DERECHO DE LOS USOS DE LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES PARA FINES DISTINTOS DE LA NAVEGACIÓN

[Tema 5 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/348

Tercer 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]
[11 de diciembre de 1981]

ÍNDICE

Capítulo		*Párrafos*	*Página*
I.	ESTADO DE LOS TRABAJOS SOBRE EL TEMA	1-36	81
A.	Los informes anteriores del Relator Especial	1-3	81
B.	Decisiones de la Comisión por las cuales se aprobaron proyectos de artículos.	4-9	82
C.	Comentarios manifestados en la Sexta Comisión de la Asamblea General	10-36	84
1.	En general y respecto del enfoque de sistemas	10-14	84
2.	El ámbito de aplicación de los artículos	15-17	86
3.	Acuerdos de sistema	18-26	86
4.	El agua como recurso natural compartido	27-30	88
5.	Relación con otros tratados en vigor	31-32	89
6.	Resumen de las deliberaciones en la Sexta Comisión	33-35	89
7.	Decisiones adoptadas por la Asamblea General	36	90
II.	PROYECTOS DE NUEVOS PRINCIPIOS GENERALES	37-379	90
A.	La conveniencia de presentar un proyecto de artículos más completo	37-40	90
B.	El concepto de la « participación equitativa »	41-91	91
1.	Evolución del principio general	43-48	91
2.	El acuerdo internacional y las posiciones de los Estados	49-72	93
3.	Estado actual de la doctrina	73-84	100
4.	Artículo propuesto	85-91	104
	Artículo 6.—Participación equitativa	86	104
C.	Elucidación de la determinación de la utilización equitativa	92-110	106
1.	El arbitraje del *Lago Lanós*	93	106
2.	Propuestas con destino al Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano.	94	106
3.	Resoluciones de la Asociación de Derecho Internacional	95-98	106
4.	Consecuencias de los acuerdos internacionales	99-105	108
5.	Artículo propuesto	106-110	110
	Artículo 7.—Determinaciones de la utilización equitativa	106	110
D.	La responsabilidad por el perjuicio apreciable	111-186	112
1.	El principio básico	113-129	113
2.	La cuestión del perjuicio « apreciable »	130-141	120
3.	Atribución de mayor precisión y certidumbre a la norma	142-155	123
4.	Artículo propuesto	156-186	126
	Artículo 8.—Responsabilidad por el perjuicio apreciable	156	126

Capítulo		*Párrafos*	*Página*
E.	Información y datos	187-242	134
1.	Consideración anterior del subtema	188-192	134
2.	Declaraciones recientes de los expertos, de carácter oficial y extraoficial.	193-217	135
3.	Práctica de los Estados	218-229	143
4.	Artículo propuesto	230-242	146
	Artículo 9.—Reunión, elaboración y diseminación de información y datos.	230	146
F.	Contaminación y protección del medio ambiente	243-336	150
1.	Evolución histórica del control de la contaminación	249-252	151
2.	La práctica moderna de control de la contaminación	253-258	152
3.	Evolución de la doctrina	259-262	154
4.	La contaminación nueva y la contaminación existente	263-268	156
5.	La reglamentación de la contaminación de acuerdo con el riesgo	269-274	159
6.	La tendencia hacia la administración mediante comisiones	275-284	163
7.	Recursos hídricos compartidos y el medio ambiente	285-286	167
8.	Consideraciones sanitarias	287-289	168
9.	Carácter mundial del problema	290-295	170
10.	Estudios académicos sobre aspectos ambientales	296-301	173
11.	La cuestión especial de la acción mutua entre el mar y las aguas dulces.	302-311	176
12.	Artículo propuesto	312-336	178
	Artículo 10.—Contaminación y protección del medio ambiente	312	178
G.	Prevención y control de los peligros relacionados con el agua	337-379	186
1.	Inundaciones	339-349	187
2.	Presencia de hielo	350-352	191
3.	Drenaje	353-358	192
4.	Obstrucciones de las corrientes	359-364	194
5.	Avulsión	365	194
6.	Sedimentación	366-367	195
7.	Erosión	368-369	196
8.	Intrusión salina	370-371	196
9.	Riesgos naturales generales y sequía	372-378	196
10.	Artículo propuesto	379	199
	Artículo 11.—Prevención y mitigación de riesgos	379	199
III.	CONSIDERACIÓN PRELIMINAR DE CIERTAS CUESTIONES	380-528	200
A.	Regulación de los ríos	381-389	200
1.	La cuestión de controlar el abastecimiento	382	200
2.	Reiteración de la Asociación de Derecho Internacional	383-384	200
3.	Práctica de los Estados	385-387	201
4.	Diferencia entre « regulación » y medidas de prevención de riesgos	388	203
5.	Artículo propuesto	389	203
	Artículo 12.—Regulación de los cursos de agua internacionales	389	203
B.	Salvaguardia de las instalaciones hidráulicas y del agua	390-430	203
1.	El problema internacional	391-392	203
2.	La protección en tiempo de conflicto armado	393-399	204
3.	Evolución histórica de la inquietud por la seguridad del agua	400-404	205
4.	Examen de la cuestión por la Asociación de Derecho Internacional	405-407	206
5.	La práctica de los tratados y la seguridad de los recursos hídricos	408-410	208
6.	Actos terroristas y de sabotaje	411-414	209
7.	Artículo propuesto	415	209
	Artículo 13.—Seguridad de los recursos hídricos y de las instalaciones hidráulicas	415	209
8.	El proyecto de artículo 13 y los Protocolos de Ginebra de 1977	416-430	210
C.	Interacción con usos para la navegación	431-451	213
1.	Consideración previa del aspecto de los usos para la navegación	432-435	213
2.	La navegación y el proyecto de artículo 5	436-437	214
3.	Prioridad *ipso facto* y equitativa al compartir el servicio	438-447	214
4.	Clarificación del orden de prioridad con respecto a los artículos residuales.	448-449	216
5.	Artículo propuesto	450-451	216
	Artículo 14.—Negativa de preferencia inherente de uso	451	216

