcelona sobre las vías navegables	198-203	199
	4. Convenciones sobre determinados cursos de agua navegables	204-211	200
	5. Normas de Helsinki	212-214	203
F.	Utilización en común de las aguas fronterizas	215-239	204

ABREVIATURAS

CDI	Comisión de Derecho Internacional
CIJ	Corte Internacional de Justicia
C.I.J. Recueil	CIJ, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
C.P.J.I., serie A	CPJI, *Recueil des arrêts*
C.P.J.I., serie A/B	CPJI, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ILA	International Law Association
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

CAPÍTULO PRIMERO

Estado de los trabajos sobre el tema

A.—Primer informe del Relator Especial

1. En 1979, el Relator Especial presentó a la Comisión de Derecho Internacional en su 31.° período de sesiones un primer informe sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación [1], en el cual se refería en primer término, en el capítulo I, a las características físicas especiales del agua, el más común de los compuestos químicos, y examinaba la naturaleza del ciclo hidrológico, la limitada capacidad autodepuradora del agua y los factores que regulan la cantidad y el flujo del agua, a fin de determinar las limitaciones y propiedades físicas que habían de tenerse en cuenta para que pudieran ser efectivos los principios jurídicos relativos a los usos del agua.

2. En el capítulo II, el Relator Especial estudiaba el espinoso problema del alcance que habrá de tener un estudio de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación e indicaba que, habida cuenta de las leyes físicas que rigen el agua, las normas jurídicas aplicables al uso del agua dulce deberían formularse tomando como unidad la cuenca hidrográfica. Reconocía, sin embargo, que hay divergencias de opinión entre los Estados en lo que respecta a esta cuestión fundamental y que, a juicio de varios Estados, no era todavía oportuno aceptar la noción de

[1] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), pág. 145, documento A/CN.4/320.

cuenca hidrográfica. Tales Estados opinaban que debían conservarse y aplicarse en general ciertos conceptos anteriores, como la definición de río internacional que figura en el Acta Final del Congreso de Viena (1815)[2], refiriéndose exclusivamente a los fines de la navegación. En las precedentes deliberaciones sobre los cursos de agua internacionales, tanto en la CDI como en la Sexta Comisión de la Asamblea General, se había podido comprobar con qué energía se sostenían estas opiniones divergentes. En consecuencia, en el informe se sugería que, en la medida de lo posible, se llevara adelante la preparación de los artículos sin una definición inicial de curso de agua internacional.

3. En el capítulo III del informe se analizaba la gran diversidad de los cursos de agua. Se reconocía que, para tratar los problemas que planteaban, había que encontrar un método que permitiera elaborar principios de aplicabilidad general en un marco dotado de flexibilidad suficiente para permitir la adaptación a los aspectos especiales de cada curso de agua. Con tal finalidad, en ese mismo capítulo se proponía una serie de artículos sobre «acuerdos de usuarios». Un acuerdo de usuario se aplicaría a un curso de agua determinado y todo Estado que contribuyera a alimentar y utilizara las aguas de ese curso de agua podría ser parte en el acuerdo independientemente de que pasara o no a ser parte en el proyecto de artículos que, según estaba previsto, había de elaborar la Comisión.

4. En el capítulo IV del informe había una serie de proyectos de artículos relativos a la reunión y al intercambio de datos sobre la cantidad, el caudal y la extracción de agua dulce de los cursos de agua internacionales. En cambio, los requisitos para el acopio y el intercambio de datos sobre la calidad del agua se regularían en los acuerdos de usuarios.

5. Al presentar su primer informe a la Comisión, el Relator Especial señaló que los artículos que allí figuraban no estaban destinados a ser aprobados por la Comisión, eran de carácter totalmente provisional y sólo debían servir de base de reflexión. Tenían por objeto ilustrar un método que podría aplicarse para tratar de solventar algunos de los problemas del tema complicadísimo que se estudiaba y conocer los puntos de vista de la Comisión sobre las ventajas e inconvenientes del criterio propuesto.

B.—Observaciones de la Comisión sobre el primer informe del Relator Especial

6. La Comisión no examinó los artículos propuestos con miras a aprobarlos, modificarlos o rechazarlos, sino que se limitó a analizar en general las propuestas presentadas.

7. De las declaraciones formuladas por los miembros de la Comisión se desprendió un amplio apoyo al concepto propuesto por el Relator Especial de una «convención básica» que «establecería principios generales de derecho, de carácter supletorio, relativos a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación». Esta convención iría acompañada por acuerdos de «usuarios» o de «sistema» que permitirían a los Estados de un determinado curso de agua establecer disposiciones, derechos y obligaciones detallados aplicables a los usos del curso de agua de que se tratara[3].

8. Se plantearon no pocas cuestiones en cuanto a la forma en que deberían elaborarse tales principios, así como sobre el significado y el alcance de los términos «acuerdo de usuarios» y «Estado usuario» y se planteó asimismo la cuestión de si el término «usuario» reflejaba debidamente las distintas situaciones que podrían plantearse[4].

9. Algunos miembros se mostraron partidarios de que se formularan principios que se aplicaran a algunos usos concretos tales como el riego, la producción de energía y el consumo doméstico. Otros propusieron, en cambio, que se elaborase «una serie de normas y reglas aplicables a todos los tipos de usos de tales cursos de agua»[5]. Algunos otros consideraban dudoso que el tema estuviese ya maduro para la codificación[6].

10. Al finalizar el debate, el Relator Especial sugirió, como próximo paso, la posibilidad de estudiar uno de los cuatro aspectos del tema que se enumeran a continuación:

a) Principios aplicables a usos particulares;

b) Normas sobre los usos abusivos del agua y ciertos efectos de los usos del agua, tales como la contaminación;

c) Principios generales aplicables a los usos del agua;

d) Disposiciones institucionales para la cooperación internacional en materia de cursos de agua internacionales[7].

La Comisión no llegó a un acuerdo sobre el criterio que prefería adoptar. El debate giró en torno de los principios relativos a ciertos usos específicos y a los principios aplicables a los usos de los cursos de agua en general[8].

C.—Observaciones formuladas sobre el tema en la Sexta Comisión de la Asamblea General

1. Una convención básica

11. Con ocasión del examen en la Sexta Comisión de la Asamblea General del informe presentado por la

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

[3] *Anuario... 1979*, vol. II (segunda parte), pág. 200, documento A/34/10, párr. 134.

[4] Véanse, por ejemplo, las declaraciones del Sr. Riphagen (*ibid.*, vol. I, pág. 111, 1554.ª sesión, párr. 45) y del Sr. Jagota (*ibid.*, págs. 115 y 116, 1555.ª sesión, párrs. 25 a 27).

[5] *Ibid.*, vol. II (segunda parte), pág. 198, documento A/34/10, párr. 125.

[6] *Ibid.*, págs. 199 y 200, párr. 133.

[7] *Ibid.*, pág. 203, párr. 145.

[8] *Ibid.*, párr. 146.

CDI sobre su 31.° período de sesiones, se formularon muchas observaciones sobre el tema de los cursos de agua internacionales. Unos 45 Estados expresaron sus puntos de vista sobre varios aspectos del tema. En general, esas observaciones fueron favorables a la propuesta de que la Comisión preparase una serie de artículos que proporcionasen un marco jurídico para la negociación de tratados destinados a regir el uso del agua de cursos de agua determinados por los Estados interesados. Ningún Estado expresó directamente su disconformidad con tal propuesta, aunque algunos opinaron que sería prematuro elaborar esa serie de artículos mientras no se hubiese estudiado más a fondo el derecho de los cursos de agua internacionales [9].

12. Veintitrés Estados apoyaron incondicionalmente la preparación de una convención básica y cuatro Estados más aprobaron el mismo criterio, pero con ciertas reservas.

13. Entre los primeros, el representante de Venezuela, que hizo uso de la palabra en nombre de los Estados del Pacto Andino [10], se refirió al Tratado de la Cuenca del Plata [11]. Señaló en particular a la atención de la Comisión el artículo 6 del Tratado, según el cual las partes en él pueden concertar acuerdos bilaterales o multilaterales encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la cuenca [12].

14. El representante de Jordania, después de manifestar que la idea de redactar una convención básica que se completaría con acuerdos de usuarios parecía «muy interesante», añadió que la «convención básica» prevista «no debe ser tan general como para anular lo que sin duda debe constituir uno de los propósitos de la codificación, es decir, la uniformidad del derecho aplicable». Afirmó que, por razones políticas, no siempre podían celebrarse acuerdos bilaterales sobre el agua [13].

15. El representante de Bangladesh instó a la Comisión a que «desarrolle y codifique los principios pertinentes de derecho internacional, fije los procedimientos para su aplicación y [...] desarrollo [...], otorgando un tratamiento igual a los Estados ribereños de aguas arriba y de aguas abajo». Declaró que su delegación apoyaba «decididamente la formulación de normas generales y universales sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación» en las que se establecieran derechos y obligaciones [14].

16. El representante del Uruguay, aunque se mostró partidario de la elaboración de una convención básica, señaló su preocupación de que el artículo 5 parecía «limitarse el derecho de los Estados a celebrar acuerdos bilaterales fuera del marco de la convención proyectada». Observó asimismo que en el proyecto de artículo 6 parecía «establecerse la prevalencia de los tratados multilaterales de carácter general respecto de los tratados específicos bilaterales o multilaterales, lo que resulta contrario a los principios aceptados del derecho internacional» [15].

17. Los Estados que no se pronunciaron a favor ni en contra del concepto de una convención básica que se combinaría con acuerdos particulares a cada curso de agua internacional se mostraron, sin embargo, partidarios de que la Comisión prosiguera sus trabajos en tal sentido. El representante del Canadá, por ejemplo, tomó nota con interés «de la propuesta de elaborar una convención básica que recogería normas de aplicación general. Así sería posible adoptar acuerdos regionales que, a la vez que se someterían al régimen general, podrían adaptarse a las exigencias de cada caso» [16].

18. Habida cuenta de que, en la Sexta Comisión, la mayoría de los Estados apoyó la elaboración de una serie de proyectos de artículos que podrían aprobarse como «convención básica», se propone que la Comisión de Derecho Internacional proceda a examinar y redactar los artículos que podrían servir de base para aprobar una convención de esa índole.

2. ¿Principios generales o principios particulares?

19. No obstante, antes de considerar cada uno de los artículos, será preciso decidir qué aspecto del uso del agua dulce deberán constituir la primera parte de la labor de la Comisión. También en este punto conviene tener en cuenta el examen del tema en la Sexta Comisión.

20. De las cuatro posibilidades sugeridas por el Relator Especial al finalizar el debate de la Comisión en su 31.° período de sesiones [17], ni las normas generales sobre los usos abusivos del agua ni las disposiciones institucionales para la cooperación entre los Estados contaron con el apoyo de la Sexta Comisión. Cierto número de representantes se refirieron a la necesidad

[9] Véase, por ejemplo, la declaración del representante de Turquía *(Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión,* 51.ª sesión, párrs. 49 y 50; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección).

[10] Acuerdo de Cartagena [Acuerdo de Integración Subregional (Pacto Andino)], firmado en Bogotá el 26 de mayo de 1969. Países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Para el texto, véase Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana, *Documentación informativa,* t. II, *Grupo Andino-M.C.C.-CARIFTA y otros documentos,* Caracas, 1971, pág. 35.

[11] Firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969. Para el texto, véase *Ríos y lagos internacionales (utilización para fines agrícolas e industriales),* 4.ª ed., rev., OEA/Ser.I/VI, CIJ-75 rev. 2, Wáshington (D. C.), Organización de los Estados Americanos, 1971, págs. 167 y ss. Se publicará en Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 875. Véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 317, documento A/CN.4/274, párrs. 60 a 64.

[12] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión,* 44.ª sesión, párr. 18; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[13] *Ibid.,* 51.ª sesión, párr. 57; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[14] *Ibid.,* 50.ª sesión, párrs. 34 y 35; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[15] *Ibid.,* párr. 52; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[16] *Ibid.,* 41.ª sesión, párr. 25; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[17] Véase *supra,* párr. 10.

de crear algún tipo de organización que se ocuparía de los problemas comunes de los países ribereños, pero no se hizo propuesta alguna para que se diese prioridad a las disposiciones institucionales.

21. Con respecto a la contaminación de los cursos de agua internacionales, el representante de Finlandia declaró que el tema no tenía carácter prioritario porque varias organizaciones y organismos internacionales se dedicaban ya a preparar propuestas para la protección del medio ambiente, incluida la lucha contra la contaminación de las aguas [18]. El representante de Bulgaria declaró que las normas generales que había de elaborar la Comisión debían tratar en particular del medio acuático, pero no propuso que la Comisión se concentrara desde un principio en tales normas [19]. El representante de Egipto expresó opiniones análogas [20]. El representante de Etiopía dijo que no era conveniente que la Comisión examinase el problema de la contaminación [21].

22. Las otras dos posibilidades sugeridas por el Relator Especial son la elaboración de artículos que contengan principios aplicables a usos particulares del agua, tales como el riego, la producción de energía y la producción industrial, o la formulación de artículos en que se enuncien principios aplicables a los usos del agua dulce en general.

23. La preparación de una serie de principios generales contó con el apoyo de gran parte de los miembros de la Sexta Comisión que se refirieron a ese aspecto del tema. Unos 26 Estados convinieron en que la Comisión debía proceder a elaborar principios generales relativos al uso del agua de los cursos de agua internacionales. En la gran mayoría de los casos, esa posición no excluía la posibilidad de establecer principios que pudiesen aplicarse a usos particulares. En este sentido manifestó el representante de la Argentina: «El proyecto debe adoptar la forma de una convención, con un pequeño número de principios muy generales que sirvan de guía para los acuerdos entre los usuarios en casos particulares» [22]. El representante de Nigeria declaró que su delegación «apoyará la preparación de un código de conducta al que puedan referirse los Estados que deseen celebrar acuerdos regionales» [23]. El representante de España dijo que su delegación «comparte la opinión del Relator Especial de que lo que se necesita es un conjunto de artículos que enuncien principios relativos al uso de los cursos de agua internacionales en términos suficientemente amplios para poder aplicarlos a todos los cursos de agua internacionales y que, al mismo tiempo, proporcionen el medio para que sus disposiciones puedan adaptarse a la naturaleza específica de un curso de agua determinado» [24].

24. Los representantes de unos pocos Estados se refirieron directamente a la cuestión. El representante de Iraq declaró lo siguiente:

> Conviene establecer una serie de normas y reglas aplicables a todos los tipos de usos de los cursos de agua internacionales más que formular reglas basadas únicamente en el examen de sus distintos usos. En efecto, es lógico enunciar en primer lugar reglas generales de las que puedan después derivarse reglas particulares aplicables a un determinado uso [25].

25. El representante de la India sostuvo una opinión distinta. «La CDI debe asignar prioridad a la elaboración de artículos sobre los usos especiales de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación» [26]. En cambio, la representante de Dinamarca esperaba que se formulase «un acuerdo básico donde se establezcan normas de carácter general que puedan complementarse con normas concretas para determinados cursos de agua [...]» [27]. El representante de Francia, tras declararse partidario de que se formulen normas generales, añadió lo siguiente:

> Además, si esas normas comprenden determinados usos de los cursos de agua internacionales, deben tener un carácter meramente residual. Por tanto, es prometedora la propuesta hecha por el Relator Especial para que la convención general se complemente mediante «acuerdos de usuarios» [28].

El representante de Bulgaria, que apoyó la formulación de normas generales, no excluía

> [...] la elaboración, a base de normas y principios generales, de normas específicas que puedan aplicarse a condiciones regionales o concretas en los sistemas fluviales internacionales [29].

26. Del debate en la Sexta Comisión se desprendía que la Comisión debía procurar, primeramente, elaborar una serie de principios jurídicos que se pudieran aplicar en general a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Tal fue el criterio que la gran mayoría de las delegaciones consideraron preferible, si bien no se manifestó ninguna oposición resuelta a que la Comisión empezara por formular principios relativos a usos particulares del agua. En todo caso, hubo en la Sexta Comisión una concordancia de pareceres suficiente para justificar que esa opinión sea tenida muy en cuenta al adoptar una decisión sobre la manera de llevar adelante los trabajos. Al mismo tiempo, la CDI debería considerar si hay razones de peso que aconsejen tratar primero determinados usos del agua más bien que los usos del agua en general.

---

[18] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión,* 41.ª sesión, párr. 18; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[19] *Ibid.,* 46.ª sesión, párr. 62; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[20] *Ibid.,* 51.ª sesión, párr. 27; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[21] *Ibid.,* 43.ª sesión, párr. 21; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[22] *Ibid.,* 46.ª sesión, párr. 54; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[23] *Ibid.,* párr. 32; *e ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[24] *Ibid.,* 46.ª sesión, párr. 62; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[25] *Ibid.,* 38.ª sesión, párr. 45; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[26] *Ibid.,* 51.ª sesión, párr. 65; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[27] *Ibid.,* 48.ª sesión, párr. 3; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[28] *Ibid.,* párr. 16; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[29] *Ibid.,* 46.ª sesión, párr. 62; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

D.—Ventajas de empezar por el estudio de los principios generales

27. La elaboración de normas y principios relacionados con determinados usos del agua ofrece una ventaja evidente. La justificación de esos principios puede presentarse en un contexto específico como, por ejemplo, las necesidades del sistema de riego, y el contenido de un principio puede enjuiciarse con un conocimiento razonablemente exacto de sus consecuencias y de su vinculación con otros principios y normas conexos. Basta mencionar como ejemplo el principio de que todo Estado ribereño que construye una represa u otra estructura análoga de regulación de las aguas en un curso de agua internacional en el que haya una población de peces de importancia económica deberá asegurar al construirla la conservación de esa población. Al aplicar esta norma a un río en que se prevé la construcción de una represa aguas abajo del lugar de desove de los salmones, se deberá prever algún dispositivo (escaleras salmoneras, por ejemplo) merced al cual los peces puedan llegar al lugar de desove y la nueva generación de salmones pueda dirigirse al mar.

28. Todo principio general relativo a los usos de los cursos de agua será necesariamente más abstracto y sus consecuencias menos previsibles que las de una norma especialmente formulada teniendo en cuenta una consecuencia particular de un uso determinado. El artículo fundamental de la resolución sobre los usos de las aguas dulces internacionales para fines distintos de la navegación, aprobada en septiembre de 1961 por el Instituto de Derecho Internacional, en su período de sesiones de Salzburgo, constituye un ejemplo de formulación de carácter sumamente general:

Artículo 2

Todo Estado tiene derecho a usar las aguas que atraviesan o bordean su territorio, salvo las limitaciones impuestas por el derecho internacional y, en particular, las que resultan de las disposiciones siguientes.

Este derecho tiene por límite el derecho de uso de los otros Estados interesados en el mismo río o en la misma cuenca hidrográfica [30].

29. La norma jurídica esencial expresada es que los derechos de un Estado están limitados por los derechos de otros Estados. Se trata de un postulado de derecho internacional tan fundamental que no admite discusión. Los demás artículos de la resolución del Instituto se refieren a los procedimientos para la solución de controversias. Son disposiciones útiles que ofrecen algunas otras aclaraciones sobre la forma en que pueden ejercerse los derechos de aprovechamiento. No aclaran, en cambio, en qué consisten esos derechos ni cuáles son los principios aplicables para conciliar usos contrapuestos.

30. La elaboración de un cuerpo de normas sobre usos específicos podría servir de base para formular a continuación principios generales que proporcionarían soluciones prácticas al problema de los usos incompatibles entre sí. Ahora bien, este método tiene también inconvenientes. Puede hacer que la Comisión entre en discusiones de detalle que no puedan dirimirse fácilmente por la falta de una norma general aplicable. Además, la adopción en una fase inicial de artículos que enuncien normas aplicables en general al uso de los cursos de agua ofrece la ventaja de informar a los miembros de la Comisión acerca del contexto general en que podrán elaborarse otras normas más detalladas. Los miembros de la Comisión podrían sentirse preocupados con razón ante la idea de aprobar una norma sobre actividades específicas sin saber cómo encajará esa norma dentro de un plan general. El problema fue planteado en el 31.° período de sesiones de la Comisión por Sir Francis Vallat en sus comentarios sobre la labor futura relativa a los cursos de agua internacionales:

[...] Es importante que no se pida a la Comisión que decida sobre artículos aislados, a fin de que pueda observar el proyecto de artículos en perspectiva. [El orador] espera que el Relator Especial pueda ampliar esa perspectiva a tiempo para el próximo período de sesiones de la Comisión [31].

31. Aunque el determinar cuál ha de ser la mejor organización de los trabajos sobre el tema plantea no pocas dudas, hay razones de peso para diferir la formulación de normas relativas a usos determinados y dedicarse, en cambio, a estudiar los principios generales de derecho que podrían adoptarse como artículos de un proyecto de tratado aplicable a los usos de los cursos de agua internacionales. El Relator Especial partirá, pues, de esa base para el presente estudio, alentado por el apoyo general que este modo de enfocar la labor obtuvo en la Sexta Comisión.

[30] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961,* Basilea, vol. 49, t. II, 1962, pág. 370. Véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 215, documento A/5409, párr. 1076.

[31] *Anuario... 1979,* vol. I, pág. 117, 1555.ª sesión, párr. 34.

CAPÍTULO II

Nuevo examen de los proyectos de artículos presentados por el Relator Especial en su primer informe

A.—Alcance del tema

1. ¿SE DEBE DAR UNA DEFINICIÓN DEL CURSO DE AGUA INTERNACIONAL?

32. Antes de pasar al examen de los principios generales que rigen el uso del agua de los cursos de agua internacionales, la Comisión debería reexaminar los artículos presentados como base de discusión en el 31.° período de sesiones. Esos artículos han sido objeto, tanto en la CDI como en la Sexta Comisión de la Asamblea General, de un buen número de observaciones que van de la aprobación a la desaprobación, sobre todo en lo que respecta a ciertos detalles de algu-

nas propuestas. Ello no obstante, ha habido acuerdo general en cuanto a la necesidad de disposiciones que fijen el ámbito de aplicación de los proyectos de artículos, que definan la relación entre la labor de la CDI y los acuerdos sobre cursos de agua particulares, y que traten de la reunión y el intercambio de datos esenciales.

33. Tanto en la CDI como en la Sexta Comisión, los debates confirmaron la división de opiniones entre partidarios de la fórmula del Acta Final del Congreso de Viena [32] sobre ríos contiguos y de curso sucesivo y los partidarios de un concepto más amplio, tal como el de cuenca fluvial, cuenca de drenaje o cuenca hidrológica. En el informe presentado a la CDI por el anterior Relator Especial, Sr. Kearney, en 1976 [33], y en el primer informe del actual Relator Especial [34] se examina detenidamente la cuestión. En este último, lo que se propone es que se adopte como artículo 1 una definición provisional del alcance que sirva de base de trabajo [35] y permita que esta cuestión fundamental se determine cuando se haya elaborado, aunque sólo sea parcialmente, el contexto sustantivo del proyecto de artículos.

34. Un elemento nuevo es la opinión, expresada en la CDI y en la Sexta Comisión, de que el alcance de los artículos se debe fijar en una fase inicial. En la CDI, el Sr. Njenga se preguntó si la decisión de aplazar la definición de cursos de agua internacionales era realmente acertada: «como el contenido mismo de las normas dependerá de la manera en que se defina el curso de agua internacional, es indispensable que la Comisión examine esta cuestión lo más pronto posible» [36]. El Sr. Thiam expresó también la opinión de que la Comisión de Derecho Internacional debería definir qué entendía por «cursos de agua» [37].

35. En la Sexta Comisión de la Asamblea General, el representante de Francia adujo la opinión de que:

> La cuestión de la definición de la expresión «cursos de agua internacionales» no debería paralizar la labor de la CDI, pero no debería aplazarse demasiado una solución del problema, pues éste influye sobre el ámbito y sobre el contenido del proceso de codificación [...] [38].

El representante de Kenya exhortó a la Comisión de Derecho Internacional

> a que examine la definición de cursos de agua internacional lo antes posible. Al examinar la aceptabilidad de los proyectos de artículo formulados, la cuestión de si los artículos se refieren a ríos sucesivos o contiguos o, en sentido más amplio, a cuencias hidrográficas internacionales, será de importancia decisiva para los gobiernos [39].

El representante del Níger consideró que la CDI había procedido acertadamente al no definir el concepto de curso de agua internacional, pero que «se requiere ahora alguna aclaración» y «ha tenido que efectuarse una elección». Sin embargo, esa delegación no consideraba que «la elección de un concepto en vez del otro deba aplicarse a la totalidad del proyecto de artículos. La elección debe efectuarse en relación con cada uno de los artículos» [40].

36. El representante de la Unión Soviética sostuvo que la adopción de una definición no podía diferirse y propuso que el término curso de agua internacional se entendiera en el sentido de denotar «las aguas que siguen un curso determinado» [41]. En cambio, el representante del Japón consideró que se debería «aplazar la búsqueda de una definición de cursos de agua internacionales» [42]. El representante de la India declaró que «la CDI podría ocuparse de la definición de curso de agua internacional en una etapa posterior, y tal vez incorporarla en una cláusula facultativa» [43]. Los demás Estados que hicieron alusión al tema no comentaron concretamente la cuestión del momento en que debería adoptarse la definición, y cabe suponer que están dispuestos a dejar que esta cuestión la determine la CDI.

37. El argumento de que la definición de cursos de agua internacionales guarda una relación directa con el contenido de los principios que pueda adoptar la CDI tiene indiscutiblemente mucho peso. Si se tratara de una mera cuestión de forma no habría habido en torno a los elementos de la definición tantas discusiones como las que se han registrado en la CDI y en la Asamblea General. No cabe duda de que el significado que se dé a la expresión «curso de agua internacional» repercutirá en los intereses de los Estados, y los Estados tienen buenas razones para querer saber cuáles van a ser las consecuencias principales de la adopción de tal o cual definición. Sin embargo, en vista de las dificultades con que se tropezaba para ponerse de acuerdo sobre una definición, la CDI decidió en 1976 que no era necesaria una definición de curso de agua internacional al principio de los trabajos [44].

38. Por consiguiente, al preparar su primer informe, el Relator Especial trató de evitar propuestas que favorecieran la adopción de una definición. Ello no obstante, los proyectos de artículos 1 y 2 [45], que se incluyeron como ejemplo del tipo de disposiciones mínimas necesarias para que la CDI prosiga sus trabajos sin una definición de curso de agua internacional, han sido objeto de algunas críticas, tanto en la CDI como en la

---

[32] Véase *supra*, párr. 2 y nota 2.

[33] *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 202, documen A/CN.4/295.

[34] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), págs. 154 y ss., documento A/CN.4/320, párrs. 37 y ss.

[35] *Ibid.*, pág. 146, párr. 2.

[36] *Ibid.*, vol. I, pág. 120, 1556.ª sesión, párr. 23.

[37] *Ibid.*, pág. 231, 1578.ª sesión, párr. 6.