		Párrafos	*Página*
D.	Arreglos administrativos aplicables a los sistemas de cursos de agua internacionales	452-471	217
	1. Los adelantos en la práctica de los Estados	453	217
	2. La doctrina moderna	454-459	217
	3. Acción internacional reciente	460-462	219
	4. La Reunión Interregional de Organizaciones Fluviales Internacionales (Dakar, 1981)	463-465	221
	5. Opinión autorizada	466-467	222
	6. Estudios recientes	468-469	223
	7. Artículo propuesto	470-471	224
	Artículo 15.—Gestión administrativa	471	224
E.	Prevención y solución de controversias	472-498	225
	1. La importancia de la solución de controversias	473	225
	2. Arreglo en lugar de controversias	474-477	226
	3. Ventajas de contar con varios « escalones »	478-479	227
	4. Alternativas para la solución formal de controversias	480-482	227
	5. Conciliación y arbitraje	483-486	228
	6. Las aguas internacionales no marítimas y la solución de controversias	487-489	229
	7. Actividades del Instituto de Derecho Internacional	490-493	229
	8. Solución de controversias en las Normas de Helsinki	494	230
	9. Participación en datos y prevención de controversias	495-496	230
	10. Artículo propuesto: disposiciones mínimas	497-498	230
	Artículo 16.—Principios y procedimientos para la prevención y solución de controversias	498	232
F.	Observaciones finales	499-528	233
	1. Funciones de los proyectos de artículos	500-501	233
	2. Necesidad de codificación en la materia	502-507	233
	3. Principios y reglas señalados y propuestos	508-512	235
	4. Aspectos no tratados en el presente informe ni en los anteriores	513-516	235
	5. Conservación de los cursos de agua agrestes y pintorescos	517-522	236
	6. El asunto de los usos especiales	523-525	237
	7. Comentarios finales	526-528	237

CAPÍTULO PRIMERO

Estado de los trabajos sobre el tema

A.—Los informes anteriores 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 dicho informe fundamentalmente se trató de demostrar, respecto de este tema singular, la necesidad de conformar las normas jurídicas a las leyes de la física que rigen el ubicuo comportamiento del agua. A ese fin se allegó a la Comisión un caudal considerable de antecedentes descriptivos del ciclo hidrológico. En el informe, asimismo, se estudiaron las cuestiones del alcance y el fundamento conceptual apropiado para la labor de la Comisión, que ya había sido objeto de examen en el seno de la CDI y en la Sexta Comisión de la Asamblea General [2]. Se examinaron la divergencia y convergencia de estos puntos de vista anteriores y se propuso a la Comisión un *modus operandi,* junto con un proyecto inicial de artículos con destino a una posible convención básica, artículos que se presentaron con carácter provisional para servir de base de reflexión y no para que fueran aprobados por la Comisión. Se examinaron las posibles definiciones de la expresión « cursos de agua internacionales ».