[38] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión*, 48.ª sesión, párr. 16; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[39] *Ibid.*, 43.ª sesión, párr. 6; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[40] *Ibid.*, 46.ª sesión, párr. 34; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[41] *Ibid.*, 42.ª sesión, párr. 13; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[42] *Ibid.*, párr. 5; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[43] *Ibid.*, 51.ª sesión, párr. 65; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[44] *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 160, documento A/31/10, párr. 164.

[45] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), pág. 146, documento A/CN.4/320, párr. 2.

Sexta Comisión, según las cuales con esos textos se rebasa el mandato conferido a la CDI.

39. Las críticas contra el artículo 1 se centraron en el párrafo 1, en el que se dice:

> Los presentes artículos se aplican a los usos de las aguas de los cursos de agua internacionales y a problemas conexos como la prevención de las inundaciones, la erosión, la sedimentación y la intrusión de agua salada.

2. Uso de las aguas del curso de agua

40. Se ha hecho la objeción de que la CDI no debería ocuparse de los usos de las aguas de los cursos de agua internacionales, sino únicamente de los usos de los cursos de agua. Pero resulta difícil ver la utilidad de hacer una distinción entre el uso del curso de agua y el uso del agua del curso de agua.

41. Al tratar de explicar en la CDI esta distinción se dieron ejemplos de usos de cursos de agua distintos del uso de las aguas de los cursos de agua: navegación, conducción de maderas por flotación y producción de energía [46]. Pero cada una de esas actividades entraña el uso del agua, y así se ha considerado tradicionalmente. El elemento común —si se da a la producción de energía un significado muy restringido— es que el uso tiene lugar «entre las orillas» del curso de agua o, como en el caso del caz de un molino, en su zona inmediatamente adyacente. Con esa definición se excluirían todos los usos que entrañan desviación o extracción de agua del curso de agua, incluidas muchas instalaciones de producción de energía. Entre esos usos excluidos figurarían casi todos los aprovechamientos del agua para el riego y otras labores agrícolas, para la producción de energía nuclear o de combustibles posibles, para la industria manufacturera, la construcción, la minería y otras actividades extractivas, así como para el consumo doméstico y municipal. Los usos esencialmente para la navegación son los que en muchos casos pueden constituir una actividad en gran parte circunscrita «dentro» del curso de agua (excepción hecha de esclusas y canales, y de las estructuras de almacenamiento de agua por bombeo y de regulación construidas en los afluentes), pero la CDI no está encargada de estudiar los usos que son esencialmente para la navegación.

42. Todos esos usos que quedarían excluidos en una definición tan estricta fueron expresamente mencionados entre los usos enumerados en la lista incluida en el cuestionario para los Estados preparado por la CDI en 1974 y aprobado por la Asamblea General en su resolución 3315 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, para que fuese enviado a los Estados. En ninguna de las contestaciones de los Estados se propuso la exclusión de esos usos y un buen número de Estados propusieron otros usos más a base de la utilización del agua tomada de los cursos de agua [47]. Se han seguido recibiendo nuevas respuestas de Estados que dan su apoyo a la enumeración de usos propuestos en el cuestionario. En el debate de la Asamblea General y en las resoluciones de ésta sobre la labor de la CDI se ha dado por sentado que el proyecto de artículos trataría de los usos cuya exclusión se ha propuesto recientemente.

43. En el párrafo 61 del primer informe del Relator Especial se dice que en el proyecto de artículo 1 se ha adoptado la frase «los usos de las aguas de los cursos de agua internacionales» en vez de «los usos de los cursos de agua internacionales» como se dice en la resolución 2669 (XXV) de la Asamblea General. Se señala que no se trata de un cambio esencial, sino de matiz. En el párrafo 62 también se comenta brevemente este cambio y se dice que la referencia a *las aguas* «hace hincapié en la posición central y decisiva que el agua ocupa en la elaboración del presente proyecto de artículos [...]».

44. No obstante, la interpretación sumamente restrictiva que se ha propuesto para la frase «los usos de los cursos de agua internacionales» confiere importancia a la decisión que se adopte acerca de qué frase se va a utilizar en el artículo 1. Parece indispensable que se utilicen las palabras «los usos de las aguas de los cursos de agua internacionales» para evitar controversias y confusiones en cuanto a los usos que la Comisión estudia.

45. Por la misma razón, también es importante que la Comisión adopte en el curso de su 32.° período de sesiones una formulación adecuada para el artículo 1. Aunque se pueda aplazar, por lo menos durante el presente período de sesiones, la elección entre el concepto de cuenca de drenaje o la fórmula del Acta Final del Congreso de Viena [48], no parece razonable seguir adelante sobre una base tan poco definida que los miembros de la Comisión no puedan saber con seguridad si en su estudio entran usos tales como el riego o el consumo doméstico, pese a que la inclusión de esos usos ha sido aceptada desde que se iniciaron los trabajos de la Comisión y ha contado con el respaldo de la gran mayoría de los Estados.

3. Problemas relacionados con el uso de las aguas

46. Una segunda objeción formulada al párrafo 1 del artículo 1 pone de manifiesto en realidad la necesidad de adoptar el artículo. Un pequeño número de representantes en la Sexta Comisión pusieron reparos a la frase final del párrafo «y a problemas conexos como la prevención de las inundaciones, la erosión, la sedimentación y la intrusión de agua salada». El representante de la RSS de Bielorrusia declaró que el proyecto «[...] abarca cuestiones no relacionadas con el tema que se examina, tales como el control de las inundaciones y la erosión» [49]. El representante de la URSS

[46] *Ibid.*, vol. I, pág. 228, párr. 15.

[47] Véase el análisis de las respuestas de los Estados al cuestionario de la CDI, *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), págs. 184 a 191, documento A/CN.4/294 y Add.1, preguntas D y E.

[48] *Véase supra*, párr. 2 y nota 2.

[49] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión*, 44.ª sesión, párr. 25; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

declaró que: «problemas como la lucha contra las inundaciones, la erosión y la sedimentación, que se plantean independientemente de la utilización de los cursos de agua, no están incluidos en la cuestión» [50].

47. En el cuestionario preparado por la Comisión de Derecho Internacional en 1974 figuraba como pregunta F lo siguiente: «¿Debe la Comisión incluir en su estudio los problemas de la prevención de las inundaciones y de la erosión?». Entre los Estados que han contestado a esta pregunta ha habido una considerable coincidencia en opinar que la CDI debe ocuparse de estas materias [51]. Cierto número de Estados han sugerido como puntos adicionales la sedimentación y la intrusión de agua salada, tanto en sus respuestas al cuestionario como en el debate habido en la Sexta Comisión [52]. En el informe de la CDI sobre su 28.° período de sesiones se dice que se deben incluir en el estudio la prevención de las inundaciones, los problemas de la erosión y la sedimentación [53]. Según se señala en el primer informe de este Relator Especial, se añadió la intrusión de agua salada porque se trata de un problema afín que afecta al uso del agua dulce [54].

48. Conviene señalar también que en el 31.° período de sesiones de la CDI se adujo además la opinión de que «sería peligroso hacer extensivo el estudio a los lagos, a pesar de que algunos lagos comunican con cursos de agua [...]» [55]. La expresión «curso de agua internacional», si queda subordinada a una interpretación tan limitada como ésta, no será apropiada para la formulación del proyecto de artículos que ha de preparar la CDI. La exclusión de los lagos (y canales) plantearía graves cuestiones en cuanto a la relación del proyecto de artículos como importantes cursos de agua. Cabe mencionar, entre otros, el lago Chad, el lago Lemán, los Grandes Lagos entre Canadá y Estados Unidos y el lago Titicaca.

4. Otros problemas de definición

49. Hay otras cuestiones derivadas de la definición que se plantean con motivo de las objeciones que se han formulado en la CDI y en la Sexta Comisión en cuanto a la expresión «Estado usuario», que se define en el artículo 2 del primer informe del Relator Especial como «todo Estado que contribuya a alimentar y utilice las aguas de un curso de agua internacional».

50. En la CDI, el Sr. Njenga se preocupó por saber «si los dos elementos de la fórmula "contribuya a alimentar y utilice" son independientes o acumulativos». Adujo que «Egipto, por ejemplo, no contribuye a alimentar las aguas del Nilo, pero, no obstante, utiliza esas aguas» [56]. A juicio del Sr. Ushakov, el artículo 2 se basaba en el concepto de «cuenca hidrográfica internacional» [57]. Los representantes del Brasil [58] y de la Unión Soviética [59] opinaron lo mismo en la Sexta Comisión.

51. En el primer informe del Relator Especial, al tratar del proyecto de artículo 2 (Estados usuarios), así como del artículo 3 (Acuerdos de usuarios) y del artículo 4 (Definiciones) [60], se dice que los artículos se proponen «sin perjuicio de decidir ulteriormente si el centro de la cuestión es el río, el sistema fluvial o la cuenca de drenaje» [61]. Al presentar su informe a la Comisión, el Relator Especial señaló claramente que en el proyecto de artículos propuesto no se decidía la cuestión de saber si en las aguas de un curso de agua internacional están comprendidas las aguas subterráneas además de las superficiales, ni tampoco si se abarcaban también los afluentes [62].

B.—Proyectos de artículos

1. Proyecto de artículo 1 (Alcance de los presentes artículos)

52. Habría que revisar tanto el artículo 1 como el artículo 2, que figuran en el primer informe [63], para que, en la medida que convenga, traten de los problemas que se han examinado. A fin de no quedar estancados en constantes discusiones sobre cuáles son los usos de los que hay que ocuparse y sobre si están o no incluidos los lagos (y los canales), hace falta una fórmula que deje bien sentado que un curso de agua internacional no se debe considerar meramente, según la gráfica expresión utilizada por el representante de Tailandia en la Sexta Comisión, como «un conducto que lleva agua» [64]. El Relator Especial considera que se puede alcanzar este objetivo mencionando en el artículo 1 los «sistemas de cursos de agua internacionales». Este sería el único cambio importante en el proyecto de artículo propuesto, que diría lo siguiente:

Artículo 1.—Alcance de los presentes artículos

1. Los presentes artículos se aplican a los usos de las aguas de los sistemas de cursos de agua internacio-

[50] *Ibid.*, 42.ª sesión, párr. 13; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[51] *Anuario... 1976,* vol. II (primera parte), págs. 191 a 193, documento A/CN.4/294 y Add.1.

[52] Véanse, por ejemplo, las respuestas de los Países Bajos y Polonia (*ibid.*, pág. 190).

[53] *Ibid.* (segunda parte), pág. 160, documento A/31/10, párr. 166.

[54] *Anuario... 1979,* vol. II (primera parte), pág. 160, documento A/CN.4/320, párr. 58.

[55] *Ibid.*, vol. I, pág. 228, 1577.ª sesión, párr. 14.

[56] *Ibid.*, pág. 120, 1577.ª sesión, párr. 14.

[57] *Ibid.*, pág. 119, párr. 17.

[58] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión,* 45.ª sesión, párr. 30; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[59] *Ibid.*, 42.ª sesión, párr. 14; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[60] *Anuario... 1979,* vol. II (primera parte), pág. 146, documento A/CN.4/320, párr. 2.

[61] *Ibid.*, pág. 169, párr. 91.

[62] *Ibid.*, pág. 159, párr. 55.

[63] *Ibid.*, pág. 146, párr. 2.

[64] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones,* 40.ª sesión, párr. 50; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

nales y a problemas relacionados con esos sistemas como la prevención de las inundaciones, la erosión, la sedimentación y la intrusión de agua salada.

2. El uso de las aguas de los cursos de agua internacionales para la navegación está comprendido en el ámbito de los presentes artículos en la medida en que sus disposiciones sobre otros usos de las aguas afecten a la navegación o resulten afectadas por ésta.

2. El «sistema» de un curso de agua internacional

53. La palabra «sistema» se utiliza frecuentemente en conexión con la idea de «río». En el artículo 331 del Tratado de Versalles se estipula:

Artículo 331

Son declarados internacionales los ríos siguientes:

El Elba *(Labe)* desde su confluencia con el Vltava *(Moldau)* y el Vltava *(Moldau)* desde Praga;

El Oder *(Odra)* desde su confluencia con el Oppa;

El Niemen *(Russstrom-Memel-Niemen)* desde Grodno;

El Danubio desde Ulm;

y todas las partes navegables de estos sistemas fluviales que naturalmente proporcionen acceso al mar a más de un Estado [...]; junto con los canales laterales y canales construidos ya para doblar o mejorar las secciones naturalmente navegables de los sistemas fluviales especificados, o para poner en comunicación dos secciones naturalmente navegables del mismo río. [...] [65].

54. En el Tratado de Versalles hay varias referencias más a los sistemas fluviales como, por ejemplo, en el artículo 362, donde, al tratar de la proyectada ampliación de la jurisdicción de la Comisión Central del Rin, se habla de «cualesquiera otras partes del sistema fluvial del Rin a las que pueda alcanzar la Convención General de que trata el artículo 338» [66].

55. También se emplea el término «sistema fluvial» en la Convención en la que se fija el estatuto definitivo del Danubio (París, 1921). En el artículo 1 se estipula la libre navegación por el curso navegable del Danubio y «por todo el sistema fluvial internacionalizado». En el artículo 2 se dice:

El sistema fluvial internacionalizado a que se hace referencia en el artículo precedente está formado por:

El Morava y el Thaya en las partes de su curso que forman la frontera entre Austria y Checoslovaquia;

El Drave a partir de Barcs;

El Tisza desde la desembocadura del Szamos;

El Maros a partir de Arad;

Los canales laterales o las vías fluviales que se puedan construir [...] [67].

[65] G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités,* Leipzig, Weicher, 1923, 3.ª serie, t. XI, pág. 610. [Para una versión española del Tratado, véase E. Díaz Retg, *Tratado de paz entre las Potencias aliadas y asociadas y Alemania,* Barcelona, A.L.S.A., 1919, págs. 5 y ss.]

[66] *Ibid.,* pág. 627.

[67] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. XXVI, pág. 176.

En otros tratados multilaterales que se refieren a la libertad de navegación por ríos europeos se puede encontrar una utilización similar de la expresión «sistema fluvial».

56. En los principios jurídicos que rigen los usos de los ríos y lagos internacionales adoptados por la Federación Interamericana de Abogados en su Décima Conferencia, que se celebró en Buenos Aires en noviembre de 1957, se utiliza el término «sistema» en una nueva formulación de la definición de Viena de 1815. La Conferencia resolvió:

Que los siguientes principios generales, que forman parte del derecho internacional actual, son aplicables a todo curso de agua o sistema de ríos o lagos (aguas no marítimas) que atraviese o divida los territorios de dos o más Estados; dicho sistema se llamará en adelante «sistema de aguas internacionales» [68].

57. La expresión «sistemas fluviales» aparece también en textos académicos fundamentales. H. S. Smith, por ejemplo, escribe: «Del estudio de la práctica seguida se desprende inevitablemente la conclusión de que es imposible establecer una regla general acerca del orden de prioridad de intereses sobre todos los sistemas fluviales» [69]. Se encuentra en la práctica de los Estados, por ejemplo en un memorando del Departamento de Estado de los Estados Unidos durante las negociaciones con Canadá sobre el río Columbia [70]. Está generalizado su uso en la literatura científica y técnica y se emplea corrientemente en descripciones y análisis hidrográficos. Por ejemplo:

Parece que todos los sistemas fluviales tienen básicamente el mismo tipo de organización. El sistema fluvial es dinámico porque hay sectores que se mueven y pueden dar lugar a acontecimientos y producir cambios. La unidad se manifiesta no sólo en las similitudes importantes entre ríos de lugares diferentes, sino también en la asombrosa organización de los sistemas fluviales. Esto obedece en parte a un delicado equilibrio entre las fuerzas de erosión y las fuerzas de resistencia. La forma en que el cauce pasa por el lecho de un valle, erosionando una orilla y formando en la otra una superficie inundable, casi plana, al tiempo que conserva un perfil transversal de forma y tamaño similares, constituye otro aspecto del equilibrio dinámico que parece caracterizar a muchos de los sistemas fluviales [...] [71].

58. Estos ejemplos del empleo de la palabra «sistema» en relación con los cursos de agua, ríos o aguas internacionales muestran su aplicación y su utilidad

[68] Federación Interamericana de Abogados, *Actuaciones de la Décima Conferencia realizada en Buenos Aires del 14 al 21 de noviembre de 1957,* Buenos Aires, 1958, vol. 1, págs. 246 a 248. Véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 221 y 222, documento A/5409, párr. 1092.

[69] H. S. Smith, *The Economic Uses of International Rivers,* Londres, King, 1931, pág. 143.

[70] Estados Unidos de América, Congress, Senate, Memorandum of the State Department: «Legal aspects of the use of systems of international waters with reference to the Columbia-Kootenay river system under customary international law and the Treaty of 1909», Washington (D. C.), U. S. Government Printing Office, 1958 (85th Congress, 2nd session, Senate, document N.° 118), pág. 89.

[71] W. C. Walton, *The World of Water,* Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1970, págs. 212 y 213.

como término que no va a excluir la adopción en definitiva del concepto de cuenca de drenaje o de otra definición más limitada de curso de agua internacional. Al mismo tiempo, no puede aducirse en apoyo del argumento de que un curso de agua ha de considerarse como un «conducto que lleva agua»; no es tan limitada. La expresión «sistema de un curso de agua internacional» es una fórmula que sirve de base de trabajo neutral para la formulación de los principios generales básicos que se han de aplicar al uso de las aguas de los cursos de agua internacionales. Es cierto que en la fase actual de los trabajos de la CDI no está claro cuál es el alcance de la expresión «sistema de un curso de agua internacional»; pero, en vista de las consideraciones indicadas, es mejor que así sea.

3. Proyecto de artículo 2 (Estados del sistema)

59. Para comprobar la utilidad de la expresión «sistema de un curso de agua internacional» basta recordar las objeciones que se han opuesto al proyecto de artículo 2 en la versión presentada en el primer informe del Relator Especial. En lugar del doble requerimiento de contribuir a alimentar las aguas y de utilizarlas, que ha suscitado las críticas, ahora se propone el siguiente artículo:

Artículo 2.—Estados del sistema

Para los efectos de los presentes artículos, es Estado del sistema todo Estado por cuyo territorio fluyan aguas del sistema de un curso de agua internacional.

60. La condición que se establece en el proyecto de artículo es de orden geográfico y es más fácil de enunciar y de aplicar que la basada en la alimentación y la utilización de las aguas. La prueba se basa en la determinación de unas realidades físicas. El hecho material clave, el saber si una parte de las aguas del sistema de un curso de agua internacional fluye a través del territorio de un determinado Estado es algo que en la gran mayoría de los casos se puede determinar por simple observación.

61. La formulación propuesta difiere de la del artículo III de las Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales [72], donde se define a un «Estado ribereño de una cuenca» como «[...] un Estado cuyo territorio abarca una porción de una cuenca hidrográfica internacional». El uso de la frase «cuenca hidrográfica» juntamente con la definición precisa de dicha cuenca en el artículo II de las Normas de Helsinki proporciona una base hidrográfica para la definición, base de la que se carece ahora en los proyectos de artículos propuestos. Al mismo tiempo, al mencionar el flujo del agua por el territorio del Estado del sistema se tiene el propósito de aludir a la unidad hidrográfica del curso de agua.

62. Esta formulación no tiene por objeto decidir la cuestión de si un Estado desde cuyo territorio pasan aguas subterráneas al sistema de un curso de agua internacional es un «Estado del sistema». En su acepción habitual, la palabra «flujo» parece excluir a las aguas subterráneas, ya que el movimiento de éstas suele ser la filtración a través de materiales permeables. Pero también se utiliza «flujo» en sentido técnico al hablar de aguas subterráneas. El movimiento del agua en los intersticios saturados de las rocas permeables, por ejemplo, se conoce con el nombre de «flujo laminar» a pesar de que en condiciones naturales es poco corriente que el ritmo de ese movimiento sea de algo más de unos cuantos pies al día y a veces ese movimiento puede ser de tan sólo unos pocos pies por año [73]. La decisión sobre si un Estado que sólo contribuye con aguas subterráneas a alimentar el sistema de un curso de agua es o no Estado del sistema deberá ser una consecuencia *a*) de que se acuerde en definitiva que el concepto de cuenca de drenaje sirva de medida del ámbito de aplicación de los proyectos de artículos o, *b*) en caso contrario, de que en los proyectos de artículos se incluyan algunas disposiciones sobre las aguas subterráneas y, de incluirse, de lo que en ellas se establezca.

63. Unas disposiciones de ese tipo estarían en armonía con la sugerencia del representante de la India en la Sexta Comisión: «Como las principales cuestiones relativas al alcance de los artículos se referirán a los afluentes y a las aguas subterráneas, se podrían elaborar también artículos relativos a esos aspectos» [74]. Esta manera de abordar los problemas del alcance de los artículos permitiría tener en cuenta al mismo tiempo la opinión de los representantes que consideran esencial que las disposiciones destinadas a definir el alcance de los artículos sean lo más claras posible.

4. Proyecto de artículo 3 (Términos empleados)

64. En tanto se adopte una decisión, sería útil señalar a la atención de los Estados que, en el propio proyecto de artículos, queda por decidir una cuestión básica y se ha de determinar cuáles son sus elementos principales. A tal efecto se propone un tercer proyecto de artículo relativo al significado de los términos empleados que no contendrá, por lo menos en esta oportunidad, disposiciones sustantivas, sino una exposición de la cuestión pendiente:

Artículo 3.—Términos empleados

[Se incluirá más adelante.]

[El presente artículo no tiene por objeto establecer definiciones de los términos empleados en el proyecto

[72] ILA, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, págs. 478 a 533; véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 389 a 391, documento A/CN.4/274, párr. 405.

[73] Walton, *op. cit.*, pág. 146.

[74] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión*, 51.ª sesión, párr. 65; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

de artículos, habida cuenta de la decisión adoptada de dejar en suspenso por el momento la cuestión del alcance de los artículos. Existen diferencias sobre si debe considerarse que el sistema de un curso de agua internacional comprende:

a) Unicamente las aguas fronterizas y las corrientes principales de los cursos de agua que atraviesen fronteras; o

b) Las cuencas fluviales, incluidos los tributarios de esos ríos, se encuentren o no exclusivamente dentro de un Estado del sistema; o

c) Las cuencas hidrográficas, incluidas todas las aguas, superficiales o subterráneas, comprendidas dentro de los límites geográficos de una cuenca vertiente que discurran hacia una salida única; o

d) Alguna combinación de estos elementos.

Hasta que se adopte una decisión sobre la cuestión pendiente sólo se definirán los términos que no resulten afectados por la falta de una decisión.]

5. Acuerdos de sistema como complemento de un tratado básico

65. En el capítulo III del primer informe del Relator Especial se reconoce la diversidad de los cursos de agua y la dificultad consiguiente de redactar principios generales que se apliquen universalmente a los distintos cursos de agua del mundo. Se señala en dicho capítulo que, para un aprovechamiento óptimo, cada curso de agua internacional requiere un régimen ajustado a sus necesidades especiales, que debe ser objeto de un acuerdo internacional. Igualmente se señala que la historia muestra la dificultad de llegar a acuerdos satisfactorios sobre la utilización de las aguas de cursos de agua internacionales particulares si no se cuenta con unos principios jurídicos generalmente aceptados respecto de los usos de esas aguas. Como solución, se propone en el primer informe la preparación de un tratado básico que ofrezca un marco jurídico dentro del cual los Estados interesados puedan celebrar tratados relativos a cursos de agua particulares [75].

66. Este plan fue acogido favorablemente por la gran mayoría de los Estados que se refirieron a esta propuesta en la Sexta Comisión. Los representantes de 26 Estados [76] convinieron en que un tratado básico o general acompañado de acuerdos sobre cursos de agua particulares constituía un buen método para tratar los problemas derivados de la diversidad de los sistemas de los cursos de agua.

67. El representante de Finlandia expresó algunas dudas sobre si la convención básica tenía que ser complementada necesariamente con acuerdos de usuarios [77]. El Brasil [78] y Turquía [79] parecieron considerar que era prematura una decisión sobre la adopción de este método de trabajo.

68. Algunos Estados expresaron preocupaciones concretas. Por ejemplo, el representante de Jordania expuso la opinión de que, «si bien ese enfoque podría asegurar cierta flexibilidad, [...] la "convención básica" prevista no debe ser tan general como para anular lo que sin duda debe constituir uno de los propósitos de la codificación, es decir, la uniformidad del derecho aplicable» [80]. El representante de Jordania puso de relieve uno de los aspectos más difíciles de la codificación del derecho de las aguas, a saber: cómo lograr un equilibrio entre la necesidad de unidad jurídica y la diversidad física. El tratado básico o general es un método de abordar este problema, pero será necesario, al elaborar una serie de artículos, tener constantemente presente la necesidad de proceder en cada caso concreto con un criterio flexible en el orden local o regional.

6. Proyecto de artículo 4 (Acuerdos de sistema)

69. La decisión de utilizar el método de una convención básica es importante para la elaboración ordenada de una serie de artículos. Habida cuenta del amplio apoyo que ha recibido esta propuesta, el Relator Especial sugiere el artículo siguiente:

Artículo 4.—Acuerdos de sistema

1. Los presentes artículos serán complementados, según requieran las necesidades del sistema de un curso de agua internacional, con uno o varios acuerdos de sistema.

2. Todo acuerdo de sistema podrá celebrarse respecto de la totalidad del sistema de un curso de agua internacional o respecto de cualquiera de sus partes, siempre que en el acuerdo se respeten los intereses de todos los Estados del sistema.

70. El artículo 4 es una versión revisada y ampliada del proyecto de artículo 3 propuesto en el primer informe, que se limitaba a introducir el concepto de «acuerdos de usuarios» [81]. El artículo 4 propuesto se refiere a dos cuestiones de principio que se dejaron en suspenso en el primer informe. La primera de estas cuestiones es la medida en que los Estados del sistema tienen la obligación de negociar y celebrar un acuerdo de sistema. La segunda cuestión es la de si un acuerdo de sistema debe aplicarse a todo el sistema del curso de agua o si pueden celebrarse acuerdos de sistema respecto de subsistemas u otras partes del sistema.

[75] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), págs. 168 y 169, documento A/CN.4/320, párrs. 86 a 91.

[76] Argentina, Bangladesh, Bolivia, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos de América, Etiopía, Francia, Hungría, India, Iraq, Jordania, Kenya, Marruecos, Níger, Países Bajos, Pakistán, Perú, Reino Unido, República Arabe Siria, Túnez, Uruguay, Venezuela y Zaire.

[77] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión*, 41.ª sesión, párr. 16; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[78] *Ibid.*, 45.ª sesión, párr. 30; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[79] *Ibid.*, 51.ª sesión, párr. 50; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[80] *Ibid.*, párr. 57; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[81] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), pág. 146, documento A/CN.4/320, párr. 2.