2. Los comentarios en el seno de la CDI y en la Sexta Comisión respecto del primer informe fueron conside-

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

[2] Para una reseña histórica de los trabajos de la Comisión respecto de este tema, véase el informe de la Comisión sobre su 32.° período de sesiones, *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), págs. 101 a 105, y *La Comisión de Derecho Internacional y su obra,* 3.ª ed. (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta : S.80.V.11), págs. 97 a 100.

rables e instructivos [3]. Aunque causó alguna inquietud la demora en atribuir una acepción o definición específicas a la expresión « cursos de agua internacionales », el método de un « instrumento básico » [4] recibió un amplio apoyo. Los Estados quedarían en libertad de concluir acuerdos específicos, ajustados a las características y necesidades singulares de cursos de agua internacionales determinados e incluso se les alentaría a hacerlo. El parecer predominante fue que el resultado de la labor de la Comisión debía servir para establecer, salvo para los usos de la navegación, los principios y normas generales rectores de los cursos de agua internacionales en caso de no haber acuerdo entre los Estados interesados y para establecer la directrices relativas a la negociación de futuros acuerdos específicos. En otras palabras, los artículos de la Comisión contendrían los principios generales, más las normas residuales, aplicables a las cuestiones que no se hubieran tratado en dichos acuerdos. Algunos miembros de la CDI y de la Sexta Comisión, así como también el Relator Especial, manifestaron su interés, en primer lugar, en codificar y desarrollar los principios y normas relativos a usos específicos, si bien prevaleció la tesis de que la codificación y el desarrollo progresivo, en primer término, de los principios y normas generales establecerían un fundamento muy aceptable para la labor de la Comisión [5].

3. El Relator Especial, por lo tanto, preparó un segundo informe con destino a la Comisión en su 32.° período de sesiones [6]. Se tuvieron en cuenta los comentarios relativos al primer informe expuestos por los miembros de la Comisión y por las delegaciones que se habían referido al tema en el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General. Los artículos presentados con carácter provisional en el primer informe se revisaron sustancialmente a fin de adoptar un enfoque de « sistema » a los cursos de agua internacionales que se consideró especialmente apropiado para el tema [7]. A los proyectos de artículos propuestos se añadieron un artículo entre corchetes sobre el significado de los términos, en el cual por el momento se presentaron definiciones alternativas de la expresión « sistema de un curso de agua internacional », y un proyecto de artículo sobre el agua de un curso de agua internacional como recurso natural compartido [8].

B.—Decisiones de la Comisión por las cuales se aprobaron proyectos de artículos

4. El examen de este segundo informe en la Comisión, en 1980, produjo unos comentarios muy valiosos y dio lugar a un progreso sustancial. La Comisión, sobre la base de la propuesta de su Comité de Redacción [9], produjo seis proyectos de artículos y una nota interpretativa, con comentarios, para su inclusión en el informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su trigésimo segundo período de sesiones [10].

5. La Comisión, por lo tanto, aprobó provisionalmente los proyectos de artículos 1 a 5 y X. Estos artículos se refieren al ámbito de aplicación, los Estados del sistema, los acuerdos de sistema, las partes en la negociación y celebración de acuerdos de sistema, el uso de aguas que constituyen un recurso natural compartido y la relación entre estos artículos y otros tratados en vigor, respectivamente. Los cinco primeros artículos son revisiones de artículos equivalentes propuestos por el Relator Especial [11]. El artículo adicional, denominado « X » por el momento, se propuso con el objeto de poner en claro que los « tratados vigentes » respecto de sistemas de cursos de agua internacionales determinados no resultarían afectados por las disposiciones de estos artículos [12].

---

[3] Véase *Anuario... 1979*, vol. I, págs. 104 y 112, 1554.ª y 1555.ª sesiones y « Resumen por temas preparado por la Secretaría de los debates realizados en la Sexta Comisión sobre el informe de la CDI durante el trigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General » (A/CN.4/L.311).

[4] La forma definitiva del proyecto de artículos se decidirá, como es habitual, en una fase ulterior de la labor de la Comisión al respecto.

[5] *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), págs. 168 a 170, documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 6 a 26.