71. En el párrafo 1 del artículo 4 se establece el principio general de que el tratado básico debe complementarse mediante acuerdos de sistema. En vista de la diversidad de los cursos de agua y de la necesidad de adaptar las disposiciones relativas al uso del agua a las condiciones particulares de los distintos cursos de agua y a las diversas necesidades de los Estados del sistema, la necesidad práctica de tales acuerdos está reconocida desde hace mucho tiempo y es difícilmente discutible. Más aún, en la medida en que esos acuerdos sean necesarios para prevenir o resolver controversias entre Estados, sobre todo si esas controversias pueden poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, los Estados interesados tal vez se encuentren obligados, en virtud del Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, a tratar de concertar esos acuerdos. En tales casos, esos Estados tienen indiscutiblemente la obligación de tratar de encontrar una solución a esas controversias por medios pacíficos.

72. Cabe afirmar asimismo que la obligación de tratar de celebrar acuerdos de sistema dimana de las exigencias del derecho internacional consuetudinario a la luz de su evolución actual.

7. Los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte*

73. Hay una analogía entre la obligación de los Estados de negociar de buena fe, que, según determinó la Corte Internacional de Justicia en los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte* [82], existía en el contexto de la plataforma continental, y la obligación de los Estados de negociar de buena fe acuerdos relativos a los usos de las aguas de sistemas de cursos de agua internacionales.

74. Los miembros de la Comisión conocen bien los importantes fallos de la Corte en los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte.* Bastará recordar, pues, que esos asuntos se referían fundamentalmente a las pretensiones de dos Estados de que la aplicación de la regla de la equidistancia para la delimitación de la plataforma continental surtía efecto *erga omnes.* Esos dos Estados —los Países Bajos y Dinamarca— mantenían que la regla de la equidistancia, contenida en una convención multilateral en la que eran partes, había pasado a constituir un principio de derecho internacional consuetudinario. El tercer Estado interesado, la República Federal de Alemania, que no era parte en esa convención, mantenía que no estaba obligado por la regla de la equidistancia, sino que tenía derecho a una parte justa y equitativa de la plataforma sobre la base de su situación geográfica en el Mar del Norte.

75. La Corte sostuvo que la utilización del método de la equidistancia para delimitar la plataforma no era obligatoria en este caso, ya que

> [...] ese método no correspondería a ciertas nociones jurídicas básicas que [...] reflejan desde su origen la *opinio juris* en materia de delimitación; esos principios son que la delimitación debe ser objeto de un acuerdo entre los Estados interesados y que ese acuerdo debe lograrse de conformidad con principios equitativos. Se trata, sobre una base de preceptos muy generales de justicia y buena fe, de verdaderas normas de derecho que rigen la delimitación de plataformas continentales adyacentes, es decir, normas obligatorias para los Estados respecto de todas las delimitaciones; en suma, no se trata de aplicar simplemente la equidad como representación de la justicia abstracta, sino de aplicar una norma de derecho que prescribe la aplicación de principios equitativos, de conformidad con las ideas que han informado siempre el desarrollo del régimen jurídico de la plataforma continental en esta esfera, a saber:
>
> *a*) Las partes están obligadas a entablar negociaciones a fin de lograr un acuerdo y no simplemente a proceder a una negociación formal como una especie de condición previa para la aplicación automática de un determinado método de delimitación a falta de acuerdo; las partes están obligadas a comportarse de manera que las negociaciones tengan sentido, lo que no sucede cuando una de ellas insiste en su propia posición sin pensar en la posibilidad de modificarla;
>
> *b*) Las partes están obligadas a proceder de tal modo que, en el caso concreto, y teniendo en cuenta todas las circunstancias, se apliquen principios equitativos; a tal efecto puede recurrirse al método de la equidistancia, pero existen otros métodos que pueden utilizarse por sí solos o conjuntamente, según las zonas de que se trate;
>
> *c*) Por las razones expuestas [...], la plataforma continental de todo Estado debe ser la prolongación natural de su territorio y no debe invadir lo que constituye la prolongación natural del territorio de otro Estado [83].

76. Al examinar la obligación de negociar enunciada en el apartado *a*, la Corte hizo remontar el origen de esa obligación a la declaración contenida en la «Proclamación Truman» de 28 de septiembre de 1945, según la cual la delimitación lateral sería «determinada por los Estados Unidos y el Estado interesado con arreglo a principios equitativos» [84]. La Corte continuó, con respecto a la obligación de negociar:

> [...] la Corte recuerda que la obligación de negociar [...] constituye simplemente una aplicación especial de un principio que informa todas las relaciones internacionales y que, además, está reconocido en el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas como uno de los métodos de solución pacífica de controversias internacionales. No es necesario insistir en el carácter fundamental de este método de solución salvo para señalar que adquiere aún mayor importancia en virtud del hecho observable de que la solución judicial o arbitral no es aceptada universalmente.
>
> [...] Al definir el contenido de la obligación de negociar, la Corte Permanente, en su opinión consultiva sobre el asunto del *Tráfico ferroviario entre Lituania y Polonia,* afirmó que dicha obligación consistía «no sólo en entablar negociaciones, sino también en proseguir éstas lo más lejos posible con miras a concertar acuerdos», aun cuando la obligación de negociar no implicaba la de llegar a un acuerdo (*C.P.J.I.,* serie A/B, N.° 42, 1931, pág. 116) [85].

77. De este modo, la Corte enuncia la obligación de negociar con miras a lograr un acuerdo sobre los límites de la plataforma continental. ¿Impone el derecho

[82] *C.I.J. Recueil 1969,* pág. 3.

[83] *Ibid.,* págs. 46 y 47.

[84] *Ibid.,* pág. 33.

[85] *Ibid.,* págs. 47 y 48.

internacional una obligación análoga a los Estados en lo que respecta a la distribución del uso de un recurso natural tan vital como el agua?

78. Al examinar los criterios que deben aplicarse para determinar los límites de la plataforma continental, la Corte se refirió a diversas circunstancias, que apuntan la semejanza de las cuestiones básicas que se plantean en la delimitación de la plataforma continental con el equilibrio de los usos de un curso de agua internacional:

La institución de la plataforma continental ha surgido del reconocimiento de un hecho natural y el vínculo entre ese hecho y el derecho, sin el cual esta institución jamás habría existido, continúa siendo un elemento importante para la aplicación de su régimen jurídico. La plataforma continental es, por definición, una zona que prolonga físicamente el territorio de la mayor parte de los Estados marítimos en una especie de zócalo que llamó la atención de geógrafos e hidrógrafos primero y, luego, de los juristas. La importancia del aspecto geológico viene subrayada por la meticulosidad con que, al comienzo de sus estudios, la Comisión de Derecho Internacional trató de obtener información exacta sobre sus características, como se desprende en especial de las definiciones que figuran en el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1956*, volumen I, página 126. La pertenencia geológica de la plataforma continental a los países ribereños frente a sus costas es, por consiguiente, un hecho, y el examen de la geología de esta plataforma puede ser útil para determinar si ciertas orientaciones o movimientos influyen en la delimitación al precisar en ciertos lugares la noción misma de pertenencia de la plataforma continental al Estado de cuyo territorio constituye de hecho una prolongación.

[...]

Otro elemento que debe tomarse en consideración al delimitar zonas de plataforma continental entre Estados adyacentes es la unidad de yacimiento. Los recursos naturales del subsuelo marino en la parte que constituye la plataforma continental son el objeto mismo del régimen jurídico instituido a raíz de la Proclamación Truman. Ahora bien, ocurre con frecuencia que el mismo yacimiento se extienda a ambos lados del límite de la plataforma continental entre dos Estados y, dado que es posible explotar ese yacimiento en cada lado, se plantea inmediatamente un problema a causa del riesgo de una explotación perjudicial o excesiva por uno u otro de los Estados interesados. Limitándose al Mar del Norte, la práctica de los Estados muestra la manera en que se ha tratado este problema, y basta con referirse a los compromisos asumidos por los Estados ribereños de ese mar para garantizar la explotación más eficiente o la distribución de los productos extraídos (véase, en especial, el acuerdo de 10 de marzo de 1965 entre el Reino Unido y Noruega, artículo 4; el acuerdo de 6 de octubre de 1965 entre los Países Bajos y el Reino Unido relativo a «la explotación de estructuras geológicas que se extienden a ambos lados de la línea divisoria de la plataforma continental del Mar del Norte»; y el acuerdo de 14 de mayo de 1962 entre la República Federal y los Países Bajos relativo a un plan de explotación común de los recursos naturales del subsuelo en la zona del estuario del Ems, donde la frontera entre ambos Estados no se ha delimitado de modo definitivo). La Corte no considera que la unidad de yacimiento constituya más que un elemento de hecho que es razonable tomar en consideración en el curso de las negociaciones relativas a una delimitación [86].

79. La unidad de los yacimientos de recursos naturales de la plataforma continental, si bien constituye un elemento sustancial, no presenta, ni con mucho, la importancia de la unidad del agua en un curso de agua. La necesidad de acuerdos entre los Estados interesados para garantizar «la explotación más eficiente o la distribución» del agua difícilmente puede ser menor que la necesidad de tener en cuenta la unidad de cualquier yacimiento al llegar a un acuerdo sobre los límites de la plataforma continental.

80. La naturaleza de ambas situaciones es lo suficientemente análoga para afirmar que, si existe una obligación de derecho internacional de negociar los límites de la plataforma continental teniendo en cuenta la unidad de los yacimientos de recursos, existe igualmente una obligación de derecho internacional de negociar respecto de la distribución del uso del agua. En cada caso, el régimen jurídico corresponde a condiciones físicas únicas. La plataforma continental es un hecho geológico, constituido por la prolongación natural de la masa terrestre debajo del mar. En el caso del agua dulce, el elemento natural determinante es el ciclo hidrológico del agua, en virtud del cual un volumen de agua se desplaza continuamente a través de los Estados en sistemas de cursos de agua hasta llegar al mar. Si bien las condiciones físicas difieren, la necesidad de tomar en cuenta esas propiedades físicas y de tratar de llegar a un acuerdo sobre la disposición de los recursos es evidentemente análoga.

8. Los asuntos relativos a la *Competencia en materia de pesquerías*

81. Esta conclusión viene a ser corroborada por los fallos de la Corte Internacional de Justicia en los Asuntos relativos a la *Competencia en materia de pesquerías* [87]. ¿Cuáles eran los derechos respectivos en materia de explotación de un recurso natural —la población piscícola frente a la costa islandesa— entre la pretensión islandesa basada en la jurisdicción sobre las pesquerías y las pretensiones británica y alemana basadas en particular en derechos históricos de pesca frente a las costas islandesas?

82. A los efectos del presente informe, no es menester examinar los dos asuntos paralelos relativos a la *Competencia en materia de pesquerías* más que en lo que concierne a sus repercusiones en la obligación de negociar. En lo referente a esta cuestión, la Corte reconoció la dependencia excepcional de Islandia respecto de las pesquerías. Seguidamente declaró:

Los derechos preferenciales del Estado ribereño sólo entran en juego en el momento en que, a causa de la intensificación de la explotación de los recursos pesqueros, resulta indispensable establecer algún sistema de limitación de capturas y de distribución de esos recursos para preservar las poblaciones de peces a los efectos de su explotación racional y económica. Así parece que ocurre en el presente caso. En lo que concierne a las dos principales especies demersales de que se trata —el bacalao y el eglefino—, el demandante ha mostrado que no se le oculta la necesidad de una limitación de las capturas, que se ha hecho indispensable actualmente que las capturas están reglamentadas en otros sectores del Atlántico Norte. Si no se establece

[86] *Ibid.*, págs. 51 y 52.

[87] *C.I.J. Recueil 1974*, págs. 3 y 175.

un sistema de limitación de las capturas en la zona de Islandia, es muy posible que la pesca practicada en esos otros sectores se reoriente hacia los fondos no protegidos que rodean a Islandia [88].

También estimó que la República Federal de Alemania y el Reino Unido tenían derechos especiales e históricos de pesca frente a las costas de Islandia y que esos derechos habían sido reconocidos por este país. La afirmación de un derecho a excluir toda actividad pesquera de buques extranjeros en la zona de 50 millas no era compatible con el concepto de derechos preferenciales, que «implica una cierta prioridad de esos derechos, pero que no puedan abolir los derechos concurrentes de otros Estados» [89]. La Corte declaró seguidamente que «una solución equitativa del presente litigio exige conciliar los derechos preferenciales de pesca de Islandia [...] y los derechos tradicionales de pesca del demandante» [90]. Declaró a continuación:

> [...] No se trata, en ninguno de los dos casos, de derechos absolutos: los derechos preferenciales de un Estado ribereño están limitados por el grado de su dependencia especial respecto de las pesquerías y por su obligación de tener en cuenta los derechos de otros Estados y las necesidades de la conservación; los derechos establecidos de otros Estados pesqueros están a su vez limitados por la dependencia especial del Estado ribereño respecto de las pesquerías y por su propia obligación de tener en cuenta los derechos de otros Estados, incluidos los del Estado ribereño, y las necesidades de la conservación [91].

83. La forma en que han de conciliarse el derecho del Estado ribereño y los derechos de los otros Estados pesqueros se describe como sigue:

> Del concepto de derechos preferenciales se deduce implícitamente que son necesarias negociaciones para definir o delimitar el alcance de esos derechos, como ya se reconoció en la resolución sobre situaciones especiales relativas a pesquerías ribereñas, aprobada en Ginebra en 1958, que constituye el punto de partida del derecho en la materia. Dicha resolución prevé la colaboración entre el Estado ribereño y todos los demás Estados que pesquen en la zona para la justa solución de la situación especial mediante la adopción de medidas aceptadas por todos.
>
> La obligación de negociar dimana, pues, de la naturaleza misma de los derechos respectivos de las Partes; ordenarles que negocien es, por consiguiente, una manera justificada en este caso de ejercer la función judicial. Esto corresponde asimismo a los principios y disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas relativos al arreglo pacífico de controversias. Como declaró la Corte en los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte:*
>
> > «la obligación de negociar [...] constituye simplemente una aplicación especial de un principio que informa todas las relaciones internacionales y que, además, está reconocido en el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas como uno de los métodos de solución pacífica de controversias internacionales» (*C.I.J. Recueil 1969,* pág. 47, párr. 86) [92].

84. No es menos claro que de los derechos respectivos de los Estados en relación con las aguas del sistema de un curso de agua internacional emana una obligación de negociar. El desplazamiento de las aguas por el territorio de un Estado al territorio de otro Estado, considerado a la luz de los cambios incesantes de la cantidad de agua disponible como consecuencia de las variaciones del ciclo hidrológico y de la necesidad de una cooperación plena y amistosa entre los Estados para la mejor utilización de este recurso natural esencial, constituye una situación especial —en realidad, una condición natural única— que sólo puede regularse mediante acuerdos entre los Estados del sistema como resultado de negociaciones celebradas de buena fe.

85. Los fallos de la Corte Internacional de Justicia en los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte* y a la *Competencia en materia de pesquerías* indican, por consiguiente, que existe un principio general de derecho internacional que exige que los Estados resuelvan mediante negociaciones las cuestiones relativas a los recursos internacionales de agua dulce. El proyecto de artículo 4 codifica esa obligación en el contexto del tratado básico.

9. El *Asunto del lago Lanós*

86. Por otra parte, la existencia de un principio general de derecho que exige que los Estados resuelvan mediante negociaciones las cuestiones relativas a los recursos de agua dulce ha sido confirmada explícitamente, por lo que respecta al agua dulce, por el laudo arbitral dictado en el *Asunto del lago Lanós* [93].

87. El Gobierno francés resolvió ejecutar ciertas obras de aprovechamiento de las aguas del lago, aguas que alimentaban el río Carol y afluían al territorio de España. En varias ocasiones, de 1917 a 1956, los Gobiernos de Francia y España celebraron consultas y negociaciones sobre la propuesta desviación de las aguas del lago Lanós. Finalmente, Francia optó por un proyecto de desviación que entrañaba la plena restitución de las aguas desviadas antes de la frontera española. No obstante, España temía que las obras propuestas lesionaran los derechos e intereses españoles, en contradicción con el Tratado de Bayona de 26 de mayo de 1866 y el Acta adicional de la misma fecha entre Francia y España. España alegó que, en cualquier caso, conforme al Tratado de arbitraje celebrado con Francia el 10 de julio de 1929, no podían emprenderse tales obras sin acuerdo previo entre ambos países. Los Gobiernos español y francés decidieron, en virtud de un compromiso firmado en Madrid el 19 de noviembre de 1956, someter el caso a arbitraje. España solicitó al Tribunal Arbitral que declarara que Francia infringiría las disposiciones del Tratado de Bayona de 26 de mayo de 1866 y del Acta adicional de la misma fecha si ejecutaba el proyecto de desviación sin el acuerdo de España, mientras que Francia sostuvo que podía actuar legalmente sin tal acuerdo.

---

[88] *Ibid.,* pág. 27.

[89] *Ibid.,* págs. 27 y 28.

[90] *Ibid.,* pág. 30.

[91] *Ibid.,* pág. 31.

[92] *Ibid.,* pág. 32.

[93] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XII (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: 63.V.3), pág. 281. Véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 206 a 211, documento A/5409, párrs. 1055 a 1068.

88. El *Asunto del lago Lanós* contiene muchos elementos de sumo interés para el derecho de los usos de los cursos internacionales para fines distintos de la navegación. A los presentes efectos, sin embargo, sólo se examinarán los elementos relativos a la obligación de los Estados de negociar la distribución de las aguas de un curso de agua internacional.

89. En primer lugar, es importante señalar que esa obligación no fue puesta en tela de juicio y que fue reconocida por Francia no sólo en virtud de las cláusulas del Tratado de Bayona y del Acta adicional, sino también como un principio que cabía deducir de los precedentes [94]. Además, aunque el Tribunal basó algunas de sus conclusiones relativas a la obligación de negociar en las cláusulas del Tratado de Bayona y del Acta [95], no se limitó en modo alguno a la interpretación de esas cláusulas. Al resolver en contra de la pretensión española de que el consentimiento de España era una condición previa a la actuación de Francia, el Tribunal se refirió a la obligación de negociar de la manera siguiente:

En efecto, para apreciar en su esencia la necesidad de un acuerdo previo, es preciso situarse en la hipótesis de que los Estados interesados no puedan llegar a un acuerdo. En ese caso, hay que admitir que el Estado que normalmente ejercería la soberanía ha perdido el derecho de actuar por sí solo, debido a la oposición incondicionada y arbitraria de otro Estado. Esto equivaldría a admitir un «derecho de asentimiento», un «derecho de veto», que paralizaría a discreción de un Estado el ejercicio de la soberanía territorial de otro Estado.

De ahí que en la práctica internacional se recurra preferentemente a soluciones menos extremas, limitándose a obligar a los Estados a que celebren negociaciones para llegar a un acuerdo, pero sin subordinar a la conclusión de éste el ejercicio de sus soberanías respectivas. Por ello se ha hablado, a menudo sin propiedad, de la «obligación de negociar un acuerdo». En realidad, los compromisos así aceptados por los Estados adoptan formas muy diversas y tienen un alcance variable, según la forma en que hayan sido definidos y los procedimientos para su puesta en práctica; de todas formas, la realidad de las obligaciones así aceptadas es inatacable, y puede ser sancionada en caso de, por ejemplo, ruptura injustificada de las conversaciones, aplazamientos anormales, inobservancia de los procedimientos previstos, negativa sistemática a tomar en consideración las propuestas o los intereses de la otra parte, y más generalmente en caso de infracción de las reglas de la buena fe.

[...]

[...] En realidad, hoy día los Estados tienen plena conciencia de la importancia de los intereses contradictorios, que pone en tela de juicio el aprovechamiento industrial de los ríos internacionales y de la necesidad de conciliarlos mediante concesiones mutuas. El único medio de llegar a transacciones de interés es la conclusión de acuerdos, partiendo de una base cada vez más amplia. La práctica internacional refleja la convicción de que los Estados deben tratar de concluir tales acuerdos; habría así una obligación de aceptar de buena fe todas las conversaciones que, con una amplia confrontación de intereses unida a la buena voluntad recíproca, deben ponerlos en condiciones óptimas de concluir acuerdos [...] [96].

Como ya se ha indicado, el artículo 4 codifica la obligación de negociar en el contexto del tratado básico.

10. Proyecto de principios de conducta en materia de recursos naturales compartidos

90. Conviene señalar, por último, que el «Proyecto de principios de conducta en el campo del medio ambiente para la orientación de los Estados en la conservación y la utilización armoniosa de los recursos compartidos por dos o más Estados», preparado por un Grupo Intergubernamental de Expertos bajo los auspicios del PNUMA [97], confirma el hecho de que los Estados deben resolver mediante la negociación las cuestiones relativas a los recursos de agua dulce. A esta idea responden claramente los siguientes principios de ese proyecto:

Principio 2

Con el objeto de asegurar una efectiva cooperación internacional en el campo del medio ambiente en materia de conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, los Estados que comparten dichos recursos naturales deberían tratar de concluir entre sí acuerdos bilaterales o multilaterales a fin de regir su conducta al respecto en forma específica aplicando cuando sea necesario los presentes principios de manera jurídicamente obligatoria, o deberían tratar de celebrar otros arreglos a tal fin, según corresponda. Al concertar esos acuerdos o arreglos, los Estados deberían considerar el establecimiento de estructuras institucionales, tales como comisiones conjuntas internacionales, con el objeto de llevar a cabo consultas sobre problemas relacionados con la protección y la utilización de recursos naturales compartidos.

[...]

Principio 5

Los Estados que comparten un recurso natural deberían, en la medida practicable, intercambiar información y celebrar consultas con carácter regular sobre los aspectos ambientales de dicho recurso.

Principio 6

1. Es necesario que todo Estado que comparte un recurso natural con otro o varios otros Estados:

a) notifique con antelación al otro o a los otros Estados que compartan el recurso los detalles pertinentes de los planes encaminados a iniciar la conservación o la utilización de ese recurso, o introducir un cambio en éstas, respecto de los cuales razonablemente pueda preverse que afectarán sensiblemente al medio ambiente en el territorio de ese otro o esos otros Estados, y

b) a petición de ese otro o esos otros Estados, entable consultas en relación con dichos planes, y

c) facilite, a petición en ese sentido del otro o de los otros Estados, información adicional concreta que sea pertinente en relación con esos planes, y

[94] *International Law Reports*, Londres, Butterworth, 1957, págs. 111 y 112.

[95] *Ibid.*, págs. 139 y 141.

[96] *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 208 a 210, documento A/5409, párrs. 1065 y 1066.

[97] Véase el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos acerca de la labor realizada en su quinta reunión, Nairobi, 23 de enero-7 de febrero de 1978 (UNEP/IG.12/2), transmitido al Consejo de Administración del PNUMA en su sexto período de sesiones (Nairobi, 9-25 de mayo de 1978) con una nota del Director Ejecutivo (UNEP/GC.6/17).

d) En caso de que no se haya hecho notificación mencionada en el inciso *a supra*, entable consultas acerca de esos planes con el otro o los otros Estados cuando éstos así lo soliciten.

2. En los casos en que la legislación nacional o los convenios internacionales prohíban la transmisión de determinada información, el Estado o los Estados que se reserven esa información deberán cooperar, sin embargo, con el otro o los otros Estados interesados sobre la base en particular del principio de la buena fe y en el espíritu de la buena vecindad, a fin de llegar a una solución satisfactoria.

Principio 7

El intercambio de información, las notificaciones, las consultas y otras formas de cooperación aplicables a los recursos naturales compartidos se llevan a cabo sobre la base del principio de la buena fe y en el espíritu de la buena vecindad, y de modo tal que se evite todo retraso injustificado, sea en las formas de cooperación, sea en la ejecución de proyectos de desarrollo o conservación.

Principio 8

En los casos en que sea conveniente para esclarecer problemas ambientales relacionados con un recurso natural compartido, los Estados deberían realizar en forma conjunta estudios y evaluaciones científicos a fin de facilitar el logro de soluciones apropiadas y satisfactorias de esos problemas basándose en datos reconocidos.

Principio 9

1. Los Estados tienen el deber de informar urgentemente a otros Estados que puedan verse afectados:

a) de cualquier situación de emergencia resultante de la utización de recursos naturales compartidos que pueda tener repentinamente efectos nocivos sobre el medio ambiente de esos Estados;

b) de cualquier suceso natural de carácter grave y repentino que esté relacionado con el recurso natural compartido y pueda afectar al medio ambiente de esos Estados.

2. Los Estados deberían también, cuando fuera procedente, informar de cualquier situación o suceso de esa índole a las organizaciones internacionales competentes.

3. Los Estados interesados deberían cooperar, en particular mediante planes convenidos para circunstancias imprevistas, cuando fuera procedente, y prestándose asistencia recíproca, a fin de evitar situaciones graves y eliminar, reducir o corregir en la medida de lo posible los efectos de esas situaciones o sucesos.

[...]

Principio 11

1. Las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas son aplicables al arreglo de controversias sobre el medio ambiente que surjan en relación con la conservación o utilización de los recursos naturales compartidos.

2. En caso de que las negociaciones u otros medios no obligatorios no permitan resolver la controversia en un plazo razonable, es necesario que los Estados sometan la controversia a un procedimiento de arreglo adecuado convenido entre ellos, de preferencia con antelación. Dicho procedimiento debería ser rápido, eficaz y obligatorio.

3. Es necesario que los Estados partes en tal controversia se abstengan de toda acción que pueda agravar la situación en lo que concierne al medio ambiente hasta el punto de crear un obstáculo al arreglo amistoso de la controversia.

11. Carácter condicional de la obligación de negociar

91. Hay otros dos aspectos del proyecto de artículo 4 que requieren un breve comentario. La obligación de negociar acuerdos de sistemas no es un requisito absoluto. Son muchas las corrientes que fluyen por el territorio de más de un Estado y que no suscitan actualmente ningún problema entre Estados en relación con el uso de las aguas. Existen otras corrientes internacionales que plantean problemas que se resuelven en el ámbito local o mediante acuerdos oficiosos. Incluso en el caso de un gran sistema de un curso de agua puede ocurrir que las condiciones físicas y la naturaleza y el alcance del uso de las aguas permitan conciliar las necesidades de los Estados del sistema.

92. Ahora bien, esas situaciones —y las necesidades humanas correspondientes— varían constantemente, lo que influye en la obligación de intentar llegar a un acuerdo. Cabe señalar, a este respecto, las deliberaciones de la Corte Internacional de Justicia sobre los derechos preferenciales de un Estado ribereño en el asunto de la *Competencia en materia de pesquerías (Reino Unido* c. *Islandia)*:

De esto no se deduce que los derechos preferenciales de un Estado ribereño que se encuentra en una situación especial representen un concepto invariable en el sentido de que el grado de prioridad que hay que atribuir al Estado ribereño deba considerarse en un momento determinado fijo para siempre. Por el contrario, los derechos preferenciales están en función de la dependencia excepcional de ese Estado ribereño respecto de las pesquerías en sus aguas adyacentes y, por consiguiente, pueden evolucionar con ella. Por otra parte, como reconoce expresamente el canje de notas de 1961, la dependencia excepcional de un Estado ribereño respecto de la pesca puede referirse no sólo al sustento de su población, sino también al desarrollo económico del país. En uno u otro caso se trata fundamentalmente de una cuestión de apreciación de la dependencia del Estado ribereño respecto de las pesquerías consideradas en relación con la del otro Estado interesado y de conciliar ambas de la forma más equitativa posible [98].

93. A fin de tener en cuenta el problema del cambio en las circunstancias, así como las situaciones en que no son necesarios acuerdos, el párrafo 1 del artículo 4 dispone que los artículos del proyecto serán complementados «según requieran las necesidades del sistema de un curso de agua internacional».

12. Acuerdos relativos a subsistemas

94. El segundo aspecto relacionado con el párrafo 1 que requiere algunas observaciones es la referencia a

[98] *C.I.J. Recueil 1974*, pág. 30.

«uno o varios acuerdos de sistema». Quizá sea un exceso de precaución especificar que los Estados del sistema tienen libertad para resolver los problemas de un sistema mediante uno o varios acuerdos. La idea está claramente implícita en la referencia anterior a «las necesidades del sistema de un curso de agua internacional».

95. La cuestión de la multiplicidad de acuerdos de sistema relativos a un curso de agua determinado se trata también en el párrafo 2 del artículo 4. La cuestión de si un acuerdo de sistema debe aplicarse a la totalidad del curso de agua o si puede haber acuerdos de sistema que se apliquen a subsistemas y a determinadas partes de un sistema es importante cuando los Estados del sistema son tres o más, ya que en tales casos puede ser conveniente por razones de sencillez y utilidad reglamentar sólo una parte del curso de agua. Además, aunque es de suponer que se tendrán en cuenta los intereses de todos los Estados del sistema cuando sólo parte de un curso de agua dependiente de dos Estados sea objeto de un tratado, no ocurrirá necesariamente así cuando dos Estados celebren un acuerdo relativo a un sistema compartido por más de dos Estados.

96. El Relator Especial señaló en su primer informe que la Convención relativa a la ordenación de las fuerzas hidráulicas que interesan a varios Estados (Ginebra, 1923)[99], presentada como el tratado básico por antonomasia, contemplaba la negociación de acuerdos bilaterales para regular determinadas partes de los cursos de agua internacionales y no la totalidad de éstos[100]. Se refirió asimismo al Tratado de la Cuenca del Plata (Brasilia, 23 de abril de 1969), del que citó su artículo 6, que dice lo siguiente:

> Lo establecido en el presente Tratado no inhibirá a las Partes Contratantes para concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la cuenca[101].

97. En su primer informe, el Relator Especial hizo observar que, en opinión de los especialistas en esta materia, la forma más eficaz y provechosa de regular las cuestiones relacionadas con un curso de agua era tomar éste en su totalidad y que este método de incluir a todos los Estados ribereños se había adoptado en particular en los tratados relativos a las cuencas del Amazonas, el Plata, el Níger y el Chad. Subrayó asimismo que algunos problemas relacionados con la contaminación del curso de agua requerían medidas de cooperación a todo lo largo del curso de agua y mencionó la Convención relativa a la protección del Rin contra la contaminación química (Bonn, 1976) como ejemplo de la necesidad de un régimen uniforme[102].

98. En general, el tenor de las observaciones formuladas en la Sexta Comisión fue favorable a que se dejara a los Estados un gran margen de libertad para celebrar acuerdos sobre cursos de agua particulares. El representante de la India observó que «la CDI no debe dedicar una atención excesiva a la cuestión del contenido de los acuerdos de usuarios entre los Estados ribereños, que debe librarse a los Estados interesados»[103]. El representante de Venezuela llamó especialmente la atención sobre el artículo 6 del Tratado de la Cuenca del Plata, citado anteriormente[104].

99. De las 200 principales cuencas fluviales internacionales, 52 son cuencas compartidas por varios Estados, y entre ellas se cuentan las cuencas fluviales más importantes del mundo: las del Amazonas, el Chad, el Congo, el Danubio, el Elba, el Ganges, el Mekong, el Níger, el Nilo, el Rin, el Volta y el Zambeze[105]. En los sistemas compartidos por varios Estados, éstos han recurrido frecuentemente a acuerdos que reglamentan sólo una parte del curso de agua y están en vigor sólo entre algunos de los Estados ribereños.

100. Del *Repertorio sistemático por cuenca de convenios, declaraciones, textos legislativos y jurisprudencia relativos a los recursos hídricos internacionales,* publicado por la FAO[106], se desprende que gran número de tratados en vigor sobre cursos de agua versan sólo sobre una parte del sistema del curso de agua. Por ejemplo, para el decenio 1960-1969, el *Repertorio* enumera 12 acuerdos que entraron en vigor con respecto al sistema del Rin. De esos 12 acuerdos, sólo 1 incluye como partes a todos los Estados del Rin; varios otros, aunque no localizados, sólo se aplican en una zona determinada; y el resto concierne a subsistemas del Rin y a zonas limitadas del sistema del Rin.

101. Serán necesarios acuerdos sobre subsistemas y acuerdos relativos a zonas determinadas. En el sistema de algunos cursos de agua, como el Indo, el Plata y el Níger, las diferencias entre subsistemas son tan marcadas como las que existen entre distintos sistemas de cursos de agua. Es probable que sea más fácil lograr acuerdos sobre subsistemas que acuerdos sobre la totalidad del sistema de un curso de agua, especialmente si están implicados un gran número de Estados. Además, siempre habrá problemas cuya solución no interese más que a un número limitado de Estados del sistema.

102. No parece que haya ninguna razón de peso para excluir del ámbito de aplicación del tratado básico a los acuerdos sobre subsistemas o a los acuerdos localizados. Una de las principales finalidades del tratado básico es facilitar la negociación de acuerdos sobre el uso de las aguas, y esa finalidad es común a todos los acuerdos, ya versen sobre todo un sistema o sean localizados, ya tengan un carácter general o se refieran a un problema particular. Es de esperar que el tratado básico proporcione a los Estados del sistema una sólida base común para la negociación, que es lo que realmente hace falta

[99] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. XXXVI, pág. 75.

[100] *Anuario... 1979,* vol. II (primera parte), págs. 168 y 169, documento A/CN.4/320, párrs. 86 y 87.

[101] *Ibid.,* pág. 170, párr. 95 (véase también *supra,* nota 11).

[102] *Ibid.,* pág. 171, párrs. 98 a 100.

[103] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión,* 51.ª sesión, párr. 65; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[104] *Ibid.,* 44.ª sesión, párr. 18; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección. Véase también *supra,* párr. 96.

[105] *Anuario... 1979,* vol. II (primera parte), pág. 174, documento A/CN.4/320, párr. 108.

[106] FAO, Estudio Legislativo N.° 15, Roma, 1978.

en la actualidad en las negociaciones sobre cursos de agua. No parece conveniente limitar la aplicación del tratado básico a los acuerdos de sistema que abarquen la totalidad del sistema de un curso de agua.

13. Partes en los acuerdos de sistema

103. El Relator Especial incluyó en su primer informe un artículo 5 («Partes en acuerdos de usuarios») [107], en virtud del cual los Estados usuarios que no fueran partes en el tratado básico hubieran podido ser partes en un acuerdo de usuarios, y un artículo 6 titulado «Relación entre los presentes artículos y los acuerdos de usuarios» [108]. Ambas disposiciones fueron objeto de críticas. Ninguna de ellas es indispensable para la elaboración de la primera parte del proyecto de artículos. Será más fácil determinar si son necesarias disposiciones relativas a estas cuestiones una vez se haya avanzado más en la elaboración de la estructura general del proyecto de artículos.

104. Convendría regular, sin embargo, ciertos aspectos de la relación entre los Estados y los acuerdos de sistema. A estos efectos se sugiere que se adopte un artículo que guarde una estrecha relación con los problemas a que se refiere el artículo 4.

14. Proyecto de artículo 5 (Partes en la negociación y celebración de acuerdos de sistema)

105. El Relator Especial propone el proyecto de artículo siguiente:

Artículo 5.—Partes en la negociación y celebración de acuerdos de sistema

1. Todos los Estados del sistema tendrán derecho a participar en la negociación y celebración de cualquier acuerdo de sistema que se aplique a la totalidad del sistema de un curso de agua internacional.

2. Todo Estado del sistema cuyo uso o disfrute de las aguas del sistema de un curso de agua internacional pueda resultar afectado apreciablemente por las disposiciones de un acuerdo de sistema que se aplique sólo a una parte del sistema tendrá derecho a participar en la negociación y celebración de ese acuerdo.

106. El párrafo 1 del artículo se explica por sí solo. Cuando el acuerdo de sistema se refiere a la totalidad del sistema de un curso de agua internacional, no hay motivos razonables para excluir a ningún Estado del sistema de la participación en la negociación de ese acuerdo ni para impedirle que llegue a ser parte en él. Es cierto que probablemente habrá acuerdos de sistema que presenten poco interés para uno o varios de los Estados del sistema. Pero como las disposiciones de esos acuerdos están destinadas a aplicarse a todo el sistema, el fin del acuerdo se frustraría si no se diera a todos los Estados del sistema la oportunidad de participar.

107. El artículo 5 trata del derecho a participar en la negociación de un acuerdo y no de la obligación de negociar, a la que se refiere el artículo 4. La obligación de negociar lleva necesariamente aparejado el derecho a participar en las negociaciones. El artículo 5 se limita a designar los Estados facultados para ejercer ese derecho en los diversos supuestos considerados en el artículo 4 [109].

108. El párrafo 2 del artículo 5 versa sobre los acuerdos que sólo se refieren a una parte del sistema. Dispone que todos los Estados del sistema cuyo uso o disfrute de las aguas del sistema pueda resultar afectado apreciablemente por un acuerdo que se aplique sólo a una parte del sistema tendrán derecho a participar en la negociación y a llegar a ser partes en ese acuerdo de subsistema. El fundamento de esta disposición es que si la aplicación de las disposiciones de un tratado relativo a una parte de un curso de agua puede afectar apreciablemente al uso o disfrute de las aguas por un Estado, el ámbito de aplicación del acuerdo se extiende necesariamente al territorio de ese Estado.

109. Como las aguas de un curso de agua están en constante movimiento, cualquier medida adoptada conforme a un acuerdo con respecto al agua en un territorio determinado puede tener consecuencias fuera de ese territorio. Por ejemplo, los Estados A y B, cuya frontera común es el río Styx, convienen en que cada uno de ellos podrá desviar un 40 % de la corriente del río para el consumo doméstico, la industria y el riego en un punto situado a 25 millas aguas arriba del Estado C, que el Styx atraviesa después de salir del territorio de los Estados A y B. Como consecuencia de esa desviación, la cantidad total de agua del río de que dispondrá el Estado C, incluido el flujo de retorno en los Estados A y B, se reducirá en un 25 % con respecto a la que hubiera tenido de no efectuarse la desviación.

110. La cuestión no consiste en si A y B están jurídicamente facultados para concertar tal acuerdo, sino en determinar si un tratado que ha de establecer principios generales de orientación a los Estados para la celebración de acuerdos sobre la utilización del agua dulce debe contener un principio que asegure al Estado C la posibilidad de participar, como parte eventual, en las negociaciones acerca de las medidas que se proponen adoptar los Estados A y B, que reducirán considerablemente la cantidad de agua que fluye a través del territorio del Estado C.

111. Hay cierta semejanza entre las consideraciones que intervienen en el caso hipotético del río Styx y algunas de las consideraciones que intervienen en los fallos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte* [110]. En ambos casos se plantea la cuestión de la unidad de los recursos naturales, que exige la negociación de acuerdos para resolver los problemas de explotación. Todo Estado del sistema debe tener derecho a

[107] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), pág. 146, documento A/CN.4/320, párr. 2.

[108] *Ibid.*

[109] Véase *supra*, párr. 69.

[110] Véase *supra*, nota 82.

participar en la negociación y celebración de un acuerdo internacional que pueda afectar directamente de manera apreciable a la cantidad o la calidad del agua de que dispone.

112. Este derecho no es un derecho absoluto. El efecto sobre el uso o disfrute de las aguas por un Estado debe ser apreciable para justificar la participación de éste en la negociación y celebración de un acuerdo de sistema restringido.

113. La cuestión de si esa salvedad es necesaria y conveniente debe resolverse basándose principalmente en razones pragmáticas. Si un Estado del sistema no resulta afectado por un acuerdo relativo a una parte del sistema, la unidad física del sistema no requiere de por sí que se dé al Estado del sistema el derecho a participar en la negociación y celebración de un acuerdo restringido. La participación de uno o varios Estados del sistema cuyos intereses no están directamente en juego en las cuestiones que se negocian equivaldría a introducir en el proceso de negociación intereses ajenos.

114. Esto no significa que, en el caso de un acuerdo de sistema relativo a la totalidad del sistema o a un subsistema, las decisiones concernientes a algunos de los aspectos del uso de las aguas del sistema, o a todos ellos, no deban adoptarse mediante procedimientos en los que participen todos los Estados del sistema. Respecto de la mayoría de los cursos de agua, si no de todos, el establecimiento de procedimientos de coordinación de las actividades en todo el sistema resulta sumamente conveniente, y tal vez necesario, y esos procedimientos pueden incluir muy bien el requisito de la plena participación de todos los Estados del sistema en las decisiones que sólo se refieran a una parte de él. Sin embargo, tales procedimientos deben adoptarse para el sistema de cada curso de agua por los Estados del sistema respectivo con arreglo a las necesidades y condiciones propias de éste. Aquí se sugiere que, como cuestión de principio general, todo Estado del sistema tiene el derecho a participar en la negociación y celebración de un acuerdo restringido que pueda afectar a los intereses de ese Estado respecto de las aguas del sistema.

15. «APRECIABLEMENTE»

115. Queda por examinar la cuestión de si la norma debe indicar el grado en que los intereses del Estado deben resultar afectados para justificar el derecho a negociar y a llegar a ser parte en un acuerdo de sistema. Es menester determinar si esa salvedad —«apreciablemente»— no origina más problemas que los que resuelve. Si fuera posible cuantificar un «efecto», ello sería mucho más fácil. Ahora bien, en la medida en que el Relator Especial ha podido determinarlo, eso no es factible, al menos sin contar con asesoramiento técnico.

116. Aunque las consecuencias de la decisión que se adopte a este respecto son de orden jurídico, la decisión misma debe tomarse a la luz de consideraciones científicas, técnicas y matemáticas. La Comisión habrá de pedir la ayuda de especialistas para formarse un criterio razonado en esta materia. Por esta y otras razones convendría constituir un grupo de expertos encargado de emitir un dictamen técnico sobre los problemas de esta índole; el Relator Especial insistirá ulteriormente en esta cuestión.

117. A falta de una fórmula matemática que permita fijar la medida en que el uso o disfrute de las aguas de un sistema debe resultar afectado para justificar la participación en una negociación, se sugiere como criterio que los efectos sobre un Estado del sistema sean «apreciables». El alcance de esos efectos puede determinarse mediante pruebas objetivas (siempre que puedan obtenerse éstas). Debe darse un verdadero menoscabo del uso o disfrute.

118. Lo que se quiere excluir son las situaciones del tipo de la planteada en el *Asunto del lago Lanós,* en el que España insistía en que la restitución de las aguas del lago Lanós se efectuara a través del sistema original. El Tribunal concluyó que:

> [...] gracias a la restitución efectuada según el mecanismo antes descrito, ningún usuario garantizado resultará lesionado en su disfrute [...]; el volumen al nivel de estiaje de las aguas disponibles del Carol, al cruzar la frontera, no sufrirá en ningún momento una disminución [...] [111].

Seguidamente, el Tribunal señaló que España podría haber alegado que las obras de desviación proyectadas

> darían lugar a una contaminación definitiva de las aguas del Carol o que las aguas restituidas tendrían una composición química o una temperatura, o cualquier otra característica, que podría lesionar los intereses españoles [...]. Ni el expediente ni los debates en este asunto contienen el menor indicio de tal alegación [112].

Al no haber sostenido España que se hubieran lesionado sus intereses de alguna forma tangible, el Tribunal consideró que España no podía exigir el mantenimiento de las aportaciones originales sin restitución. Conviene señalar que la propuesta de Francia en que se basó el Tribunal sólo se había adoptado tras una larga serie de negociaciones, iniciadas en 1917, que dieron lugar, en particular, a la creación en 1949 de una comisión mixta de ingenieros y a una propuesta francesa en 1950 —sustituida después por el plan sobre el que se pronunció el Tribunal— que habría afectado apreciablemente al uso y disfrute de las aguas por España [113].

119. Por otra parte, el término «apreciablemente» no se emplea en el sentido de «considerablemente». Someter el derecho a participar en las negociaciones a la condición en que el uso o disfrute resulte afectado considerablemente impondría al tercer Estado una carga excesiva. La medida exacta en que las medidas proyectadas pueden afectar al uso de las aguas será probablemente muy difícil de determinar al comienzo de las negociaciones. La decisión relativa al lago Lanós ilustra la medida en que los proyectos pueden modificarse como consecuencia de las negociaciones y que tal modificación puede favorecer o perjudicar a un tercer Esta-

[111] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XII *(op. cit.),* pág. 303.

[112] *Ibid.*

[113] *Ibid.,* pág. 292.

do. Sólo debe exigirse de éste que pruebe que su uso o disfrute puede resultar afectado apreciablemente.

120. Este parece ser el sentido con que se aplica esta salvedad en el artículo 5 del Estatuto anexo a la Convención relativa al aprovechamiento de la cuenca del Chad (Fort Lamy, 22 de mayo de 1964):

[...] Los Estados Miembros se comprometen a abstenerse de adoptar, sin remitirlas previamente a la Comisión, cualquier medida que pueda ejercer una notable influencia sobre el alcance de las pérdidas de agua; sobre la forma del hidrograma o limnograma anuales y ciertas otras características del lago; sobre las condiciones de su aprovechamiento por otros Estados ribereños; sobre el estado sanitario de los recursos hidráulicos, o sobre las características biológicas de la fauna y de la flora de la cuencia [114].

121. Pueden encontrarse otros ejemplos de aplicación con ese sentido en el artículo 1 del Convenio entre Noruega y Suecia sobre ciertas cuestiones relativas al régimen jurídico de las aguas (Estocolmo, 11 de mayo de 1929):

1. El presente Convenio versa sobre las instalaciones, obras u otras operaciones efectuadas en las aguas de uno de los dos países que por su naturaleza puedan ocasionar cambios apreciables en las del otro país en lo que concierne a la profundidad, el lecho, la dirección, el nivel o la cantidad de agua, o entorpecer la circulación de los peces en perjuicio de la pesca en ese otro país [115].

Otro ejemplo es el artículo XX del Convenio para la fijación del estatuto jurídico de la frontera entre el Brasil y el Uruguay (Montevideo, 20 de diciembre de 1933):

Cuando el establecimiento de una instalación para aprovechamiento de aguas fuese susceptible de acarrear modificación sensible y durable en el régimen de curso de un río fronterizo o que corte la frontera, el Estado contratante que pretendiese tal aprovechamiento no realizará las obras necesarias para ello antes de ponerse de acuerdo con el otro Estado [116].

122. Cabe mencionar también que, en un artículo relativo a la obligación de modificar y proporcionar información sobre cualquier proyecto de construcción o instalación que pudiera alterar el régimen de una cuenca, las Normas de Helsinki establecen que tal notificación debe hacerse al Estado de la cuenca «cuyos intereses pudieran verse afectados considerablemente» [117].

123. Por las razones indicadas, el Relator Especial se inclina por el criterio del efecto «apreciable». A este respecto, el «Proyecto de principios de conducta...» [118] resulta instructivo. Esos principios disponen que se efectúen evaluaciones ambientales antes de emprender cualquier actividad relacionada con un recurso natural compartido «que pueda ocasionar el riesgo de afectar sensiblemente al medio ambiente de otro Estado u otros Estados que comparten dicho recurso» (principio 4). Del mismo modo, esos principios establecen que se notifiquen con antelación los planes encaminados a introducir un cambio en la utilización de un recurso natural compartido «respecto de los cuales razonablemente pueda preverse que afectarán sensiblemente al medio ambiente en el territorio de ese otro o esos otros Estados» (principio 6, párr. 1, apartado *a*). En el Proyecto de principios figura una sola definición: «[...] la expresión "afectar sensiblemente" se refiere a todos los efectos apreciables sobre un recurso natural compartido y excluye los efectos *de minimis*».

16. Reunión e intercambio de datos

124. El capítulo IV del primer informe del Relator Especial [119] trata de la reunión e intercambio de datos. El proyecto de artículo 8 [120] dispone que «Todo Estado contratante reunirá y consignará en un registro datos relativos a la precipitación y la evaporación de agua, al nivel y la velocidad media de la corriente y a la extracción de agua de un curso de agua internacional en su territorio». Las modalidades de reunión y registro se dejaron en suspenso para su estudio futuro con asesoramiento de especialistas. El artículo 9 [121] dispone el intercambio periódico de los datos reunidos con los demás Estados del curso de agua y la reunión y el intercambio de datos adicionales, para lo que habrán de realizarse todos los esfuerzos posibles. El artículo 10 [122] establece normas relativas a la distribución de los costos.

125. En el comentario incluido en el informe se subraya que no pueden aplicarse eficazmente principios jurídicos a los usos de las aguas de un curso de agua internacional si no se dispone de un conocimiento exacto y detallado de esas aguas. En la sección A del capítulo I de ese informe, al examinar el ciclo hidrológico, se hace referencia a las considerables variaciones que se producen anualmente según las estaciones, así como en ciclos más largos, en el volumen del agua disponible para su utilización en una cuenca. Mientras que la cantidad total de agua en el conjunto del ciclo hidrológico permanece constante, la cantidad disponible en una cuenca, un río o una corriente puede variar y, de hecho, varía considerablemente como resultado de modificaciones climáticas y artificiales.

126. Para el éxito de cualquier intento de reglamentar los usos del agua dulce internacional en régimen de cooperación y no de competencia, sería indispensable disponer de datos del tipo a que se refiere el proyecto de artículo 8. Sin embargo, como se desprende del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su

[114] *Journal officiel de la République fédérale du Cameroun*, Yaoundé, 15 de septiembre de 1964, 4.° año, N.° 18, págs. 1003 y ss., y *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 316, documento A/CN.4/274, párr. 55.

[115] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CXX, págs. 277 y 278.

[116] *Ibid.*, vol. CLXXXI, pág. 86.

[117] Art. XXIX, párr. 2. Véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 391, documento A/CN.4/274, párr. 405. Véase también el artículo X, sobre la contaminación, en el que se formulan los criterios del «perjuicio notable» y el «daño considerable», *ibid.*, pág. 390.

[118] Véase *supra*, párr. 90 y nota 97.

[119] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), pág. 145, documento A/CN.4/320.

[120] *Ibid.*, pág. 147, párr. 2.

[121] *Ibid.*

[122] *Ibid.*

31.° período de sesiones, esas propuestas relativas a los datos fueron acogidas con ciertas reservas. Algunos miembros de la Comisión expresaron la preocupación de que una obligación de esta índole representara una carga sumamente onerosa; se sugirió que se sustituyera por una disposición relativa a la cooperación de los Estados en el estudio del problema de la reunión y el intercambio de datos y que las obligaciones concretas se formularan en los acuerdos de usuarios [123].

127. La finalidad de los artículos 8, 9 y 10 era ilustrar algunas de las dificultades técnicas que tendrían que afrontarse para elaborar normas viables en esta esfera. A este repecto se subrayó la necesidad de constituir un grupo de expertos que ayudara a la Comisión a ocuparse de cuestiones como las relativas a la reunión y el intercambio de datos.

128. En la Sexta Comisión de la Asamblea General, la reunión y difusión de datos no fue objeto de extensos debates. El representante de Egipto apoyó firmemente el reconocimiento de la necesidad de cooperación entre los Estados en esta esfera [124]. El representante de Tailandia subrayó que «Si no se reúnen e intercambian datos, el proceso legislativo prácticamente no podrá avanzar» [125]. Varios otros Estados apoyaron la necesidad de disposiciones relativas a la reunión y el intercambio de datos y formularon propuestas concretas sobre el contenido. El representante del Níger expresó la preocupación de que los Estados en desarrollo tal vez no dispusieran de los medios técnicos necesarios para satisfacer las exigencias de los artículos y propuso modificaciones para hacer el artículo más flexible [126]. El representante de la República Democrática Alemana consideró que las obligaciones relativas a la reunión y el intercambio de datos deberían basarse en obligaciones convencionales entre Estados contratantes [127]. El representante de la India propuso que las obligaciones relativas al intercambio de datos que figuraban en el párrafo 1 del artículo 7 se reglamentasen «mediante acuerdos entre los usuarios y no en las normas fundamentales» [128].

129. La escasez relativa de observaciones tal vez refleje una aceptación general de la posición de que la reunión y el intercambio de los datos necesarios constituye un elemento esencial de las normas relativas a la utilización de las aguas de un sistema. Los elementos reunidos en el capítulo IV del primer informe del Relator Especial vienen a corroborar la aceptación general por los Estados de la necesidad de información, necesidad reflejada en muchas disposiciones de tratados.

[123] *Ibid.* (segunda parte), págs. 202 y 203, documento A/34/10, párrs. 142 y 143.

[124] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Sexta Comisión,* 51.ª sesión, párr. 27; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[125] *Ibid.,* 40.ª sesión, párr. 50; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[126] *Ibid.,* 46.ª sesión, párr. 36; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[127] *Ibid.,* 43.ª sesión, párr. 32; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[128] *Ibid.,* 51.ª sesión, párr. 65; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

17. Proyecto de artículo 6 (Reunión e intercambio de datos)

130. Los proyectos de artículos propuestos en el primer informe tal vez sean demasiado precisos para su inclusión en un convenio básico en una fase dedicada a la formulación de principios generales. Sin embargo, la necesidad de la reunión y el intercambio de datos es tan esencial que puede y debe expresarse en forma de una obligación básica. En consecuencia, el Relator Especial propone el artículo siguiente:

Artículo 6.—Reunión e intercambio de datos

Los Estados del sistema, habida cuenta de su desarrollo económico respectivo y de los medios de que dispongan, procederán a la reunión y al intercambio sistemáticos, con carácter periódico, de datos e informaciones hidrográficos y de otra índole concernientes a los usos existentes y previstos de las aguas del sistema, o adoptarán disposiciones a tal efecto.

131. El artículo 6 enuncia sucintamente algunas de las principales reglas que deben regir la reunión y el intercambio de datos relativos al agua dulce. Dicho artículo confía a los Estados de cada sistema la tarea de determinar los procedimientos de reunión e intercambio de datos que mejor se ajusten a las necesidades del sistema. Esta solución es conforme al sentido de las observaciones hechas en la CDI y en la Sexta Comisión.