En su período de sesiones de 1980 la Comisión inició sus trabajos respecto del tema

> « [...] preparando proyectos de artículos que habrían de ser incluidos en un conjunto de artículos que contuvieran las normas básicas aplicables a todos los sistemas de cursos de agua internacionales, normas a las que se añadirían acuerdos diferentes y más detallados entre los Estados de los distintos sistemas de cursos de agua internacionales, en cuyos acuerdos se tendrían en cuenta las necesidades de estos Estados y las características del sistema de cada curso de agua. Por el momento, la Comisión se proponía prestar atención a la formulación de normas generales y subsidiarias sobre la cuestión, las cuales habrían de ser complementadas por otros acuerdos que, cuando los Estados interesados optasen por concertarlos, permitirían que los Estados del sistema de un determinado curso de agua estipulasen disposiciones más detalladas y acordasen las obligaciones por las que habría de regirse el uso de esas aguas. » *Ibid.*, vol. II (segunda parte), pág. 106, párr. 96.

[6] *Ibid.*, vol. II (primera parte), págs. 166 y ss., documento A/CN.4/332 y Add.1.

[7] Véase la exposición completa del proceso de reconsideración por el Relator Especial de los artículos previamente presentados, en *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), págs. 171 a 188, documento A/CN.4/332 y Add.1, cap. II.

[8] Respecto del agua como recurso natural compartido, *ibid.*, págs. 188 a 208, documento A/CN.4/332 y Add.1, cap. III.

[9] Compuesto de los Sres. Barboza, Díaz González, Evensen, Jagota, Reuter, Tsuruoka y Ushakov, Sir Francis Vallat y el Relator Especial, con la presidencia del Sr. Verosta; participaron también el Sr. Yankov, Relator de la Comisión, y el Sr. Riphagen.

[10] *Anuario... 1980*, vol. II (segunda parte), págs. 105 a 133. Por cuanto en el proceso encaminado a determinar el texto de los artículos, aprobados y comunicados inicialmente a la Asamblea General, las diferencias dentro de la CDI se resolvieron fundamentalmente con el auxilio del Comité de Redacción, no parece útil formular observaciones sobre los comentarios referidos a los artículos en los términos precisos del segundo informe del Relator Especial. No obstante, en sustento de los nuevos textos presentados a la CDI en este tercer informe, se hará mención específica del comentario que ha influido en los conceptos adoptados en definitiva por el Relator Especial.

[11] *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), págs. 174 a 186 y 188 a 208, documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 52 a 63, 65 a 123 y 140 a 239.

[12] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión*, 25.ª sesión, párr. 58.

6. El Comité de Redacción omitió una recomendación respecto del nuevo proyecto de artículo propuesto sobre la « reunión e intercambio de datos » [13], porque concluyó que no había tiempo suficiente para ocuparse de manera adecuada de las cuestiones planteadas por un asunto tan importante.

7. En 1976 había habido acuerdo general en la CDI en cuanto a que no era preciso examinar, al principio de los trabajos, la cuestión del alcance de la expresión « cursos de agua internacionales » [14]. En el 32.º período de sesiones, en 1980, sin embargo, especialmente habida cuenta de que en el proyecto de artículos se utilizaba la expresión « sistema de un curso de agua internacional », la Comisión estimó oportuno dar una idea provisional de lo que a su juicio significaban las expresiones « sistema de un curso de agua » y « sistema de un curso de agua internacional ». No se trató de elaborar una definición definitiva. Antes bien, se preparó una hipótesis de trabajo, susceptible de mejoramientos e incluso de cambios, « que diese a quienes tenían que formular y criticar el proyecto de artículos una indicación del alcance de éstos » [15]. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, la Comisión preparó la siguiente nota, en la que describió la forma en que entendía provisionalmente la expresión « sistema de un curso de agua internacional » :

El sistema de un curso de agua está formado por componentes hidrográficos como ríos, lagos, canales, glaciares y aguas subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario; de ese modo, todo uso que afecte a las aguas en una parte del sistema puede afectar a las aguas en otra parte del sistema.

El « sistema de un recurso de agua internacional » es el sistema de un curso de agua cuyos componentes están situados en dos o más Estados.

Las partes de las aguas que se encuentren en un Estado, en la medida en que no resulten afectadas por los usos de las aguas en otro Estado o que no afecten a éstos, no se considerarán incluidas en el sistema del curso de agua internacional. Así, pues, el sistema es internacional en la medida en que los usos de las aguas del sistema se influyen recíprocamente, pero sólo en esa medida; por lo tanto, el carácter internacional del curso de agua no es absoluto, sino relativo [16].

8. La importancia de esta iniciativa de la CDI y de los artículos aprobados justifica reproducir su texto íntegro como punto de partida para otros artículos. Además, ello facilitará la evaluación de las sugerencias relativas a posibles mejoramientos ulteriores de los proyectos de artículos aprobados, a la luz de los comentarios formulados en el trigésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General (véase *infra*, párrs. 10 y ss.), el estudio ulterior de la práctica de los Estados y los imperativos percibidos en cuanto al desarrollo progresivo del tema.

[13] Artículo 6 en el segundo informe del Relator Especial. Véase *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), págs. 186 a 188, documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 124 a 139.

[14] *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 160, párr. 164.

[15] *Anuario... 1980*, vol. II (segunda parte), pág. 105, párr. 89.

[16] *Ibid.*, párr. 90. Para la elucidación sustantiva de la nota por la Comisión y el texto de los seis artículos y sus correspondientes comentarios, *ibid.*, págs. 105 y ss., párrs. 91 a 98.

Proyecto de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación

Artículo 1.—Ambito de aplicación de los presentes artículos

1. Los presentes artículos se aplican a los usos de los sistemas de cursos de agua internacionales y de sus aguas para fines distintos de la navegación y a las medidas de conservación relacionadas con los usos de esos sistemas de cursos de agua y de sus aguas.

2. El uso de las aguas de los sistemas de cursos de agua internacionales para la navegación no está comprendido en el ámbito de aplicación de los presentes artículos salvo en la medida en que otros usos de las aguas afecten a la navegación o resulten afectados por ésta.

Artículo 2.—Estados del sistema

Para los efectos de los presentes artículos, es Estado del sistema todo Estado en cuyo territorio existan parte de las aguas del sistema de un curso de agua internacional.

Artículo 3.—Acuerdos de sistema

1. Un acuerdo de sistema es un acuerdo entre dos o más Estados del sistema que aplica y adapta las disposiciones de los presentes artículos a las características y usos del sistema de un curso de agua internacional determinado o de parte de ese sistema.

2. Todo acuerdo de sistema definirá las aguas a las que se aplique. Podrá celebrarse respecto de la totalidad del sistema del curso de agua internacional o respecto de cualquiera de sus partes o de un proyecto, programa o uso particular, siempre que el uso de las aguas del sistema de un curso de agua internacional por otro Estado u otros Estados del sistema no resulte perjudicado apreciablemente.

3. En la medida en que los usos del sistema de un curso de agua internacional lo requieran, los Estados del sistema negociarán de buena fe a fin de celebrar uno o varios acuerdos de sistema.

Artículo 4.—Partes en la negociación y celebración de acuerdos de sistema

1. Todo Estado del sistema de un curso de agua internacional tiene derecho a participar en la negociación de cualquier acuerdo de sistema que se aplique a la totalidad del sistema de ese curso de agua internacional y a llegar a ser parte en él.

2. El Estado del sistema cuyo uso de las aguas del sistema de un curso de agua internacional pueda resultar afectado apreciablemente por la ejecución de un acuerdo de sistema propuesto que se aplique sólo a una parte del sistema o a un proyecto, programa o uso particular tiene derecho a participar en la negociación de tal acuerdo, en la medida en que su uso resulte afectado por éste, conforme al artículo 3 de los presentes artículos.

Artículo 5.—Usos de aguas que constituyen un recurso natural compartido

1. Para los efectos de los presentes artículos, las aguas del sistema de un curso de agua internacional son un recurso natural compartido en la medida en que el uso de esas aguas en el terri-

torio de un Estado del sistema afecte al uso de las aguas de ese sistema en el territorio de otro Estado del sistema.

2. Todo Estado del sistema utilizará las aguas del sistema de un curso de agua internacional que constituyan un recurso natural compartido de conformidad con los presentes artículos.

Artículo X.—Relación entre los presentes artículos y otros tratados en vigor

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 3, las disposiciones de los presentes artículos no afectarán a los tratados en vigor relativos al sistema de un curso de agua internacional determinado o a cualquiera de sus partes o a un proyecto, programa o uso particular.

9. En el seno de la CDI persisten algunas diferencias respecto, fundamentalmente, del enfoque de sistemas. Sin embargo, todos los miembros presentes de la Comisión, con la excepción de uno, aprobaron la nota, que se reproduce *supra* (párr. 7) tal como se la presentó a la Asamblea General. El miembro que se opuso consideró que ciertas expresiones, tales como « componentes hidrográficos », carecían de especificidad y constituían « especulaciones seudocientíficas »; asimismo, estimó que la consideración de un curso de agua como internacional para algunos usos, pero no para otros, daría lugar a incertidumbres y a dificultades de aplicación [17].