132. Dicho artículo confía también a los Estados del sistema la determinación de la forma en que deba establecerse la normativa referente a la reunión y el intercambio de datos. Esto se realizaría normalmente mediante un acuerdo de sistema. Sin embargo, en los sistemas en los que ya existe un mecanismo, como las comisiones fluviales, tal vez estén vigentes procedimientos administrativos que sirvan para lograr los resultados necesarios.

133. La reunión y el intercambio de datos deben llevarse a cabo de manera constante. Se considera que la referencia a la reunión y el intercambio «sistemáticos» y a los usos existentes y previstos, así como la expresión «con carácter periódico» dejan bien sentado este aspecto.

134. La clase de información que debe suministrarse se indica en términos generales. La referencia a los usos existentes y previstos de las aguas define en cierto modo la obligación. Cabe que haya corrientes internacionales muy secundarias en zonas escasamente pobladas en las que el nivel de usos sea tal que no se necesite intercambiar datos. La referencia al nivel de «desarrollo económico» es también pertinente.

135. La referencia a los «usos» de las aguas del sistema sirve también para aclarar los «datos e informaciones hidrográficos y de otra índole» que los conciernen. Raros serán los cursos de agua en los que el consumo doméstico no constituya un uso importante. Consiguientemente, los datos relativos a la calidad del agua serían, en muchos casos, los datos concernientes a la

condición física del agua. Son los Estados interesados del sistema los que deben determinar los datos relativos a la calidad del agua que deben reunirse e intercambiar en el sistema de que se trate.

136. La referencia a los usos previstos, además de los existentes, es fundamental, ya que no pueden hacerse planes para la utilización del agua dulce ni preverse, por ejemplo, los efectos de la construcción de obras en el curso de agua sobre las condiciones del agua en los Estados del sistema sin una cantidad considerable de datos hidrológicos. La planificación en un Estado del sistema requiere la planificación en otros Estados del sistema, por regla general, lo que, a su vez, puede influir en la planificación en el primer Estado. Sin una información adecuada de todos los Estados interesados, la planificación puede quedar en conjeturas.

137. La referencia al nivel de desarrollo económico y a los medios disponibles se ha incluido para tener en cuenta la observación anteriormente mencionada de que no debe obligarse a los Estados a suministrar información si no disponen de los medios para ello [129]. Esta preocupación es razonable. Sin embargo, la solución de este problema tal vez consista en una asignación adecuada de los costos del suministro de los datos.

138. El artículo 6 no se ocupa de la cuestión de la distribución de las cargas, y esto tal vez sea también una cuestión que deban tratar preferiblemente los Estados del sistema para cada sistema particular.

139. El primer informe del Relator Especial incluye numerosos análisis y precedentes que corroboran la necesidad de que los Estados del sistema reúnan e intercambien datos sobre las aguas del sistema. El Relator Especial no se propone repetir esa información ni completarla, puesto que no se ha puesto en tela de juicio la necesidad de un principio general relativo a la reunión y el intercambio de datos.

[129] Véase *supra*, párrs. 126 y 128.

CAPÍTULO III

Principios generales: el agua como recurso natural compartido

A.—Introducción

140. En los últimos años, el concepto de recursos naturales compartidos y de cooperación entre los Estados con respecto a su uso y aprovechamiento en beneficio común ha logrado una amplia aceptación. En realidad, el concepto de recursos compartidos y de su uso en cooperación parece haber constituido implícitamente la base de una práctica general de los Estados profundamente enraizada en la historia del derecho y las relaciones internacionales. La finalidad de este capítulo es examinar el concepto de recursos naturales compartidos en relación con las aguas de los cursos de agua internacionales; demostrar el grado de aceptación con que cuenta en la comunidad internacional el concepto de recursos naturales compartidos; indicar que la aplicación de ese concepto al derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para la navegación tiene inevitablemente repercusiones en el derecho de los usos para fines distintos de la navegación; y dar una idea de cómo el concepto del agua dulce en cuanto recurso natural compartido ha tenido amplia aplicación también en la esfera de las aguas fronterizas. Al comienzo del capítulo se propone el proyecto de artículo correspondiente.

B.—El agua como arquetipo del recurso natural compartido

141. El concepto de recursos naturales compartidos por dos o más Estados, para tener algún sentido, debe incluir las aguas de los cursos de agua internacionales. En su primer informe, el Relator Especial demostró que las realidades físicas de la naturaleza que rigen el comportamiento de las aguas que fluyen del territorio de un Estado al territorio de otro Estado dan lugar a que esas aguas estén sometidas por fuerza a un influjo recíproco. Lo que ocurre al agua en una parte de un curso de agua internacional influye generalmente, tarde o temprano, y en mayor o menor grado, en lo que ocurre al agua en otras partes del mismo curso de agua [130]. Para corroborar esta verdad incontrovertible se pueden aportar innumerables pruebas científicas. La Comisión ahorrará tiempo si acepta los hechos como lo que son y ajusta la norma a los hechos. El primer hecho fundamental es que las aguas del sistema de un curso de agua internacional son el arquetipo del recurso natural compartido [131].

[130] *Anuario... 1979*, vol. II (primera parte), págs. 147 y ss., documento A/CN.4/320, párrs. 4 a 31. Véase también *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales: aspectos institucionales y jurídicos*, informe del Grupo de Expertos sobre los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo de los recursos hidráulicos internacionales, colección Recursos naturales, Serie del agua N.° 1 (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.75.II.A.2), párrs. 14 a 38. Los cambios ocurridos en aguas fronterizas y aguas arriba influyen necesariamente en otras aguas fronterizas y aguas abajo. Los cambios ocurridos aguas abajo influyen en algunos casos en las aguas de los tramos superiores de la corriente.

[131] El Director Ejecutivo del PNUMA, tras señalar que no había un término genérico satisfactorio para designar los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, se limitó a indicar cinco «ejemplos obvios» de tales recursos, el primero de los cuales era: «*a*) un sistema mundial hidrográfico, incluyendo tanto aguas superficiales como subterráneas». Véase «Cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados: informe del Director Ejecutivo» (UNEP/GC/44 y Corr.1 y 2 y Add.1), párr. 86. El proyecto de principios elaborado por el PNUMA, al que se refiere el presente informe, se examina más adelante (párrs. 156 a 185).

C.—Proyecto de artículo 7 (Recurso natural compartido)

142. A la luz de las consideraciones precedentes y de las que siguen en este capítulo, se propone a la Comisión que examine, como el primero de los principios generales que rigen los usos de las aguas de los cursos de agua internacionales, el proyecto de artículo siguiente:

Artículo 7.—Recurso natural compartido

Los Estados del sistema considerarán las aguas del sistema de un curso de agua internacional como un recurso natural compartido.

D.—Aceptación por la comunidad internacional del concepto de recurso natural compartido

143. Aunque el concepto de recurso natural compartido quizá sea en algunos aspectos tan antiguo como el de cooperación internacional, su formulación es relativamente nueva e incompleta. No ha sido aceptado en cuanto tal como principio de derecho internacional, bien que los recursos naturales compartidos vienen considerándose desde hace mucho tiempo, en la práctica de los Estados, como fuente de obligaciones de cooperación para la regulación de tales recursos. El concepto de recursos naturales compartidos sólo ha pasado al primer plano en el último decenio.

1. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados

144. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974 [132] por 120 votos contra 6 y 10 abstenciones, contiene el artículo siguiente:

Artículo 3

En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros.

145. Este artículo dio lugar a controversias y fue aprobado en la Segunda Comisión por 97 votos contra 7 y 25 abstenciones, y en sesión plenaria, por 100 votos contra 8 y 28 abstenciones [133]. Ni el artículo 3 ni la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en general pueden considerarse declarativas ni creadoras de derecho internacional, habida cuenta de las notorias limitaciones de las facultades de la Asamblea General a este respecto y de que esta resolución de ese órgano, discutible y discutida, fue calificada expresamente por diversos Estados, tanto durante la negociación de su texto como en el momento de su aprobación y después de ella, de recomendación que no expresaba ni generaba obligaciones en derecho internacional.

146. No obstante, el artículo 3 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos presenta gran interés para la tarea de la Comisión. En primer lugar, presupone y declara explícitamente lo que constituye un hecho innegable: que existen recursos naturales compartidos por dos o más países. En segundo lugar, afirma que en la explotación de esos recursos compartidos «cada Estado debe cooperar». En tercer lugar, la base de esa cooperación se indica en términos —«sobre la base de un sistema de información y consulta previa»— que concuerdan con la importancia que para el presente tema tienen la obtención y el intercambio de datos y la negociación entre Estados ribereños. Y, finalmente, se especifica que el objetivo de esa cooperación internacional es «una óptima utilización de [tales recursos] que no cause daños a los legítimos intereses» de terceros. Cabe afirmar que, en todos estos aspectos, ese artículo de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados está muy bien fundado. Por otra parte, es posible demostrar, y así se hará más adelante en el presente informe, que aunque la Carta en su conjunto no pueda considerarse declarativa ni creadora de derecho internacional, su artículo 3 expresa esencialmente principios válidos del derecho internacional en vigor, sea cual fuere la eficacia jurídica que pueda atribuirse a su enunciado en ese artículo.

147. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados requiere otra observación. El artículo 3 sigue inmediatamente al artículo 2, que, en su párrafo 1, dispone:

Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas.

En el artículo 2 se indica después lo que, a juicio de la mayoría de la Asamblea General, se deriva del derecho así declarado.

148. No es en absoluto necesario aceptar las muy controvertidas disposiciones del artículo 2 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos, en su totalidad o en parte, para advertir que el artículo 3 está concebido y ha sido incluido como una excepción al artículo 2. Es decir, la Asamblea General ha aprobado una resolución en la que se afirma sin ambages la soberanía permanente de todo Estado sobre «sus» recursos naturales, cuidando, sin embargo, de precisar inmediatamente después que, en lo que concierne a los recursos naturales «compartidos entre dos o más países», entran en juego otras obligaciones. Esto parece ser un reconocimiento importante, por no menos de 100 Estados, de que el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales *no se aplica* a los recursos naturales compartidos y, por consiguiente, tampoco se aplica a las aguas de los cursos de agua internacionales.

[132] Resolución 3281 (XXIX).

[133] Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Segunda Comisión,* 1648.ª sesión; e *ibid., Sesiones Plenarias,* 2319.ª sesión.

2. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua

149. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, convocada en 1977, aprobó un informe [134] que contiene muchos elementos de interés para el tema que examina la Comisión. Son particularmente pertinentes respecto de la cuestión ahora estudiada las siguientes recomendaciones de la Conferencia, que forman parte del Plan de Acción de Mar del Plata:

G.—Cooperación regional

Desarrollo de los recursos hídricos compartidos [5]

84. En el caso de los recursos hídricos compartidos es necesaria una acción cooperativa a fin de producir datos adecuados en los que se pueda basar la futura ordenación y de preparar las instituciones y acuerdos adecuados para un desarrollo coordinado.

85. Los países que comparten recursos hídricos deberían examinar, con la asistencia adecuada de organismos internacionales y de otros órganos de apoyo, a petición de los países interesados, las técnicas existentes y disponibles para la ordenación de las cuencas de los ríos compartidos y cooperar en el establecimiento de los programas, mecanismos e instituciones necesarios para el desarrollo coordinado de tales recursos. Las esferas de cooperación, con el acuerdo de las partes interesadas, pueden incluir la planificación, el desarrollo, la regulación, la ordenación, la protección ambiental, la utilización y la conservación, los pronósticos, etc. Tal cooperación debe constituir un elemento fundamental en un esfuerzo destinado a superar las dificultades más graves, como la falta de capital y mano de obra capacitada, así como las exigencias del desarrollo de los recursos naturales.

86. Con este fin se recomienda que los países que comparten recursos hídricos:

a) Alienten la realización de estudios de ser preciso con ayuda de organismos internacionales y otros órganos competentes, destinados a comparar y analizar las instituciones existentes para la ordenación de los recursos hídricos compartidos, e informen sobre sus resultados;

b) Establezcan comisiones conjuntas entre países, si corresponde, con el acuerdo de las partes interesadas, para cooperar en aspectos tales como la recopilación, normalización e intercambio de datos, en la ordenación de las aguas compartidas, la prevención y control de la contaminación del agua, la prevención de las enfermedades relacionadas con el agua, la reducción de los efectos de las sequías, las actividades de control de las inundaciones y de mejoramiento de los ríos y los sistemas de alerta de inundaciones;

c) Fomenten los planes conjuntos de educación y capacitación para lograr economías de escala en la formación tanto del personal profesional como del subprofesional que ha de trabajar en la cuenca;

d) Estimulen el intercambio entre los países interesados y la celebración de reuniones entre representantes de las comisiones fluviales internacionales o interestatales existentes para compartir experiencias. Tales reuniones podrían incluir a representantes de países que comparten recursos, pero que aún no han establecido instituciones para su ordenación;

e) Fortalezcan las instituciones gubernamentales e intergubernamentales necesarias existentes, si fuere necesario, en consulta con los gobiernos interesados y mediante el suministro de equipo, fondo y personal;

f) Adopten las disposiciones necesarias para emprender estudios sobre recursos hídricos compartidos y vigilar la calidad del agua;

g) Cuando no haya acuerdo sobre la forma de utilizar los recursos hídricos compartidos, los países que comparten esos recursos deberán intercambiar la información pertinente sobre la cual pueda basarse la ordenación futura de dichos recursos a fin de evitar daños previsibles;

h) Ayuden a la cooperación activa de los países interesados para controlar la contaminación del agua en los recursos hídricos compartidos. Esta cooperación podrá establecerse mediante convenciones bilaterales, subregionales o regionales o por otros medios en que puedan convenir los países interesados que comparten los recursos.

87. Las organizaciones regionales de recursos hídricos, teniendo en cuenta los estudios preparados y propuestos, así como las características hidrológicas, políticas, económicas y geográficas de los recursos hídricos compartidos de las distintas cuencas hidrográficas, deberán buscar la forma de aumentar su capacidad para promover la cooperación en materia de recursos hídricos compartidos y, a tales fines, aprovechar la experiencia de otras organizaciones regionales de recursos hídricos.

[...]

H.—Cooperación internacional

Desarrollo de los recursos hídricos compartidos [5]

90. Cuando existan recursos hídricos compartidos es necesario que los Estados cooperen en reconocimiento de la creciente interdependencia en materia económica, ambiental y geográfica a través de las fronteras internacionales. De conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, tal cooperación deberá realizarse sobre la base de la igualdad, soberanía e integridad territorial de todos los Estados, teniendo debidamente en cuenta los principios expresados, entre otros, el principio 21 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano [6].

91. En lo que atañe a la utilización, la ordenación y el desarrollo de los recursos hídricos compartidos, las políticas nacionales deberán tomar en consideración el derecho de cada Estado que comparte los recursos a utilizar equitativamente estos recursos como medio de establecer lazos de solidaridad y cooperación.

92. Se requiere un esfuerzo concertado y sostenido a fin de reforzar el derecho de aguas internacional como medio de establecer sobre una base más firme la cooperación entre los Estados. Preocupa cada vez más a muchos gobiernos la necesidad de efectuar un desarrollo progresivo y una codificación de las normas del derecho internacional que rigen el desarrollo y la utilización de los recursos hídricos compartidos.

93. A este fin se recomienda que:

a) La labor de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas relativa al desarrollo progresivo del derecho internacional y a la codificación de las normas sobre utiliza-

[5] Se ha utilizado esta expresión sólo para dar uniformidad al texto, pero su empleo no prejuzga la posición de los países que prefieren las expresiones «aguas transfronterizas» o «aguas internacionales» con respecto a ninguno de los problemas considerados.

[134] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.77.II.A.12).

[6] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.73.II.A.14), cap. I, sec. II.

ción de los cursos de agua internacionales con fines distintos de la navegación tenga mayor prioridad en el programa de trabajo de la Comisión, y que esa labor se coordine con las actividades de otros órganos internacionales que se ocupan del desarrollo del derecho internacional sobre el agua con miras a la pronta concertación de una convención internacional;

b) A falta de acuerdos bilaterales o multilaterales, los Estados Miembros continúen aplicando los principios generalmente reconocidos del derecho internacional en lo que respecta a la utilización, el desarrollo y la ordenación de los recursos hídricos compartidos;

c) Se pida al Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en recursos naturales compartidos por dos o más Estados que acelere sus trabajos sobre el proyecto de principios de conducta para la orientación de los Estados en lo que respecta a la conservación y explotación armónica de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados;

d) Los Estados Miembros tomen nota de las recomendaciones del Grupo de Expertos sobre los aspectos jurídicos e institucionales del aprovechamiento de los recursos hídricos internacionales establecido en virtud de la resolución 1033 (XXXVII) del Consejo Económico y Social de 14 de agosto de 1964, así como las recomendaciones del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de las cuencas e intercuencas fluviales (Budapest, 1975);

e) Los Estados Miembros tomen nota asimismo de la importante labor de los órganos no gubernamentales y otros órganos de expertos sobre derecho internacional del agua;

f) Se inste a los representantes de las actuales comisiones internacionales sobre recursos hídricos compartidos a reunirse lo antes posible con miras a compartir y divulgar los resultados de sus experiencias y promover los enfoques institucionales y jurídicos de dicha cuestión;

g) Se aproveche plenamente el sistema de las Naciones Unidas para el examen, la obtención y la difusión de datos y para facilitar el intercambio de información y de experiencias acerca de esta cuestión. En consecuencia, el sistema debería organizarse a fin de proporcionar una asistencia cabal y coordinada a los Estados y a las comisiones de cuencas que la soliciten;

[...] [135].

150. Estos pasajes del informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua son interesantes, entre otros aspectos, por lo siguiente: en ellos se acepta y utiliza la expresión «recursos hídricos compartidos», aunque sin perjuicio de la posición de los países que prefieren las expresiones «aguas transfronterizas» o «aguas internacionales»; se hace hincapié en la necesidad de cooperación internacional, por medio de comisiones fluviales internacionales y otros procedimientos, y de acopio e intercambio de datos con tal fin; se afirma «el derecho de cada Estado que comparte los recursos a utilizar equitativamente estos recursos como medio de establecer lazos de solidaridad y cooperación»; se presupone y se declara la existencia de «principios generalmente reconocidos del derecho internacional» que se aplican, incluso a falta de acuerdos bilaterales o multilaterales, en lo que respecta a la utilización, el desarrollo y la ordenación de los recursos hídricos compartidos, principios que es preciso que los Estados Miembros «continúen aplicando».

[135] *Ibid.*, cap. I.

151. Posteriormente, el Consejo Económico y Social [136] y la Asamblea General [137] aprobaron resoluciones en las que se encomiaba vivamente el informe. Por 128 votos contra ninguno y 9 abstenciones, la Asamblea General aprobó el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua y el Plan de Acción de Mar del Plata, del que forman parte las recomendaciones citadas más arriba. En la resolución se insta a los Estados Miembros a que adopten medidas intensificadas y sostenidas para la aplicación de los acuerdos tomados en la Conferencia, en particular el Plan de Acción de Mar del Plata.

152. Las recomendaciones del Plan de Acción de Mar del Plata y las resoluciones del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General que lo aprobaron no demuestran por sí solas las existencia de obligaciones de derecho internacional ni dan origen a ellas. Pero son importantes como indicación de que la comunidad mundial en su conjunto reconoce que las aguas de los cursos de agua internacionales constituyen un recurso natural compartido y que existen «principios generalmente aceptados del derecho internacional» que se aplican, incluso a falta de acuerdo bilateral o multilateral, en lo que respecta a la utilización, el desarrollo y la ordenación de los recursos hídricos compartidos.

3. Cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados

153. En 1973, la Asamblea General aprobó una resolución que condujo a la elaboración del proyecto de principios que se examina en la sección siguiente. En su resolución 3129 (XXVIII), de 13 de diciembre de 1973, titulada «Cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados», la Asamblea General menciona la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano [138], toma nota con satisfacción de «la trascendente Declaración económica aprobada en la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Argel [...]», se declara consciente «de la importancia y urgencia de garantizar la conservación y explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más Estados mediante un sistema efectivo de cooperación, como se indica en la mencionada Declaración económica de Argel» [139], y estima que es necesario «asegurar

[136] Resoluciones 2115 (LXIII) y 2121 (LXIII), de 4 de agosto de 1977.

[137] Resolución 32/158, de 19 de diciembre de 1977.

[138] Véase *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.73.II.A.14), primera parte, cap. I.

[139] «Los países no alineados estiman que es necesario asegurar una cooperación eficaz entre los países mediante normas internacionales relativas a la conservación y explotación armoniosa de los recursos naturales comunes a dos o más Estados en el marco de las relaciones normales habituales que existen entre ellos.

(Continúa en la página siguiente.)

una cooperación eficaz entre los países mediante el establecimiento de normas internacionales adecuadas para la conservación y explotación armoniosa de los recursos naturales comunes a dos o más Estados [...]», cooperación que «debe desarrollarse sobre la base de un sistema de información y de consultas previas [...]».

154. No hay duda de que la resolución 3129 (XXVIII) de la Asamblea General viene a prestar un notable apoyo a los temas del presente informe. En dicha resolución se acepta el concepto de recurso natural compartido, se afirma la necesidad de establecer normas internacionales adecuadas para su conservación y explotación, se hace un llamamiento a la cooperación entre los Estados que comparten recursos naturales basada en: *a*) un sistema de información (petición coincidente con el proyecto de artículo 6 del presente informe), y *b*) consultas previas (condición que está acorde con el proyecto de artículo 4 de este informe).

155. Es igualmente oportuno recordar los principios cuya elaboración fue el resultado de esa resolución de la Asamblea General.

4. Proyecto de principios de conducta respecto de los recursos naturales compartidos

156. En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 3129 (XXVIII) de la Asamblea General, el PNUMA estableció en 1975 un Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre recursos naturales compartidos por dos o más Estados [140]. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos celebró cinco períodos de sesiones entre 1976 y 1978. El interés por la labor del Grupo fue en aumento, y en su último período de sesiones, celebrado del 23 de enero al 27 de febrero de 1978, participaron expertos de 26 países [141].

157. En su último período de sesiones, en 1978, el Grupo Intergubernamental de Expertos aprobó un proyecto de 15 principios de conducta que representaban el consenso de los expertos. Acompañaban a ese proyecto diversas declaraciones y reservas, entre las cuales figuraban las formuladas por los expertos de la India, Polonia, Rumania y la Unión Soviética en el sentido de que consideraban que el proyecto de principios tenía el carácter de recomendaciones [142]. El experto del Brasil se reservó su posición respecto de la totalidad del proyecto de principios [143]. El experto de México estimó que, aunque el proyecto de principios se había redactado para incluirlo en un documento que había de tener la forma de una recomendación, esa circunstancia no afectaba al valor jurídico que muchos de esos principios ya poseían [144].

158. A este respecto hay que advertir que los principios están precedidos por la siguiente nota explicativa:

El proyecto de principios de conducta, que en adelante se mencionará en esta nota como los principios, ha sido redactado para orientar a los Estados en el campo del medio ambiente respecto de la conservación y la utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados. Los principios se refieren a la conducta de cada Estado que se considera conducente al logro de dicho objetivo, sin que ello tenga efectos perjudiciales en el medio. Además, los principios tienen como mira alentar a los Estados que comparten el recurso natural a que cooperen en el campo del medio ambiente.

Se ha tratado de evitar el empleo de un lenguaje que pudiera causar la impresión de que se intentaba hacer referencia, como puede darse el caso, a una obligación jurídica concreta reconocida por el derecho internacional o la ausencia de tal obligación.

El lenguaje utilizado en todo el conjunto de principios no trata de prejuzgar la cuestión de si la conducta contemplada en él es una conducta ya prescrita por las normas existentes del derecho internacional general. Ni tampoco la formulación intenta expresar opinión alguna acerca de si esos principios —en la medida en que no reflejan normas ya vigentes de derecho internacional general— se deberían incorporar al cuerpo del derecho internacional general, ni en qué medida o de qué modo [145].

159. Los principios 1 y 2 tienen una importancia considerable en relación con las cuestiones que plantea el proyecto de artículo 7, y, en consecuencia, se reproduce a continuación su texto:

Principio 1

Es necesario que los Estados cooperen en el campo del medio ambiente en relación con la conservación y la utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados. En consecuencia, y de conformidad con el concepto de utilización equitativa de los recursos naturales compartidos, es necesario que los Estados cooperen a fin de controlar, prevenir, reducir o eliminar los efectos ambientales perjudiciales a que pueda dar lugar la utilización de dichos recursos. Esa cooperación deberá llevarse a cabo en un pie de igualdad y teniendo debidamente en cuenta la soberanía, los derechos y los intereses de los Estados afectados.

(Continuación de la nota 139.)

»Estiman también que la cooperación entre países interesados en la explotación de los mismos recursos debe desarrollarse sobre la base de un sistema de información y de consultas previas [...]» [Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Argel, del 5 al 9 de septiembre de 1973, Declaración económica, secc. XII (A/9330 y Corr.1, pág. 67)].

[140] Véase *supra*, párr. 90. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos estuvo integrado originalmente por expertos de los 17 Estados siguientes: Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, India, Iraq, Kenya, Marruecos, México, Países Bajos, Polonia, Rumania, Senegal, Suecia y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. También asistió un observador de Turquía.

[141] Alemania, República Federal de; Argentina; Bangladesh; Brasil; Canadá; Estados Unidos de América; Filipinas; Francia; Ghana; Grecia; India; Irán; Iraq; Jamaica; Kenya; México; Países Bajos; Polonia; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Rumania; Senegal; Suecia; Suiza; Uganda; Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia. Participaron en calidad de observadores expertos de Austria, el Japón y Turquía (véase UNEP/IG.12/2, párr. 11).

[142] *Ibid.*, párr. 15.

[143] *Ibid.*

[144] *Ibid.*

[145] *Ibid.*, pág. 11.

Principio 2

Con el objeto de asegurar una efectiva cooperación internacional en el campo del medio ambiente en materia de conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, los Estados que comparten dicho recursos naturales deberían tratar de concluir entre sí acuerdos bilaterales o multilaterales a fin de regir su conducta al respecto en forma específica aplicando cuando sea necesario los presentes principios de manera jurídicamente obligatoria, o deberían tratar de celebrar otros arreglos a tal fin, según corresponda. Al concertar esos acuerdos o arreglos, los Estados deberían considerar el establecimiento de estructuras institucionales, tales como comisiones conjuntas internacionales, con el objeto de llevar a cabo consultas sobre problemas relacionados con la protección y la utilización de recursos naturales compartidos [146].

160. Los principios no contienen una definición de la expresión «recursos compartidos». Hubo intentos de redactar tal definición. El informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos, tras mencionar varias de las propuestas que se hicieron, señala: «El Grupo, por falta de tiempo, no estuvo en condiciones de iniciar una discusión en profundidad sobre la cuestión de la definición de los recursos naturales compartidos y, en consecuencia, no llegó a ninguna conclusión» [147].

161. En mayo de 1978, el Consejo de Administración del PNUMA propuso que la Asamblea General aprobara los principios de conducta [148]. En su resolución 33/87, de 15 de diciembre de 1978, la Asamblea General pidió al Secretario General que sometiera los principios a los Estados Miembros para que los estudiaran y formularan sus observaciones al respecto. Treinta y seis gobiernos formularon observaciones al informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos. El informe del Secretario General sobre cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados contiene el siguiente resumen de las respuestas recibidas:

a) Treinta de los 36 gobiernos cuyas opiniones se recibieron eran partidarios en general de la aprobación de los principios. No obstante, sin menoscabo de sus opiniones favorables sobre los principios, algunos de esos gobiernos expresaron reservas acerca de principios concretos, o sugirieron formulaciones alternativas de algunos de ellos. Algunos expresaron la opinión de que la aprobación de los principios no debía excluir la solución de problemas concretos sobre recursos naturales compartidos mediante acuerdos bilaterales basados en principios distintos de los 15 propuestos.

b) Muchos gobiernos expresaron opiniones sobre la naturaleza jurídica de los principios. En relación con esta cuestión, la mayoría de los gobiernos que consideraban que los principios eran aceptables deseaban también que se los tomara sólo como directrices y no como un código de conducta internacional necesariamente obligatorio para los Estados. Casi todos los gobiernos partidarios de la aprobación de los principios deseaban que éstos se usaran como base de negociación para la preparación de tratados bilaterales o multilaterales entre Estados referentes a su conducta en relación con los recursos naturales compartidos. Incluso algunos de ellos indicaron que principios similares están siendo aplicados por Estados al concertar tratados relativos a recursos naturales compartidos [149].

162. Dos Estados, el Brasil y Etiopía, expresaron su firme oposición a los principios. Diversos Estados manifestaron su preocupación por la falta de una definición de los recursos naturales compartidos [150].

163. El Secretario General sugería en su informe que la Asamblea General tal vez deseara aprobar los principios. En el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, el Alto Volta, la Argentina, Bangladesh, el Canadá, Grecia, Noruega, los Países Bajos, el Pakistán y Suecia presentaron en la Segunda Comisión un proyecto de resolución, titulado «Cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados»; en virtud de los párrafos 2 y 3 de ese proyecto, la Asamblea General habría aprobado el proyecto de principios para orientar a los Estados y habría pedido a los Estados Miembros que «en sus relaciones mutuas respeten los mencionados principios» [151].

164. El proyecto de principios fue objeto de escasas observaciones por un número relativamente reducido de Estados durante el examen del informe del PNUMA en la Segunda Comisión de la Asamblea General. El representante de Italia indicó que su Gobierno no tenía objeciones básicas que hacer a los principios, en especial porque constituían «directrices sin efecto jurídicamente vinculante», pero expresó su perplejidad ante «la vaguedad de la definición de recursos naturales compartidos» [152]. El representante de Grecia se manifestó partidario de la aprobación del proyecto de principios por la Asamblea General y señaló: «Aunque los alcances y la naturaleza jurídica obligatoria de los principios dependerían en el futuro de su incorporación a acuerdos internacionales, es obvio que ellos ya tienen un valor intrínseco [...]» [153]. El representante de Suecia declaró que el Gobierno de su país atribuía

[...] gran importancia a la aprobación en el actual período de sesiones de la Asamblea General del proyecto de 15 principios de conducta para la orientación de los Estados en la utilización y conservación de recursos naturales compartidos. Debería instarse a los Estados a respetar los principios y aplicarlos en el marco de sus relaciones. Debería pedirse al PNUMA que alentara la preparación y la aplicación del proyecto de 15 principios en el contexto de la formulación de convenios bilaterales y multilaterales relacionados con los recursos naturales compartidos por dos o más Estados. La aprobación de los principios constituiría una etapa importante para continuar

[146] *Ibid.*, pág. 12.

[147] *Ibid.*, párr. 16. Véase también el informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre recursos naturales compartidos por dos o más Estados acerca de la labor realizada en su primera reunión, celebrada en Nairobi en enero de 1976 (UNEP/GC/74).

[148] Decisión 6/14 del Consejo de Administración del PNUMA, de 19 de mayo de 1978, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Suplemento N.º 25* (A/33/25), págs. 171 y 172.

[149] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Anexos,* tema 60 del programa, documento A/34/557, párr. 6.

[150] *Ibid.*, anexo.

[151] *Ibid.*, documento A/34/837, párr. 18.

[152] *Ibid., Segunda Comisión,* 28.ª sesión, párr. 81; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[153] *Ibid.*, párr. 88; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

el proceso de evolución del derecho internacional relacionado con la protección del medio ambiente. [...] [154].

Sin embargo, el representante del Japón manifestó no estar convencido «de la necesidad de dar por resuelta apresuradamente la cuestión de los recursos naturales compartidos, sobre la base de principios sobre este tema, habida cuenta de las dificultades políticas, técnicas y jurídicas que ello entraña, tales como la definición de recursos naturales compartidos y el ajuste de la jurisdicción nacional a dichos principios» [155].

165. El representante de la Argentina declaró que el proyecto de 15 principios «podría aplicarse con provecho», y señaló que su país había utilizado «las disposiciones contenidas en esos principios para elaborar sus tratados con los países limítrofes en lo relativo a las cuencas hidrográficas» [156]. Dicho representante continuó diciendo:

Ello prueba que los principios provisionales pueden contribuir al desarrollo de unas normas aplicables con carácter jurídicamente obligatorio en las relaciones bilaterales y regionales. [...] y, por lo tanto, su delegación se muestra favorable a la aprobación tanto de los principios como de una recomendación a los Estados para que los apliquen en sus relaciones recíprocas.

La naturaleza jurídica de los principios ha suscitado dudas para algunas delegaciones. Su delegación estima que la nota explicativa (UNEP/IG.12/2) es suficientemente clara al respecto; por supuesto, cualquier resolución de las Naciones Unidas tiene carácter recomendatorio cuando se dirige a Estados soberanos. En cuanto al futuro del proyecto de principios provisionales, su delegación estima que sería conveniente para los Estados facilitar su entrada en vigor transformándolo en normas obligatorias mediante su incorporación a acuerdos bilaterales o a convenios multilaterales. Ello impulsaría la elaboración y codificación progresivas de las normas de derecho internacional en conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas [157].

166. En cambio, la representante de la India observó que

[...] menos de la mitad de los 36 gobiernos que han transmitido sus opiniones sobre el tema han apoyado con convicción la aprobación del proyecto de principios por parte de la Asamblea General. Su delegación estima que éstos sólo deberían ofrecer directrices a los Estados y servir como recomendaciones. A falta de una definición convenida y aceptable de los recursos naturales compartidos, sería prematuro forzar la aprobación de los principios provisionales. [...] [158].

167. Sin embargo, el representante de Portugal se manifestó

[...] de acuerdo con las recomendaciones que figuran en el informe del Secretario General en cuanto a los recursos compartidos por dos o más Estados (A/34/557). Los pareceres de la gran mayoría de Estados que han contestado al cuestionario muestran con claridad que el proyecto de principios ha tenido amplia aceptación como conjunto de directrices que deberían orientar el comportamiento de los Estados en ese terreno. Su naturaleza jurídica de meras recomendaciones debería disipar cualquier duda o reticencia. Su delegación desea señalar la elevada prioridad que cabe conferir al logro de una definición convenida de los recursos naturales compartidos, sin la cual se vería reducida la posibilidad de aplicar los principios. [...] [159].

168. El representante de la Unión Soviética expresó el acuerdo de su delegación con la recomendación del Consejo de Administración del PNUMA de que la Asamblea General aprobara el proyecto de 15 principios y manifestó que «los principios propuestos [...] deben tomar la forma de recomendaciones [y] debe continuarse la labor sobre la elaboración de una definición aceptable de *recursos naturales compartidos*» [160].

169. El representante del Brasil adoptó una posición diferente:

[...] La delegación del Brasil no ha podido apoyar los resultados de la labor del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos, pues el documento que elaboró propone que los Estados adopten el mismo enfoque para cuestiones de naturaleza totalmente diferente, tales como la influencia de la contaminación a través de las fronteras y el uso económico de un recurso natural. Los proyectos de principios intentan establecer directrices de alcance universal sin tener en cuenta el hecho de que la índole de los problemas vinculados con la conservación y utilización de los recursos naturales difiere de una región a otra. El documento preparado por el Grupo de Trabajo contiene ciertas disposiciones que impondrían limitaciones inaceptables sobre el ejercicio de la soberanía. El Gobierno del Brasil estima que debe ponerse de relieve, en primer lugar, que cada Estado tiene soberanía total y permanente sobre sus recursos naturales y, en segundo lugar, que cada Estado tiene el derecho de utilizar sus recursos naturales conforme a su política nacional, siempre que no cause un perjuicio importante a otro Estado o Estados. Toda formulación que se aparte de estas reglas generales desvirtúa el principio de la responsabilidad del Estado y viola el principio de la soberanía [...] [161].

170. El representante de Venezuela declaró que su Gobierno no estaba en condiciones de adoptar una posición definitiva con respecto al proyecto de principios por diversas razones, y manifestó:

[...] En general, Venezuela no se opone a la idea de establecer principios de conducta que sirvan para orientar a los Estados en la utilización y conservación equitativas y armoniosas de aquellos recursos que, por sus particulares características, puedan requerir el concurso de dos o más Estados. Puede admitir que esos principios sean puramente indicativos al nivel de lineamientos generales en el campo de la concertación, de acuerdo a convenios bilaterales o multilaterales entre dos Estados interesados. Sin embargo, debe expresar ciertas reservas a los principios tal como han sido redactados. Si bien varios de ellos son muy laudables en cuanto se refieren a la utilización de recursos hidráulicos, habría dificultades para la aplicación de dichos principios a recursos de otra índole. Venezuela

[154] *Ibid.*, párr. 99; e *ibid.*, *Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[155] *Ibid.*, 30.ª sesión, párr. 59; e *ibid.*, *Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[156] *Ibid.*, 31.ª sesión, párr. 11; e *ibid.*, *Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[157] *Ibid.*, párrs. 11 y 12; e *ibid.*, *Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[158] *Ibid.*, párr. 26; e *ibid.*, *Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[159] *Ibid.*, párr. 34; e *ibid.*, *Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[160] *Ibid.*, párr. 47; e *ibid.*, *Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[161] *Ibid.*, párr. 54; e *ibid.*, *Fascículo del período de sesiones*, corrección.

también tiene reservas respecto a los mecanismos de instancias internacionales para resolver problemas que son inherentes a la soberanía de los Estados. [...] [162].

171. El representante de Yugoslavia declaró que su delegación atribuía

[...] suma importancia a los proyectos de principios de conducta sobre los recursos naturales compartidos por dos o más Estados; en la práctica, su Gobierno ya se guía por el espíritu de dichos principios. La conservación y utilización armoniosa de recursos naturales compartidos por dos o más países evidentemente requiere una amplia cooperación y comprensión. La delegación de Yugoslavia está, por lo tanto, dispuesta a apoyar cualquier medida que conduzca a la aprobación de los principios y estima que se debe alentar a los gobiernos a aplicarlos siempre que participen en deliberaciones sobre recursos naturales compartidos [163].

El representante del Sudán, aunque apoyó en general el proyecto de principios de conducta, estimó que, como sólo 36 gobiernos habían formulado observaciones al respecto, su aprobación en ese período de sesiones resultaría prematura [164].

172. Se realizaron esfuerzos por lograr una solución de transacción en la Segunda Comisión, pero resultaron infructuosos. Finalmente, el representante del Pakistán, en nombre de los patrocinadores, presentó una versión revisada del proyecto de resolución que representaba la máxima coincidencia de pareceres que había sido posible alcanzar en conversaciones oficiosas. Los párrafos de la parte dispositiva de ese proyecto, en la forma propuesta por el Pakistán, decía así:

[La Asamblea General]

[...]

2. *Aprueba* el proyecto de principios como directrices y recomendaciones en la conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, sin perjuicio del carácter obligatorio de las normas ya reconocidas como tales en el derecho internacional;

3. *Pide* a todos los Estados que utilicen los principios como directrices y recomendaciones en la formulación de convenciones bilaterales o multilaterales relativas a los recursos naturales compartidos por dos o más Estados sobre la base de la buena fe y con espíritu de buena vecindad, y en tal forma que beneficie y no perjudique el desarrollo y los intereses de todos los países, y en particular de los países en desarrollo [165].

El representante del Pakistán declaró que no había podido lograrse un acuerdo sobre el texto propuesto porque algunas delegaciones insistían en que se sustituyera la palabra *«Aprueba»* por la expresión *«Toma nota* de» [166]. El representante del Brasil propuso que se modificase el párrafo 2 del proyecto de resolución sustituyendo *«Aprueba»* por *«Toma nota* de» [167].

173. La enmienda del Brasil fue aprobada por 59 votos contra 25 y 27 abstenciones [168]. En su forma definitiva, la resolución aprobada por la Asamblea General dice lo siguiente [169]:

La Asamblea General,

Recordando las disposiciones pertinentes de sus resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de 1.° de mayo de 1974, en las que reafirmó el principio de la plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, y la obligación de los Estados, enunciada en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no ocasionen daños al medio de otros Estados y de cooperar en el desarrollo del derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización por esos daños,

[...]

Recordando también la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que figura en su resolución 3281 (XXIX) de 12 de diciembre de 1974,

[...]

Deseando fomentar una cooperación eficaz entre los Estados para el desarrollo del derecho internacional relacionado con la conservación y la explotación armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados,

Reconociendo el derecho de los Estados a proporcionar soluciones concretas sobre una base bilateral o regional,

Recordando que los principios se han elaborado para orientar a los Estados en la conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados,

1. *Toma nota* del informe aprobado por el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre recursos naturales compartidos por dos o más Estados, establecido de conformidad con la decisión 44 (III) del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en virtud de la resolución 3129 (XXVIII) de la Asamblea General;

2. *Toma nota* del proyecto de principios en su carácter de directrices y recomendaciones en materia de conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, sin perjuicio del carácter obligatorio de las normas ya reconocidas como tales en el derecho internacional;

3. *Pide* a todos los Estados que utilicen los principios como directrices y recomendaciones en la formulación de convenciones bilaterales o multilaterales relativas a los recursos naturales compartidos por dos o más Estados sobre la base de la buena vecindad, y en tal forma que beneficie y no perjudique el desarrollo y los intereses de todos los países, en particular de los países en desarrollo;

[...]

174. ¿Qué conclusiones deben extraerse de la aprobación de esa resolución a la luz del debate correspondiente? El examen de las actas indica que las objeciones a la aprobación del proyecto de principios por la Asamblea General se basaron en seis motivos:

---

[162] *Ibid.*, párr. 59; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[163] *Ibid.*, párr. 67; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[164] *Ibid.*, párr. 78; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[165] *Ibid., Anexos,* tema 60 del programa, documento A/34/837, párr. 19.

[166] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Segunda Comisión,* 57.ª sesión, párr. 19; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[167] *Ibid.*, párr. 23; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[168] *Ibid.*, párr. 45; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección.

[169] Resolución 34/186, de 18 de diciembre de 1979.

i) No se había definido la expresión «recurso natural compartido»;

ii) Los Estados no habían formulado suficientes observaciones sobre el proyecto de principios;

iii) La aprobación de los principios por la Asamblea General constituiría una sanción prematura de los principios;

iv) Los principios no tomaban en cuenta las diferencias de los problemas regionales;

v) Los principios versaban sobre una esfera de cooperación entre los Estados en la que la investigación y la experiencia efectiva eran sumamente limitadas [170];

vi) Algunos de los principios constituían una usurpación de soberanía.

175. Estas objeciones fueron formuladas por un número muy limitado de Estados, por lo que no cabe determinar cuál fue su influencia en la votación en la que se decidió que la Asamblea General «tomara nota» de los principios en vez de acordar «aprobarlos». En cualquier caso, tales objeciones presentan escasa utilidad para los trabajos de la Comisión respecto de los cursos de agua internacionales.

176. La falta de una definición de los recursos naturales compartidos en el proyecto de principios no afecta al examen del proyecto de artículos presentado a la Comisión. En el proyecto de artículo 7 se definen las aguas de un curso de agua internacional como un recurso natural compartido. Conforme a lo indicado al comienzo del presente capítulo, si bien puede haber una diferencia de opiniones sobre el contenido del concepto de los recursos naturales compartidos, para que dicho concepto tenga sentido debe incluir el agua que fluye del territorio de un Estado al de otro Estado.

177. Cuando se alega que los Estados no formularon suficientes observaciones por escrito respecto del proyecto de artículos, no se toma en cuenta el número limitado de Estados que suele responder, a menudo de manera tardía, a peticiones de observaciones de esta clase. A los miembros de la Comisión no se les oculta, a la luz de la experiencia, que el número de observaciones de los Estados recibidas por el Secretario General en el caso del proyecto de principios de conducta no fue inusitadamente reducido.

178. La objeción de que la aprobación de los principios por la Asamblea General constituiría una sanción prematura de los principios es debatible, dado que, como afirmó el representante de Portugal, «todas las resoluciones de la Asamblea General son sólo recomendaciones y [...] esta resolución en sí establece claramente que los principios tienen el carácter de recomendaciones» [171]. En lo que concierne a los trabajos de la CDI, cualquier compromiso jurídico asumido por los Estados respecto del principio enunciado en el proyecto de artículo 7 sólo se plantearía en un futuro indeterminado cuando el tratado basado en el proyecto de artículos se celebre, sea ratificado y entre en vigor.

179. En cuanto a la objeción de que en el proyecto de principios no se tomaban en cuenta las diferencias de los problemas regionales, cabe observar que el proyecto de artículos presentado a la Comisión está concebido para que se aplique conjuntamente con acuerdos de sistema basados en el carácter distintivo de los diversos sistemas fluviales.

180. La quinta objeción, a saber: que los recursos naturales compartidos constituyen una esfera en la que la investigación y la experiencia son sumamente limitadas, no se aplica claramente al recurso compartido de las aguas de los cursos de agua internacionales, como se puso de manifiesto en los debates celebrados en la Segunda Comisión. Existen abundantes antecedentes de investigación y experiencia —y de práctica de los Estados y celebración de tratados— en la esfera de los cursos de agua internacionales, especialmente sobre aspectos tales como la navegación, el riego y la energía.

181. La sexta objeción, relativa a la usurpación de soberanía, recuerda los principios básicos de la labor de la Comisión. El primer asunto contencioso sometido a la Corte Permanente de Justicia Internacional dio lugar a la formulación clásica de un apotegma jurídico:

> La Corte se niega a considerar que la celebración de cualquier tratado por el que un Estado se comprometa a realizar o a abstenerse de realizar un acto determinado constituye un abandono de su soberanía. Es indudable que toda convención que crea una obligación de esta clase impone una restricción al ejercicio de los derechos soberanos del Estado en el sentido de que exige que esos derechos se ejerzan de determinada manera. Pero el derecho a contraer obligaciones internacionales es un atributo de la soberanía del Estado [172].

La tarea de codificar y desarrollar progresivamente el derecho internacional producirá inevitablemente propuestas de artículos de tratado que, si llegan a convertirse en disposiciones de tratados vigentes, exigirán que los Estados ejerzan sus derechos soberanos de una manera determinada. Este logro no constituye usurpación alguna de soberanía, sino el ejercicio ilustrado de ella. Más aún, en la medida en que los proyectos de artículo codifican el derecho internacional consuetudinario vigente —derecho que restringe igualmente la forma en que los Estados están facultados a ejercer su soberanía—, tampoco ello constituye una usurpación de soberanía que sea incompatible con los elementos fundamentales del Estado o del derecho internacional.

182. Las consideraciones que anteceden se aplican a los tratados de la Comisión en general. Pero existe un aspecto singular de la labor sobre el tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para

[170] El representante del Brasil declaró: «Tales principios se refieren a un tema muy controvertido, a saber: la cooperación entre Estados en una esfera en la que tanto la investigación como la experimentación misma son todavía muy limitadas.» (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Segunda Comisión*, 57.° período de sesiones, párr. 21; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.)

[171] *Ibid.*, 58.ª sesión, párr. 20; e *ibid., Fascículo del período de sesiones*, corrección.

[172] Asunto del buque «Wimbledon», *C.P.J.I.*, Serie A, N.° 1 (1923), pág. 25.

fines distintos de la navegación que concierne a la soberanía y que requiere un comentario. Aducir respecto del proyecto de principios de conducta que «algunos de los principios constituyen una intromisión en la propia soberanía [e imponen] limitaciones al principio fundamental del ejercicio pleno y permanente de la soberanía de los Estados sobre los recursos naturales existentes en sus territorios respectivos» [173] equivale a dar por sentada la cuestión de qué recursos se encuentran «en» los territorios respectivos. Por su propia naturaleza, el agua que fluye del territorio de un Estado al de otro Estado no se encuentra en el territorio de un solo Estado, en el sentido de estar sujeta a la jurisdicción y el dominio exclusivos de éste, sino que está compartida entre Estados, es decir, en los términos del artículo 7 del presente proyecto, las aguas del sistema de un curso de agua internacional son un «recurso natural compartido».

183. Cualquiera que sea la fuerza de las objeciones a la aprobación del proyecto de principios del PNUMA en su contexto —y algunas de estas objeciones tal vez sean válidas en el de toda la esfera, no definida, de los recursos naturales compartidos—, el Relator Especial entiende, por las razones que anteceden, que esas objeciones no menoscaban el valor del proyecto de principios para el tema que está examinando la Comisión. Tampoco menoscaban el valor del concepto de los recursos naturales compartidos ni su aplicación principal a las aguas de los sistemas de cursos de agua internacionales.

184. Si bien es evidente que la sustitución de la palabra *«Aprueba»* por *«Toma nota* de» en las circunstancias descritas [174] pone de manifiesto las reservas de una pluralidad de Miembros en la Asamblea General respecto del proyecto de principios de conducta en determinados aspectos, aparentemente diversos, la Asamblea General, en el párrafo 3 de su resolución 34/186,

> *Pide* a todos los Estados que utilicen los principios como directrices y recomendaciones en la formulación de convenciones bilaterales o multilaterales relativas a los recursos naturales compartidos por dos o más Estados [...] [175].

Aunque esta petición no está dirigida expresamente a la CDI, que elabora un proyecto de convención multilateral sobre el recurso natural compartido primario, a saber: el agua de los cursos de agua internacionales, sería difícil mantener que, al pedir a los Estados que actúen de esta manera, la Asamblea General tenía el propósito de excluir el examen técnico de la materia por la Comisión.

185. La aceptación de esta opinión no significa que la Comisión deba adoptar necesariamente las 15 directrices como base de sus trabajos. Sin embargo, la Comisión, en el desempeño de su tarea de codificar el derecho de los usos de los sistemas de cursos de agua internacionales, debería aprovechar plenamente la labor realizada bajo los auspicios del PNUMA, que constituye una aportación muy considerable a la elaboración de principios jurídicos en el campo del derecho internacional del medio ambiente [176].

E.—Utilización en común de los cursos de agua, como recurso natural, para la navegación

186. El uso de los cursos de agua internacionales para la navegación tal vez sea el más difundido y, ciertamente, el más arraigado de los diversos usos que han dado lugar al conjunto de normas de derecho internacional vigente aplicables a los recursos compartidos. La Comisión no se ocupa directamente de la costumbre universal de que los Estados ribereños compartan el derecho a la navegación libre y expedita por un curso de agua internacional, al igual que la obligación de contribuir a mantener el curso de agua en condiciones de navegabilidad. No obstante, al elaborar principios aplicables a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, la Comisión debe tener en cuenta las normas jurídicas relativas a los usos de esas aguas para la navegación que han surgido durante los últimos doscientos años. Después de todo, esas normas derivan de un uso del recurso mismo de que se trata, o sea, el curso de agua internacional; se trata de un uso de constante importancia; ese uso ha sido objeto de un desarrollo considerable del derecho convencional y consuetudinario; y, como mínimo, el cuerpo de normas relativas a la navegación debería suministrar fuentes y analogías en lo concerniente al derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

1. El *Asunto del río Oder*

187. El fallo dictado por la CPJI en el *Asunto del río Oder* [177] constituye una lúcida exposición de la situación jurídica de los Estados ribereños con respecto a la navegación. Conforme a los artículos 341 y 343 del Tratado de Versalles [178], el río Oder tenía que ser colocado bajo la administración de una Comisión Internacional. La Comisión estimó que su jurisdicción se extendía a dos afluentes del Oder, a saber: el Netze y el Warthe. Ambos afluentes nacen en Polonia y son navegables en este país, cruzando seguidamente a lo

[173] Declaración del representante del Brasil (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Segunda Comisión,* 57.ª sesión, párr. 21; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección).

[174] Véase *supra,* párrs. 172 y 173.

[175] El texto en su totalidad, en forma de proyecto, fue aprobado en la Segunda Comisión por 94 votos contra ninguno y 23 abstenciones (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Segunda Comisión,* 57.ª sesión, párr. 55; e *ibid., Fascículo del período de sesiones,* corrección) y, en su forma definitiva, sin votación en sesión plenaria (*ibid., Sesiones Plenarias,* 107.ª sesión).

[176] Para un resumen y análisis riguroso del proyecto de principios, véase A. O. Adede, «United Nations efforts toward the development of an environmental code of conduct for States concerning harmonious utilization of shared natural resources», *Albany Law Review,* vol. 43 (1979), págs. 488 a 512.

[177] *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt nº 16, 1929: C.P.J.I.,* serie A, N.º 23.

[178] De Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités (op. cit.),* págs. 615 y 616.

que entonces era territorio alemán, donde el Netze afluye al Warthe, después de lo cual las corrientes combinadas desembocan en el Oder. Por el artículo 331 del Tratado de Versalles, el Oder «desde su confluencia con el Oppa [...] y todas las partes navegables [...] que naturalmente proporcionen acceso al mar a más de un Estado [...]» son declarados internacionales y quedan de este modo sujetos a la jurisdicción de la Comisión Internacional [179].

188. El Gobierno polaco adujo que las partes del Warthe y del Netze que se encontraban en Polonia sólo proporcionaban naturalmente acceso al mar a un Estado, a saber: Polonia. Por consiguiente, las partes de esos dos ríos que se encontraban en Polonia no estaban sometidas a la jurisdicción de la Comisión. La posición contraria era la de que las disposiciones relativas al acceso al mar se referían «a la vía fluvial y no a una parte determinada de su curso». La Corte planteó la cuestión del siguiente modo:

Se trata, por lo tanto, de determinar si las palabras «todas las partes navegables de esos sistemas fluviales que naturalmente proporcionen acceso al mar a más de un Estado» se refieren a los afluentes y subafluentes en cuanto tales, de manera que si un afluente o subafluente en su curso naturalmente navegable atraviesa o separa diferentes Estados, queda comprendido en su totalidad en la anterior definición; si se refieren más bien a la parte de tal afluente o subafluente que proporcione acceso al mar a más de un Estado, de manera que el tramo superior del afluente o subafluente no está internacionalizado aguas arriba de la última frontera que atraviese su curso naturalmente navegable [180].

189. Después de examinar las reglas de interpretación y otras razones aducidas por las partes y de decidir que no eran procedentes, la Corte hizo el siguiente planteamiento revelador:

Así pues, la Corte debe remontarse a los principios que rigen el derecho fluvial internacional en general y examinar la posición adoptada en el Tratado de Versalles con respecto a esos principios.

Cabe admitir, como pretende el Gobierno polaco, que el deseo de proporcionar a los Estados aguas arriba la posibilidad de libre acceso al mar tuvo una gran importancia en la formación del principio de la libertad de navegación en los llamados ríos internacionales.

Sin embargo, al examinar la manera en que los Estados han considerado las situaciones concretas derivadas del hecho de que un mismo curso de agua atraviesa o separa el territorio de más de un Estado y la posibilidad de cumplir las exigencias de justicia y las consideraciones de conveniencia que pone de manifiesto este hecho, se advierte en seguida que la solución del problema se ha buscado no ya en la idea de un derecho de paso a favor de los Estados de aguas arriba, sino en la de una comunidad de intereses de los Estados ribereños. Esta comunidad de intereses en un río navegable se convierte en la base de una comunidad de derecho, cuyas características fundamentales son la igualdad absoluta de todos los Estados ribereños en el uso de la totalidad del recurso del río y la exclusión de todo privilegio de cualquier Estado ribereño en relación con los demás.

[179] *Ibid.*, pág. 610.

[180] *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, arrêt n° 16, 1929: C.P.J.I.*, serie A, N.° 23, págs. 25 y 26.

El derecho fluvial internacional, enunciado en el Acta del Congreso de Viena de 9 de junio de 1815 y aplicado o desarrollado por ulteriores convenciones, se basa indudablemente en esta idea [181].

190. Esta posición es notable por cuanto respalda con el prestigio de la Corte Permanente el principio de «una comunidad de intereses de los Estados ribereños». Al referirse a una comunidad de intereses y a una «comunidad de derecho» —que define como «la igualdad absoluta de todos los Estados ribereños en el uso de la totalidad del curso del río y la exclusión de todo privilegio de cualquier Estado ribereño en relación con los demás»—, la Corte parece presumir que el curso de agua internacional es un recurso natural compartido. Y, como ha escrito un ex Presidente de la Corte Internacional de Justicia y miembro de la CDI:

Aunque este principio progresivo fue enunciado por la Corte en cuanto *lege lata* respecto de la navegación, sus conceptos fundamentales de igualdad de derechos y comunidad de intereses son aplicables a todas las utilizaciones de los cursos de agua internacionales [182].

191. Conviene subrayar otros dos aspectos del *Asunto del río Oder*. El primero de ellos es que, en 1929, ya existía una abundante práctica de los Estados, a menudo reflejada en el derecho convencional, conforme a la conclusión de la Corte. Ese derecho convencional comprende, en particular, las disposiciones arquetípicas del Acta Final del Congreso de Viena (1815):

Artículo 108

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 siguientes.

Artículo 109

La navegación por todo el curso de los ríos indicados en el precedente artículo desde el punto en que cada uno empiece a ser navegable hasta su embocadura será enteramente libre y no se podrá prohibir a nadie en lo que respecta al comercio; queda entendido que los reglamentos establecidos respecto a la policía de esta navegación serán por todos respetados y se formarán de un modo uniforme para todos, siendo lo más favorable posible para el comercio de todas las naciones [183]

192. La CPJI, en el *Asunto del río Oder*, cita estos artículos en su fallo y declara seguidamente:

Si la comunidad de derecho se basa en la existencia de una vía navegable que separe o atraviese varios Estados, es evi-

[181] *Ibid.*, págs. 26 y 27.

[182] E. Jiménez de Aréchaga, «International law in the past third of a century», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1978-I, Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979, vol. 159, pág. 193.

[183] Reproducidos en *C.P.J.I.*, serie A, N.° 23, pág. 27 [véase una versión española en Raventós y Oyarzábal, *Colección de Textos Internacionales (op. cit.)*, pág. 275].

dente que esa comunidad se extiende a todo el curso navegable del río y no se detiene en la última frontera; no se ha señalado a la atención de la Corte ningún tratado en que el límite aguas arriba de la internacionalización de un río venga fijado por tal frontera y no por determinadas condiciones de navegabilidad [184].

193. El segundo aspecto de interés es el de que los artículos 108 a 116 del Acta Final del Congreso de Viena tal vez sean el precedente más antiguo de la adopción de un acuerdo básico en cuyo marco los Estados del sistema negociarían acuerdos particulares para regular los usos de las aguas del sistema de cada curso de agua.

2. Decreto francés de 1792

194. Existen, sin embargo, otros ejemplos anteriores de la afirmación del principio de que un río internacional crea un interés común de todos los Estados ribereños en la utilización de sus aguas. Uno de los más interesantes de estos ejemplos es el Decreto del Consejo Ejecutivo de la República Francesa, de 16 de noviembre de 1792, que dice lo siguiente:

[...] que la corriente de un río es propiedad común e inalienable de todos los países que limita o atraviesa; que ninguna nación puede con justicia reclamar el derecho exclusivo a ocupar el cauce de un río y a impedir a los Estados ribereños de aguas arriba vecinos que disfruten de las mismas ventajas; que ese derecho [exclusivo] constituye un residuo de servidumbre feudal o, en cualquier caso, un monopolio odioso que tiene que haber sido impuesto por la fuerza y aceptado por impotencia; que, por consiguiente, es revocable en cualquier momento y pese a cualquier convención, ya que la naturaleza no reconoce naciones privilegiadas ni individuos privilegiados, y los derechos del hombre son imprescriptibles para siempre [185].

195. La causa concreta de esta afirmación general y enérgica fue el artículo XIV del Tratado de Münster (30 de enero de 1648), por el que España reconoció la independencia de las Provincias Unidas holandesas. En este artículo se reconocía la soberanía de las Provincias Unidas sobre el estuario del Escalda, que era el curso de agua directo desde Amberes hasta el mar, y se autorizaba el cierre de las aguas por los holandeses [186]. Las Provincias Unidas cerraron de hecho el Escalda al comercio de Amberes. Dicho cierre permaneció en vigor, pese a los intentos del Emperador José II de Austria por eliminarlo en el decenio de 1780, hasta que las tropas francesas asumieron el control de Bélgica y se promulgó el Decreto de 1792. Fuera cual fuese el móvil que impulsó a la República Francesa a promulgar su Decreto, ello pone de manifiesto que la comunidad de uso entre los Estados ribereños de las aguas de los cursos de agua internacionales es un principio que se remonta hasta 200 años.

196. Mientras que el artículo 108 del Acta Final del Congreso de Viena (1815) se aplica claramente a todos los Estados que lindan con un río navegable o son atravesados por éste, el artículo 109 no es igualmente claro respecto de la cuestión de si los buques de Estados no ribereños tienen derecho al mismo trato que los buques de los Estados ribereños. Esta ambigüedad ha dado lugar a regímenes diferentes para distintos cursos de agua y ha sido la fuente de numerosas controversias, negociaciones y conferencias [187]. Sin embargo, no se ha puesto en tela de juicio que la libertad de navegación en los ríos internacionales, en el marco del acuerdo de Viena, significara en la práctica «libertad de navegación para los Estados ribereños sin discriminación, en la inteligencia de que los buques de los Estados no ribereños podrían utilizar también las aguas correspondientes, aunque fuera en condiciones o modalidades menos favorables» [188].

197. Con arreglo a los regímenes convencionales y a la práctica establecida, los Estados ribereños reconocen ciertas obligaciones de facilitar el tráfico fluvial hacia los demás Estados ribereños y procedente de éstos y, de hecho, cumplen habitualmente esas obligaciones. La comunidad de intereses que la Corte Permanente mencionó en el *Asunto del río Oder* entraña mucho más que el simple paso. Se modifican los cauces, se forman y se desplazan bancos de arena, se producen crecidas en los ríos, se hunden buques y se secan corrientes. Estas y otras muchas cuestiones deben ser resueltas constantemente y en cooperación por los Estados ribereños.

3. Convención de Barcelona sobre las vías navegables

198. El único tratado general existente relativo a esos derechos y obligaciones es la Convención y Estatuto sobre el régimen de las vías navegables de interés internacional (Barcelona, 20 de abril de 1921) [189]. El origen de este acuerdo radica en el artículo 338 del Tratado de Versalles. Los artículos 332 a 337 de dicho Tratado establecía normas para la reglamenatción de diversos ríos internacionalizados, como el Elba, el Oder, el Niemen y el Danubio. Con arreglo al artículo 338, esas normas debían ser sustituidas por una convención general relativa a las vías fluviales de carácter internacional [190].

199. El Estatuto (que forma parte integrante de la Convención de Barcelona en virtud del artículo 1 de ésta) contiene las normas relativas al régimen de las vías navegables internacionales. La definición general de esas vías navegables figura en el artículo 1 del Estatuto:

---

[184] *Ibid.*, págs. 27 y 28.

[185] L. Le Fur y G. Chklaver, *Recueil de textes de droit international public*, 2.ª ed., París, Dalloz, 1934, pág. 68.

[186] C. Parry, *Consolidated Treaties Series*, Dobbs Ferry (N. Y.), Oceana Publications, 1969, vol. 1 (1648-1649), pág. 76.

[187] Véase G. Kaeckenbeeck, *International Rivers*, Grotius Society Publications, N.º 1, Londres, Sweet and Maxwell, 1918, pág. 32.

[188] L. J. Bouchez, «The Netherlands and the law of international rivers», en *International Law in the Netherlands*, H. F. van Panhuys y otros, eds., Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1978, vol. I, pág. 251.

[189] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. VII, pág. 36.

[190] Véase *supra*, nota 65.

A los efectos de la aplicación del presente Estatuto se considerarán vías navegables de interés internacional:

I. Todas las partes naturalmente navegables hacia el mar y desde el mar de una corriente de agua que, en su curso naturalmente navegable hacia el mar y desde el mar, separe o atraviese diferentes Estados, así como cualquier parte de otra corriente de agua naturalmente navegable hacia el mar y desde el mar que ponga en comunicación con el mar una corriente de agua naturalmente navegable que separe o atraviese diferentes Estados.

[...] [191].

200. Todo Estado parte está obligado, conforme al Estatuto, a conceder libre acceso a los buques que enarbolen el pabellón de cualquiera de los demás Estados partes (art. 3) en pie de absoluta igualdad (art. 4), salvo algunas excepciones como el cabotaje (art. 5). El artículo 10 subraya las obligaciones comunes de los Estados ribereños, al exigir a cada uno de esos Estados que mantengan la vía en condiciones de navegabilidad. Esta exigencia va acompañada de disposiciones relativas a la construcción de obras públicas y la asignación de los gastos:

3. Salvo causa legítima de oposición de uno de los Estados ribereños, entre ellos el Estado interesado territorialmente, fundada, ya sea en las condiciones mismas de la navegabilidad en su territorio, ya sea en otros intereses, tales como, entre otros, el mantenimiento del régimen normal de las aguas, las necesidades de riego, la utilización de los recursos hidráulicos o la necesidad de la construcción de otras vías de comunicación más ventajosas, un Estado ribereño no podrá negarse a ejecutar, a petición de otro Estado ribereño, las obras necesarias de mejora de la navegabilidad, si éste se ofrece a pagar los gastos de ejecución de las obras, así como una parte equitativa de los gastos de mantenimiento adicionales. No obstante, queda entendido que esas obras no podrán emprenderse mientras el Estado en cuyo territorio deban ejecutarse se oponga a ellas fundándose en sus intereses vitales.

4. Salvo pacto en contrario, el Estado obligado a ejecutar las obras de mantenimiento podrá liberarse de esa obligación si, con el acuerdo de todos los Estados corribereños, uno o varios de éstos aceptan ejecutarlas en su lugar; por lo que respecta a las obras de mejora, el Estado obligado a ejecutarlas quedará dispensado de esa obligación si autoriza al Estado que las solicite a ejecutarlas en su lugar; la ejecución de las obras por otros Estados distintos del Estado interesado territorialmente, o la participación de esos Estados en los gastos de esas obras, se llevarán a cabo sin perjuicio de los derechos del Estado interesado territorialmente concernientes al control y la administración de esas obras ni de las prerrogativas de su soberanía o autoridad sobre la vía navegable [192].

201. El profesor Reuter evalúa la Convención de Barcelona de la manera siguiente: «A pesar de que no está en vigor más que entre una veintena de Estados, y de que en razón a su carácter abstracto no ha recibido una aplicación frecuente, esta convención constituye en el momento actual la única fuente general del derecho internacional fluvial» [193].

202. Los profesores Šahović y Bishop llegan a la conclusión de que «dado que incluso los Estados que participaron en la Conferencia no aceptaron la Convención, sus decisiones tienen escasa o nula importancia jurídica» [194].

203. Sin embargo, la Convención, aunque no fue aceptada universalmente [los 21 Estados que ratificaron la Convención o se adhirieron a ella fueron Albania, Bulgaria, Colombia, Checoslovaquia, Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Imperio Británico, India (que posteriormente denunció la Convención), Italia, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Rumania, Suecia, Tailandia y Turquía], refleja un acuerdo sustancial, declaratorio del derecho internacional vigente, de que la navegación por un curso de agua internacional no está subordinada a una decisión unilateral. La redacción de las disposiciones relativas a la responsabilidad por el mantenimiento de los cursos de agua, a la distribución de costos y a la obligación de construir obras públicas en el río tal vez sea deficiente en varios aspectos. No obstante, esas disposiciones representan un acuerdo sobre el principio de que la navegación entraña derechos y obligaciones ejercidos en común por los Estados ribereños en beneficio de todos los que navegan por el río.

4. Convenciones sobre determinados cursos de agua navegables

204. Las numerosas convenciones que rigen la navegación en determinados cursos de agua internacionales corroboran tanto la existencia como el reconocimiento de la existencia de esa comunidad de intereses.

205. El Escalda, al que se ha hecho antes referencia [195], ilustra la historia de la evolución de una región fluvial desde la situación en que un ribereño de aguas abajo ejerció el derecho a cortar todo acceso desde el mar a un importante puerto hasta la situación en que los ribereños de aguas abajo y de aguas arriba no sólo reconocen la libertad de navegación, sino que desarrollan amplias actividades de cooperación para asegurar que los buques, tanto oceánicos como fluviales, puedan utilizar el curso de agua para una navegación segura y rápida. Este paso de una situación de conflicto sobre los derechos de navegación en el Escalda a la de cooperación en el aprovechamiento del río para la navegación mediante la distribución de los costos y los beneficios es equiparable a la evolución de los usos de la gran mayoría de los cursos de agua internacionales para fines de navegación. A continuación se mencionan algunos acuerdos contemporáneos que ponen de manifiesto que, al menos a efectos de la navegación, los sistemas de cursos de agua internacionales se consideran recursos naturales compartidos.

---

[191] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. VII, pág. 50. (Adviértase que el artículo 1 dispone, en su apartado *c*, que los afluentes deben ser considerados como corrientes de agua separadas.)

[192] *Ibid.*, pág. 56.

[193] P. Reuter, *Derecho Internacional Público*, Barcelona, Bosch, 1962, pág. 218.

[194] M. Šahović y W. W. Bishop, «The authority of the State: Its range with respect to persons and places», en: *Manual of Public International Law*, M. Sørensen, ed., Londres, Macmillan, 1968, pág. 327.

[195] Véase párr. 195.

206. Un ejemplo muy reciente es el Tratado de Cooperación Amazónica (Brasilia, 3 de julio de 1978), cuyos artículos III y VI disponen lo siguiente:

Artículo III

De acuerdo con y sin detrimento de los derechos otorgados por actos unilaterales de lo establecido en los tratados bilaterales entre las Partes y de los principios y normas del Derecho Internacional, las Partes Contratantes se aseguran mutuamente sobre la base de reciprocidad la más amplia libertad de navegación comercial en el curso del Amazonas y demás ríos amazónicos internacionales, observando los reglamentos fiscales y de policía establecidos o que se establecieren en el territorio de cada una de ellas. Tales reglamentos deberán en lo posible favorecer esa navegación y el comercio y guardar entre sí uniformidad.

[...]

Artículo VI

Con el objeto de que los ríos amazónicos constituyan un vínculo eficaz de comunicación entre las Partes Contratantes y con el Océano Atlántico, los Estados ribereños interesados en un determinado problema que afecte la navegación expedita emprenderán, según el caso, acciones nacionales, bilaterales o multilaterales para el mejoramiento y habilitación de esas vías navegables.

Parágrafo único: para tal efecto se estudiarán las formas de eliminar los obstáculos físicos que dificultan o impiden dicha navegación, así como los aspectos económicos y financieros correspondientes a fin de concretar los medios operativos más adecuados [196].

207. En el Estatuto anexo a la Convención relativa al aprovechamiento de la cuenca del Chad (Fort Lamy, 22 de mayo de 1964) figura otro reconocimiento instructivo del principio básico:

Artículo 7

Los Estados Miembros establecerán normas comunes para facilitar la navegación en el lago y las aguas navegables de la cuenca y asegurar la seguridad y control de la navegación [197].

208. No menos instructiva es la Convención sobre la navegación costera y fluvial por el río Mekong y el acceso de las embarcaciones de navegación fluvial al puerto de Saigón (París, 29 de diciembre de 1954):

Artículo I

La navegación será libre en régimen de igualdad de trato en todo el curso del río Mekong, sus afluentes, efluentes y desembocaduras navegables situados en los territorios de Camboya, Laos y Vietnam, así como en las vías que dan acceso al puerto de Saigón y al mar.

A los efectos de las leyes y reglamentos de aduanas de cada Estado ribereño, la navegación entre Phnom Penh y el mar por el río Mekong y las vías mencionadas en el párrafo precedente se reputará navegación marítima.

Artículo II

Esa libertad de navegación se concederá automáticamente a los Estados que hayan reconocido diplomáticamente a las Altas Partes Contratantes. Entrará en vigor a raíz de la adhesión de cada Estado al protocolo anexo al presente Acuerdo en que se prescriben las condiciones de navegación.

Por lo que respecta a los Estados que no hayan reconocido diplomáticamente a las Altas Partes Contratantes, la libertad de navegación estará sujeta al consentimiento de éstas.

Artículo III

Cada una de las Altas Partes Contratantes se compromete, respecto de las otras dos, a abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda perjudicar directa o indirectamente a la navegabilidad o dificultarla de modo permanente y a adoptar lo antes posible las medidas necesarias para eliminar todos los obstáculos y peligros para la navegación.

Si esa navegación requiere un mantenimiento periódico, cada una de las Altas Partes Contratantes quedará obligada a estos efectos respecto de las otras dos a adoptar las medidas y ejecutar las obras necesarias en su territorio con la mayor rapidez posible.

[...] [198].

209. Uno de los acuerdos modernos más completos es el Tratado de la Cuenca del Plata (Brasilia, 23 de abril de 1969):

Artículo 1

Las Partes Contratantes convienen en mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable.

Parágrafo único. A tal fin promoverán en el ámbito de la Cuenca la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan a:

a) La facilitación y asistencia en materia de navegación; [...] [199].

210. Otras disposiciones convencionales pertinentes que cabe mencionar a título de ejemplo son las siguientes: el Acta relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger (Niamey, 26 de octubre de 1963), el Acuerdo entre el Gobierno de la República Popular Polaca y el Gobierno de la República Democrática Alemana relativo a la cooperación en materia de navegación en las aguas fronterizas (Varsovia, 15 de mayo de 1969) y el Tratado entre la Argentina y el Uruguay referente al río de la

[196] Véase American Society of International Law, *International Legal Materials,* Wáshington (D. C.), vol. XVII, N.° 5, septiembre de 1978, págs. 1046 y 1047 [texto inglés]. Texto español en el documento A/35/580. Estados signatarios: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.

[197] *Journal officiel de la République fédérale du Cameroun,* Yaoundé, 15 de septiembre de 1964, 4.° año, N.° 18, pág. 1005. Estados signatarios: Camerún, Chad, Níger y Nigeria.

[198] Francia, *La Documentation française,* París, 25 de enero de 1955, N.° 1973, pág. 32.

[199] *Ríos y lagos internacionales... (op. cit),* pág. 167. Signatarios: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Plata y su frente marítimo (Montevideo, 19 de noviembre de 1973).

Acta relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger (1963):

Artículo 3

La navegación en el Níger, sus afluentes y subafluentes será totalmente libre para los buques mercantes y de recreo y para el transporte de mercancías y pasajeros. Los buques y embarcaciones de todas las naciones serán tratados en todos los aspectos en pie de absoluta igualdad [200].

Acuerdo entre el Gobierno de la República Popular Polaca y el Gobierno de la República Democrática Alemana relativo a la cooperación en materia de navegación en las aguas fronterizas (1969):

Artículo 2

1. Las Partes Contratantes se concederán recíprocamente en pie de absoluta igualdad el derecho de navegación en las aguas fronterizas.

2. La circulación de embarcaciones deportivas sólo estará autorizada en el Oder.

Artículo 3

La cooperación establecida en el presente Acuerdo para velar por la seguridad y el desarrollo en las mejores condiciones posibles de la navegación en las aguas fronterizas comprenderá en particular lo siguiente:

1) La elaboración de una reglamentación para la circulación fluvial y el balizamiento de las aguas fronterizas a efectos de la navegación;
2) El control para mantener el orden y la seguridad de la navegación;
3) La determinación de la profundidad y anchura del cauce;
4) El balizamiento de las aguas fronterizas para la navegación;
5) La remoción de las embarcaciones hundidas y demás objetos que se encuentren en el cauce y que puedan constituir un peligro para la navegación;
6) La fijación de los fondeaderos;
7) La realización de operaciones de auxilio y salvamento;
8) La investigación de los accidentes que se produzcan durante la navegación.

Artículo 4

1. Las Partes Contratantes elaborarán conjuntamente y promulgarán simultánamente disposiciones uniformes para la reglamentación de la circulación fluvial y el balizamiento de las aguas fronterizas.

2. Las reglas que no sean promulgadas en aplicación del precedente párrafo 1 y que afecten a la navegación de la otra Parte Contratante serán objeto de un acuerdo con ésta [201].

[200] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 587, pág. 12. Partes: Alto Volta, Camerún, Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Guinea, Malí, Níger y Nigeria.

[201] *Ibid.*, vol. 769, pág. 59.

Tratado entre la Argentina y el Uruguay referente al río de la Plata y su frente marítimo (1973):

CAPÍTULO II

NAVEGACIÓN Y OBRAS

Artículo 7

Las Partes se reconocen recíprocamente, a perpetuidad y bajo cualquier circunstancia, la libertad de navegación en todo el Río para los buques de sus banderas.

Artículo 8

Las Partes se garantizan mutuamente el mantenimiento de las facilidades que se han otorgado hasta el presente para el acceso a sus respectivos puertos.

Artículo 9

Las Partes se obligan recíprocamente a desarrollar en sus respectivas franjas costeras las ayudas a la navegaciaón y el balizamiento adecuados y a coordinar el desarrollo de las mismas en las aguas de uso común, fuera de los canales, en forma tal de facilitar la navegación y garantizar su seguridad.

Artículo 10

Las Partes tienen derecho al uso, en igualdad de condiciones y bajo cualquier circunstancia, de todos los canales situados en las aguas de uso común.

Artículo 11

En las aguas de uso común se permitirá la navegación de buques públicos y privados de los países de la cuenca del Plata y de mercantes, públicos y privados, de terceras banderas, sin perjuicio de los derechos ya otorgados por las Partes en virtud de Tratados vigentes. Además, cada Parte permitirá el paso de buques de guerra de terceras banderas autorizados por la otra, siempre que no afecte su orden público o su seguridad.

Artículo 12

Fuera de las franjas costeras, las Partes, conjunta o individualmente, pueden construir canales u otros tipos de obras de acuerdo con las disposiciones establecidas en los artículos 17 a 22.

La Parte que construya o haya construido una obra tendrá a su cargo el mantenimiento y la administración de la misma.

La Parte que construya o haya construido un canal dictará, asimismo, la reglamentación respectiva, ejercerá el control de su cumplimiento con los medios adecuados a ese fin y tendrá a su cargo la extracción, remoción y demolición de buques, artefactos navales, aeronaves, restos náufragos o de carga o cualesquiera otros objetos que constituyan un obstáculo o peligro para la navegación y que se hallen hundidos o encallados en dicha vía.

Artículo 13

En los casos no previstos en el artículo 12, las Partes coordinarán, a través de la Comisión Administradora, la distribu-

ción razonable de responsabilidades en el mantenimiento, administración y reglamentación de los distintos tramos de los canales, teniendo en cuenta los intereses especiales de cada Parte y las obras que cada una de ellas hubiese realizado.

Artículo 14

Toda reglamentación referida a los canales situados en las aguas de uso común y su modificación sustancial o permanente se efectuará previa consulta con la otra Parte.

En ningún caso y bajo ninguna circunstancia una reglamentación podrá causar perjuicio sensible a los intereses de la navegación de cualquiera de las Partes [202].

211. Otro ejemplo es la Convención relativa al régimen de la navegación en el Danubio (Belgrado, 18 de agosto de 1948):

Artículo 1

La navegación en el Danubio será libre y estará abierta a los nacionales, los buques mercantes y las mercancías de todos los Estados en pie de igualdad en lo que concierne a los derechos portuario y los impuestos sobre la navegación, así como a las condiciones a que está sometida la navegación comercial. Las disposiciones precedentes no serán aplicables al tráfico entre los puertos de un mismo Estado.

[...]

Artículo 3

Los Estados danubianos se comprometen a mantener sus sectores del Danubio en estado de navegabilidad para las embarcaciones fluviales y en lo que concierne a los sectores pertinentes para los buques marítimos, a ejecutar las obras necesarias para mantener y mejorar las condiciones de navegación y a no impedir ni poner trabas a la navegación por los canales navegables del Danubio. Los Estados danubianos consultarán a la Comisión del Danubio respecto de las cuestiones a que se refiere este artículo.

Los Estados ribereños tendrán derecho a emprender dentro de los límites de sus fronteras respectivas las obras que puedan ser necesarias por circunstancias imprevista y urgentes y que tengan por objeto velar por las necesidades de la navegación. Los Estados deberán, sin embargo, informar a la Comisión de las razones que hayan motivado esas obras y proporcionarle una descripción sumaria de ellas [203].

5. Normas de Helsinki

212. Las Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales [204] se ocupan de la «navegación» en el capítulo IV. Merecen citarse las disposiciones, que son sucintas, previstas en las Normas:

Capítulo IV.—Navegación

Artículo XII

1. El presente capítulo se refiere a aquellos ríos y partes fluviales de lagos que son navegables y separan o atraviesan los territorios de dos o más Estados.

2. Se estiman «navegables» los ríos o lagos que en su estado natural o canalizado son utilizados regularmente por la navegación comercial o susceptibles por razón de su condición natural de un uso semejante.

3. La expresión «Estados ribereños» que figura en el presente capítulo hace referencia al Estado a través o a lo largo del cual discurre la parte navegable de un río o se extiende un lago.

Artículo XIII

Sin perjuicio de las limitaciones o requisitos a que se hace referencia en estos capítulos, todo Estado ribereño goza del derecho de libre navegación por todo el curso de un río o un lago.

Artículo XIV

A los efectos de este capítulo, bajo los términos «libre navegación» se incluyen en favor de los buques de un Estado ribereño y sobre una base de igualdad las siguientes libertades:

a) Libertad de movimiento por todo el curso navegable del río o lago;

b) Libertad de entrar en los puertos y hacer uso de sus instalaciones y muelles; y

c) Libertad de transportar mercancías o pasajeros, bien directamente o mediante transbordo a otros buques, entre el territorio de un Estado ribereño y el territorio de otro Estado ribereño y entre el territorio de un Estado ribereño y la alta mar.

Artículo XV

Todo Estado ribereño puede ejercer los derechos de policía, incluidos, entre otros, los de protección de la seguridad y salud públicas, sobre la parte del río o lago sujeta a su jurisdicción, siempre que el ejercicio de tales derechos no perjudique indebidamente el del derecho de libre navegación definido en los artículos XIII y XIV.

Artículo XVI

Todo Estado ribereño puede prohibir que los buques de otro Estado carguen mercancías o pasajeros en su territorio para descargarlos en el mismo territorio, o limitar tales operaciones.

Artículo XVII

Todo Estado ribereño puede conceder a los Estados no ribereños derechos de navegación por los ríos o lagos de su territorio.

Artículo XVIII

Dentro de los medios de que disponga todo Estado ribereño o que fueren puestos a su disposición, éste debe mantener en buen orden la parte del curso navegable del río o lago sometida a su jurisdicción.

---

[202] Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina, *Derecho de la Integración*, vol. VII, N.° 15, marzo de 1974, Wáshington (D. C.), págs. 225 y ss. Partes: Argentina y Uruguay.

[203] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 33, págs. 196 y 198. Partes: Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, República Socialista Soviética de Ucrania, Rumania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia.

[204] Véase *supra*, nota 72.

Artículo XVIII bis [205]

1. Todo Estado ribereño que se proponga ejecutar obras para mejorar la navegabilidad de la parte del río o lago sometida a su jurisdicción está obligado a notificarlo a los Estados corribereños.

2. Si esas obras pudieren perjudicar los usos de esas aguas por uno o varios Estados corribereños con fines de navegación, cualquiera de esos Estados corribereños podrá solicitar, dentro de un plazo razonable, que se celebren consultas. En tal caso, los Estados corribereños interesados están obligados a negociar.

3. Si un Estado ribereño propone que tales obras se ejecuten en su totalidad o en parte en el territorio de otro Estado u otros Estados corribereños, ese Estado ribereño debe obtener el consentimiento del otro Estado o los otros Estados corribereños. El Estado o los Estados corribereños a los que se pida que den su consentimiento están obligados a negociar.

Artículo XIX

Las normas establecidas en el presente capítulo no son aplicables a la navegación de buques de guerra ni de buques que ejerzan funciones de policía o administrativas o, en general, cualquier otra forma de autoridad pública.

Artículo XX

En tiempo de guerra u otro tipo de conflicto armado, o de emergencia pública que constituya una amenaza para la seguridad del Estado, todo Estado ribereño puede tomar medidas que dejen en suspenso las obligaciones que le impone el presente capítulo, en la medida estrictamente requerida por las circunstancias, y siempre que tales medidas no sean incompatibles con las demás obligaciones que le impone el derecho internacional. Los Estados ribereños facilitarán en cualquier caso la navegación para fines humanitarios.

213. En un comentario al artículo XIII de las Normas de Helsinki se cita la interpretación del derecho fluvial internacional hecha por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el *Asunto del río Oder,* y se dice al respecto:

La declaración de la Corte respecto de la «igualdad absoluta» de los Estados corribereños no es sino una aplicación concreta del principio de la igualdad de derechos en la utilización equitativa [206].

214. Esta interpretación —hecha suya por el Magistrado Jiménez de Aréchaga [207]— viene apoyada también por un autor en su penetrante análisis de la «utilización equitativa» del siguiente modo:

Aunque la Corte orientó su análisis en este asunto *[Asunto del río Oder]* a la cuestión que se le había sometido —los derechos de navegación de los corribereños de un río internacional— tanto su redacción como su razonamiento lo hacen igualmente aplicable a los usos distintos de la navegación. En primer lugar, la Corte afirmó expresamente que estaba aplicando el «derecho fluvial internacional en general». Si solamente hubiera querido referirse al derecho de la navegación, lo podría haber indicado fácilmente. En segundo lugar, «las exigencias de justicia y las consideraciones de conveniencia» mencionadas por la Corte se aplican con igual fuerza a fines de navegación y a otros fines. Así pues, no existe ninguna base utilitaria ni lógica para distinguirlos. Por último, si la navegación por un río internacional —que entraña la entrada física de buques extranjeros en el territorio de otro Estado— no viola la soberanía del Estado, parecería, *a fortiori,* que los Estados tienen derecho a utilizar las aguas de ese río dentro de su propio territorio sin perjuicio de la «igualdad absoluta de todos los Estados ribereños» de hacer lo mismo [208].

F.—Utilización en común de las aguas fronterizas

215. En realidad, además de la serie de precedentes afines que existen en la esfera de la navegación, hay abundantes precedentes directos en derecho convencional y en la práctica internacional para considerar las aguas de los cursos de agua internacionales como un recurso natural compartido. Algunos de estos precedentes serán utilizados en futuros informes, que versarán sobre los principios generales de derecho que rigen el uso de las aguas de los cursos de agua internacionales, tales como el de la utilización equitativa y el de la no utilización de los recursos propios en perjuicio de otros. Ahora se hará referencia a textos relativos a la comunidad de uso de las aguas fronterizas, pues ilustran perfectamente el hecho de que los Estados parten en la práctica del supuesto de que las aguas de un curso de agua internacional constituyen un recurso natural compartido.

216. Los tratados relativos a la utilización en común del agua dulce versan, en su mayoría, sobre el uso de las aguas fronterizas, probablemente porque la naturaleza física del agua requiere la cooperación de los Estados situados a ambos lados de un río fronterizo para todo lo que no sea los usos más elementales. Con independencia de lo que tales tratados revelan acerca del contenido del derecho internacional consuetudinario, el postulado en que se basan, a saber: que las aguas fronterizas son un recurso natural compartido, es incontrovertible.

217. Con anterioridad a la primera guerra mundial se concertaron entre Estados europeos diversos tratados relativos al uso hidroeléctrico. En esos tratados se aceptaba la necesidad de cooperación y se reconocía que la utilización en común del agua era la solución razonable. Por ejemplo, el Convenio entre Francia y Suiza para el aprovechamiento de la potencia hidráulica del Ródano (Berna, 4 de octubre de 1913) dispone que cada Estado tiene derecho a una parte de la fuerza hidráulica creada, proporcionalmente a la caída de las aguas frente a las orillas situadas en su territorio. Por consiguiente, se asignó a Suiza toda la fuerza corres-

[205] El artículo XVIII *bis* fue añadido a las Normas de Helsinki en la 56.ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional. Véase ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference (New Delhi, 29 December-4 January 1975),* Londres, 1976, pág. xiii.

[206] ILA, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966),* Londres, 1967, pág. 507.

[207] Véase *supra,* párr. 190.

[208] J. Lipper, «Equitable utilization», *The Law of International Drainage Basins,* A. H. Garretson, R. D. Hayton, C. J. Olmstead, eds., Dobbs Ferry, N. Y., Oceana Publications, 1967, pág. 29.

pondiente a la caída en la región en que poseía las dos márgenes del Ródano, mientras que compartía por igual con Francia la fuerza creada en la región en que los dos Estados eran ribereños [209].

218. Un precursor de esta comunidad de uso de las aguas del Ródano fue el artículo 5 del acuerdo fronterizo concertado el 4 de noviembre de 1824 entre el Cantón de Neuchâtel (Suiza) y Francia:

La facultad de aprovechar el curso de agua para molinos y otras fábricas y para el riego no quedará subordinada a los límites de la soberanía. Corresponderá a cada margen hasta la mitad de la masa de agua en movimiento en el Estado del curso inferior [210].

219. La división por igual de la utilización de las aguas de los ríos fronterizos ha pasado a ser una regla de repartición habitualmente utilizada. El artículo 1 del Convenio relativo al aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay en la zona del Salto Grande (Montevideo, 30 de diciembre de 1946) entre la Argentina y el Uruguay, dispone:

Las Altas Partes Contratantes declaran, para los efectos del presente Convenio, que las aguas del río Uruguay serán utilizadas en común por partes iguales [211].

220. El Tratado concerniente a la derivación de aguas del Niágara (Wáshington, 27 de febrero de 1950) entre los Estados Unidos de América y el Canadá, dispone:

Artículo V

Toda el agua mencionada en el artículo III del presente Tratado que exceda del volumen reservado para las necesidades del paisaje en el artículo IV podrá desviarse a fin de producir energía hidroeléctrica.

Artículo VI

Las aguas disponibles para la producción de energía eléctrica en virtud de las disposiciones del presente Tratado se distribuirán por partes iguales entre los Estados Unidos de América y el Canadá [212].

221. El Tratado de límites territoriales entre Guatemala y El Salvador (Guatemala, 9 de abril de 1938) dispone:

Artículo II

[...]

En los ríos fronterizos, cada Gobierno se reserva el derecho de hacer uso de la mitad del volumen de agua, ya sea para fines agrícolas o industriales; [...] [213].

222. El Acuerdo celebrado entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el Irán para la utilización común de los tramos fronterizos de los ríos Aras y Atrak para el riego y la producción de energía hidroeléctrica (Teherán, 11 de agosto de 1957) contiene una disposición expresa sobre el reparto de las aguas:

El Gobierno Imperial del Irán y el Gobierno de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, signatarios del presente Acuerdo, tomando nota de las relaciones de amistad existentes entre ambos países y deseosos de fortalecer aún más esas relaciones, convienen en utilizar las mitades respectivas a que tienen igualmente derecho de todos los recursos de agua y energía de los tramos fronterizos de los ríos Aras y Atrak para el riego, la producción de energía hidroeléctrica y el uso doméstico y, a tal efecto, convienen en lo siguiente:

Artículo 1

Las partes en el presente Acuerdo convienen en que, a los efectos de la utilización de esa mitad a la que cada una tiene derecho, el agua y la energía eléctrica deberán ser repartidas y transportadas por separado en el territorio de cada parte conforme a las disposiciones de un anteproyecto general elaborado para la utilización conjunta de los ríos y adoptado de común acuerdo. Si las actividades de una de las partes al utilizar su mitad de todos los recursos son más lentas que las de la otra, ello no privará a esa parte de su derecho a utilizar la totalidad de su porción [214].

223. Un convenio entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Turquía y un protocolo respecto del río Araxes (Aras), que entraron en vigor el 26 de junio de 1928, contienen esta disposición:

Artículo 1

Las dos Partes Contratantes tendrán el disfrute de la mitad de la cantidad de las aguas de los ríos, corrientes y arroyos que coincidan con la línea fronteriza entre la República de Turquía y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas [215].

224. La nueva configuración del mapa de Europa después de la primera guerra mundial originó una proliferación de problemas de aguas fronterizas al formar los ríos muchas nuevas fronteras. Esos problemas se resolvieron principalmente mediante tratados. Un ejemplo de la solución común es el Tratado de límites entre Austria y Checoslovaquia (Praga, 12 de diciembre de 1928):

Artículo 28

1. Cada uno de los Estados tiene derecho en principio a disponer de la mitad de las aguas que fluyen por los cursos de agua fronterizos [...] [216].

225. El Convenio entre Dinamarca y Alemania relativo al arreglo de la cuestión de las aguas y diques de la frontera germano-danesa (Copenhague, 10 de abril

[209] *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.° de venta: 63.V.4), pág. 708 (denominado en adelante *Textes législatifs...*).

[210] *Ibid.*, pág. 701.

[211] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 671, pág. 18.

[212] *Ibid.*, vol. 132, pág. 228.

[213] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, volumen CLXXXIX, pág. 276.

[214] *British and Foreign State Papers*, 1957-58, Londres, H. M. Stationery Office, vol. 163, pág. 428.

[215] *Textes législatifs...*, pág. 384.

[216] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CVIII, pág. 68.

de 1922) trata entre otras cosas del uso de las aguas para el riego:

Artículo 35.—Distribución del agua en relación con las obras de irrigación

Los propietarios de los predios situados en una u otra orilla de uno de los cursos de agua mencionados en el artículo 1 tendrán igual derecho al uso de las aguas, de manera que, si se construyen instalaciones de riego en una de las dos márgenes, sólo podrá atribuírseles la mitad del volumen de las aguas del curso de agua. La Comisión de Aguas Limítrofes establecerá disposiciones detalladas para el reparto del agua en relación con la construcción de instalaciones de riego.

No obstante, si todos los propietarios y usufructuarios de los predios situados en la orilla opuesta del curso de agua entre el punto de derivación de las aguas y el punto en que éstas entren de nuevo en el curso de agua dieren su asentimiento, podrá atribuirse más de la mitad del volumen de las aguas a una instalación de riego situada en una sola orilla [217].

226. Otro ejemplo relativamente reciente de reparto por partes iguales es el Acuerdo entre Rumania y Yugoslavia relativo a la creación y explotación del sistema de energía hidroeléctrica y navegación de las Puertas de Hierro en el río Danubio (Belgrado, 30 de noviembre de 1963), que entró en vigor en 1964 [218]. Conforme al artículo 6, las Partes participan a partes iguales en los gastos de construcción de las estructuras de control en el sector de las Puertas de Hierro en el río Danubio, mientras que el artículo 8 establece que la energía producida se repartirá en partes iguales.

227. Aunque los tratados aceptan generalmente el principio de la igualdad en el reparto de las aguas fronterizas entre dos Estados ribereños, el criterio de reparto por mitades del agua o de la energía no es el único empleado. El Acuerdo entre Suiza e Italia sobre la cuenca del Averserrhein (Roma, 18 de junio de 1949) es un tratado un tanto especial, como se desprende de su preámbulo:

El Consejo Federal Suizo y el Gobierno de la República Italiana,

Habiendo examinado una solicitud de concesión de la fuerza hidráulica del Reno di Lei y de otros cursos de agua situados en la cuenca del Averserrhein formulada, en Suiza, por la Sociedad Anónima «Rhätische Werke für Elektrizität», de Thusis, en Italia, por la Sociedad Anónima «Edison», de Milán,

Han reconocido que el proyecto presentado, que prevé el aprovechamiento, en una central única, de la fuerza hidráulica de tramos de cursos de agua suizos e italianos, garantiza la utilización racional de esa fuerza, pero que la regulación de ésta y su utilización, que sólo pueden realizarse por una empresa única, debían ser objeto de un acuerdo internacional que tuviese en cuenta las diferencias de legislación de los dos Estados.

Han convenido, en consecuencia, en que los dos Gobiernos debían hacer realizar por un concesionario único las obras necesarias para la regulación y utilización de la fuerza y proceder entre ellos a un reparto de la energía disponible, quedando cada uno de ellos en libertad de utilizar después a su arbitrio, y conforme a los principios de su propia legislación, la energía que le correspondiera.

A tal efecto, han resuelto celebrar un acuerdo [...] [219].

228. El artículo 5 dispone lo siguiente:

Habida cuenta de las aguas y la pendiente utilizables en los territorios respectivos, se conviene en que la fuerza hidráulica aprovechada en la central de Innerferrera se distribuirá en un 70 % a Suiza y un 30 % a Italia [...] [220].

229. Un canje de notas constitutivo de acuerdo entre España y Portugal relativo al aprovechamiento industrial de las aguas de los ríos limítrofes (Madrid, 29 de agosto y 2 de septiembre de 1912) contiene la disposición de que cada una de las Partes podrá «disponer [...] de la mitad del caudal de agua existente en las distintas épocas del año» [221].

230. Este sistema de reparto por partes iguales se dejó de lado en el Convenio entre España y Portugal para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero (Lisboa, 11 de agosto de 1927), sustituyéndolo por un sistema de reparto basado en la división del curso de agua en tramos. El Convenio dispone lo siguiente:

Artículo 2

La energía que es susceptible de producir el tramo internacional del Duero se distribuirá entre España y Portugal, en la forma siguiente:

a) Se reserva a Portugal la utilización de todo el desnivel del río, en la zona comprendida entre el origen de dicho tramo y el punto de confluencia del Tormes con el Duero.

b) Se reserva a España la utilización de todo el desnivel del río, en la zona comprendida entre el punto de confluencia del Tormes con el Duero y el extremo inferior del mismo tramo internacional.

[...] [222].

231. En el Acuerdo entre Noruega y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas relativo al aprovechamiento de los recursos hidráulicos del Paatso-joki (Pasvik) (Oslo, 18 de diciembre de 1957) se establece un método de reparto muy semejante:

[Preámbulo]

El Gobierno de Noruega y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas,

Deseosos de fomentar aún más la cooperación económica entre Noruega y la Unión Soviética, y

Deseosos a estos efectos de utilizar en condiciones mutuamente ventajosas los recursos hidráulicos del Paatso-joki (Pasvik), situado en la frontera entre Noruega y la Unión Soviética, sobre la base de un reparto equitativo entre los dos países de los derechos de utilización de tales recursos,

---

[217] *Ibid.*, vol. X, pág. 221.

[218] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 512, pág. 43.

[219] *Textes législatifs...*, pág. 846.

[220] *Ibid.*, pág. 847.

[221] *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 140, documento A/5409, párr. 584.

[222] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, volumen LXXXII, pág. 132.

Han decidido celebrar el presente Acuerdo [...]:

Artículo 1

El presente Acuerdo tiene por objeto el reparto entre Noruega y la Unión Soviética de los derechos de utilización de los recursos hidráulicos del Paatso-joki (Pasvik), desde su desembocadura hasta la cota de 70,32 metros, donde el río cruza la frontera entre Noruega y la Unión Soviética [...].

Artículo 2

La Unión Soviética tendrá derecho a utilizar los recursos hidráulicos del Paatso-joki (Pasvik):

a) En su curso inferior: desde la desembocadura hasta la cota de 21 metros sobre el nivel del lago Svan (Salmi);

b) En su curso superior: desde el lago Fjaer (Höyhen) —cota de 51,87 metros— hasta la intersección del río y de la frontera noruego-soviética entre los mojones fronterizos N.os 9 y 10 —cota de 70,32 metros—.

Noruega tendrá derecho a utilizar los recursos hidráulicos del curso medio del Paatso-joki (Pasvik), desde el lago Svan (Salmi) —cota de 21,0 metros— hasta la cota de 51,87 metros sobre el nivel del lago Fjaer (Höyhen) [223].

232. Hay aún otros ejemplos de métodos de reparto, como la adjudicación de las aguas durante un período determinado, por ejemplo en días alternos [224].

233. Diversos tratados sobre aguas fronterizas reconocen el interés en las aguas de cada Estado ribereño al exigir que toda modificación del régimen de las aguas sea objeto de un acuerdo. En realidad, se difiere la decisión relativa a la naturaleza y el alcance del reparto. Así, el Acuerdo entre Hungría y Checoslovaquia sobre la reglamentación de cuestiones técnicas y económicas relativas a los cursos de agua fronterizos (Praga, 16 de abril de 1954) dispone lo siguiente:

Artículo 9.—Planificación

1. Las Partes Contratantes establecerán directrices comunes para la elaboración de planes generales respecto de todas las obras hidráulicas indicadas en el capítulo I que hayan de ejecutarse en los cursos de agua fronterizos. Los planes se elaborarán de común acuerdo con arreglo a las directrices que se establezcan. Cada Parte Contratante preparará, a sus expensas, los proyectos de las obras que deban ejecutarse en su territorio. El costo de los proyectos conjuntos de las obras que deban ejecutarse en el territorio de ambos Estados será sufragado por las Partes Contratantes conforme a un acuerdo separado.

2. Los proyectos y toda modificación sustancial de ellos deberán ser aprobados por las Partes Contratantes. El traslado tierra adentro de los diques de protección contra las crecidas, a mayor distancia del río, o su construcción a un nivel más bajo, que se desvíen del proyecto aprobado, no se considerarán modificación sustancial del proyecto [...] [225].

234. De modo similar, Polonia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en su Acuerdo relativo a la utilización de los recursos hidráulicos en las aguas fronterizas (Varsovia, 17 de julio de 1964) convienen en que ninguna de las partes emprenderá, sin el acuerdo de la otra, obra alguna en las aguas fronterizas que pueda afectar al uso de esas aguas por la otra parte [226].

235. Un número considerable de tratados relativos a las aguas fronterizas, en los que esas aguas se consideran un recurso natural compartido al que se aplica el principio de la igualdad de derechos, crean algún tipo de órgano mixto o comisión fluvial al que se confieren ciertas facultades respecto de la aplicación de ese principio.

236. Por ejemplo, el Convenio de 1946 entre la Argentina y el Uruguay relativo al aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay dispone:

Artículo 1

Las Altas Partes Contratantes declaran, para los efectos del presente Convenio, que las aguas del río Uruguay serán utilizadas en común por partes iguales.

Artículo 2

Las Altas Partes Contratantes acuerdan designar y mantener una Comisión Técnica Mixta compuesta de igual número de delegados por cada país, la que tendrá a su cargo todos los asuntos referentes a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del río Uruguay [...] [227].

Otros artículos del Tratado establecen que la Comisión Técnica Mixta dictará su reglamento y formulará su plan de trabajo, seguirá determinado orden de prioridad en la utilización de las aguas, tomará decisiones por mayoría de votos y, en caso de empate o de falta de acuerdo entre las Altas Partes Contratantes, la controversia se someterá al arbitraje. El artículo 5 dispone lo siguiente:

Las Altas Partes Contratantes acuerdan que el uso y derivación, temporario o permanente, de las aguas del río Uruguay y sus tributarios —aguas arriba de la presa— sólo serán otorgados por los Gobiernos en sus respectivas jurisdicciones, previo informe de la Comisión Técnica Mixta [228].

237. El Acuerdo de 1954 entre Checoslovaquia y Hungría sobre la reglamentación de cuestiones técnicas y económicas relativas a los cursos de agua limítrofes establece el principio del reparto por partes iguales, pero prohíbe la construcción de obras que puedan ejercer una influencia desfavorable en los cursos de agua (art. 23, párr. 2). Por el artículo 26 se crea una Comisión Técnica Mixta encargada de asesorar sobre las consecuencias de la construcción de obras en los cursos de agua y de determinar si la autorización de tal construcción requiere un acuerdo especial [229].

238. Conforme a lo dispuesto en el Tratado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos de América sobre las aguas fronterizas y las cuestiones que se planteen en la frontera entre el Canadá y los Estados Unidos

[223] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 312, págs. 275 y 277.

[224] Véase C. A. Colliard, «Evolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux», *Recueil des cours..., 1968-III*, Leyden, Sijthoff, 1970, t. 125, págs. 372 y 373.

[225] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 504, pág. 259.

[226] *Ibid.*, vol. 552, pág. 195.

[227] *Ibid.*, vol. 671, pág. 18 (véase también *supra*, párr. 219).

[228] *Ibid.*, pág. 20.

[229] *Ibid.*, vol. 504, págs. 269 y 271 (véase también *supra*, párr. 233).

[Wáshington (D. C.), 11 de enero de 1909], la Comisión Mixta Internacional (Estados Unidos y Canadá) está facultada para ocuparse de los

usos, obstrucciones y desviaciones, transitorias o permanentes, de las aguas fronterizas en cualquier lado de la línea de demarcación que afecten al nivel o el flujo naturales de las aguas fronterizas en el otro lado de esa línea [...] (art. III)[230].

Las Altas Partes Contratantes convienen en no permitir

la construcción o el mantenimiento en sus respectivos lados de la frontera de obras de protección o de defensa ni de presas u otros obstáculos en aguas que salgan de las aguas fronterizas o en aguas abajo de la frontera, en los ríos que la atraviesen, que tengan por efecto elevar el nivel natural de las aguas en el otro lado de la frontera, a menos que la construcción o el mantenimiento sea aprobado por la Comisión Mixta Internacional (art. IV)[231].

El artículo VIII dispone lo siguiente:

[...] Las Altas Partes Contratantes tendrán, en su respectivo lado de la frontera, iguales y similares derechos en el uso de las aguas definidas como aguas fronterizas en el presente Tratado.

[...]

Las disposiciones precedentes no se aplicarán ni afectarán a los usos existentes de las aguas fronterizas a uno y otro lado de la frontera.

En caso de desviación transitoria de las aguas fronterizas, la Comisión podrá suspender, si lo estima oportuno, la aplicación de la regla del reparto por partes iguales de las aguas en los puntos en que ese tipo de reparto no pueda hacerse ventajosamente a causa de las condiciones locales y siempre que esas desviaciones no disminuyan en otro lugar la cantidad de agua disponible en el otro lado de la frontera [...][232].

239. Además, una disposición fundamental faculta a la Comisión Mixta Internacional para examinar los hechos en casos particulares, informar al respecto y formular recomendaciones, convirtiendo así a la Comisión en un verdadero órgano de coordinación:

Artículo IX. Las Altas Partes Contratantes convienen asimismo en que cualesquiera otras cuestiones o litigios que se susciten entre ellas en relación con los derechos, obligaciones o intereses de cualquiera de ellas respecto de la otra o de los habitantes de la otra, a lo largo de la frontera común entre los Estados Unidos y el Dominio del Canadá, se someterán a la Comisión Mixta Internacional para examen e informe siempre que el Gobierno de los Estados Unidos o el Gobierno del Dominio del Canadá soliciten que tales cuestiones o litigios se sometan a la Comisión.

La Comisión Mixta Internacional queda autorizada en cualquier caso que así se le someta para examinar los hechos y circunstancias de las cuestiones y litigios particulares que se le hayan remitido, informar al respecto y formular las conclusiones y recomendaciones oportunas, sin perjuicio, no obstante, de las restricciones o excepciones que a este respecto le vengan impuestas por su mandato.

Tales informes de la Comisión no serán considerados como decisiones, respecto de los hechos ni del derecho, sobre las cuestiones o litigios que se le hayan sometido y no tendrán en absoluto el carácter de laudos arbitrales [...][233].

---

[230] *British and Foreign State Papers, 1908-1909,* H. M. Stationery Office, 1913, vol. 102, pág. 138 (véase asimismo *Textes législatifs...,* pág. 261).

[231] *Ibid.,* pág. 139 (e *ibid.*).

[232] *Ibid.,* págs. 140 y 141 (e *ibid.,* págs. 262 y 263).

[233] *Ibid.,* págs. 141 y 142 (e *ibid.,* pág. 263).