C.—Comentarios manifestados en la Sexta Comisión de la Asamblea General

1. En general y respecto del enfoque de sistemas

10. En el trigésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, la Sexta Comisión dedicó una atención significativa al derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, que constituía el tema del capítulo V del informe de la Comisión sobre la labor realizada en 1980 [18]. La mayor parte de los comentarios fueron favorables. Se dijo que se había logrado un notable progreso en la formulación de un fundamento aceptable para la labor ulterior respecto de una esfera excepcionalmente delicada del derecho internacional; se consideró que la documentación jurídica y técnica complementaria era sumamente valiosa. Por ejemplo, la delegación de Egipto apoyó el método adoptado por la CDI, que consideró basado « en el principio de la buena voluntad, la utilización positiva del derecho, los aspectos humanitarios, la cooperación entre los Estados usuarios de los cursos de agua y su responsabilidad en el marco de las normas fundamentales » [19]. El representante de Yugoslavia consideró que las bases de la Comisión eran generalmente aceptables y que encontraba « aceptable y apropiada la hipótesis de trabajo mediante la que se define la expresión "sistema de un curso de agua internacional" » [20]. El representante de Italia, además de manifestar que su delegación apoyaba el concepto de curso de agua internacional adoptado provisionalmente por la CDI y su preferencia por la expresión « sistema de un curso de agua internacional », en lugar del concepto tradicional de « ríos internacionales », destacó que la cuestión era « particularmente importante en el caso de los países de reciente independencia, para los cuales sería muy beneficiosa la formulación de una serie de principios equitativos capaces de servir como base para acuerdos sobre el uso de los recursos existentes » [21]. El representante del Canadá, a su vez, destacó la opinión de su delegación de que la CDI debía « estar a la vanguardia del desarrollo de nuevas instituciones jurídicas y de la promoción de nuevas ideas », además de continuar desempeñando su función de codificación, y señaló que la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional en la esfera de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación « sería de una gran utilidad para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas » [22]. La representante del Sudán indicó que su delegación no tenía « dificultades para [aceptar la definición provisional de "sistema de un curso de agua internacional"] sin perjuicio de su derecho a formular reservas acerca de las modificaciones que se introduzcan en el futuro ». Su delegación estuvo también de acuerdo con la formulación de « principios generales básicos aplicables a todos los sistemas de cursos de agua internacionales », pero consideró necesario que se tuvieran también « en cuenta las necesidades propias de los Estados ribereños y las características físicas y naturales de los distintos cursos de agua » [23]. El representante de la Argentina opinó que el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales era « quizás el de mayor importancia » que tenía ante sí la CDI; la comunidad internacional tenía « conciencia de que los recursos del mundo son limitados y que los países que comparten recursos naturales como el agua deben buscar cómo asegurar su uso equitativo y racional » [24]. Hubo otros comentarios en apoyo de estas opiniones. Además, se subrayó que era preciso alcanzar un equilibrio entre

---

[17] *Ibid.*, pág. 106, párr. 94; véase también *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión*, 25.ª sesión, párr. 50.

[18] Véase « Resumen por temas preparado por la Secretaría de los debates celebrados en la Sexta Comisión sobre el informe de la CDI durante el trigésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General » (A/CN.4/L.326), párrs. 229 a 310.

[19] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión*, 56.ª sesión, párr. 66. Véase también la evaluación del representante de Nigeria (*ibid.*, 53.ª sesión, párrs. 10 a 12).

[20] *Ibid.*, 59.ª sesión, párr. 34.

[21] *Ibid.*, 53.ª sesión, párrs. 19 y 20.

[22] *Ibid.*, 51.ª sesión, párr. 21.

[23] *Ibid.*, 58.ª sesión, párr. 36. El método del « instrumento básico », presentado en el primer informe y bien acogido en la Sexta Comisión en 1979, se había adoptado precisamente para atender a las necesidades que se han señalado. En 1980 los comentarios a este respecto fueron limitados, aunque también favorables. Véanse, por ejemplo, los siguientes: *ibid.*, párr. 29 (Túnez); *ibid.*, 55.ª sesión, párr. 17 (España), e *ibid.*, 51.ª sesión, párrs. 23 y 24 (Canadá).

[24] *Ibid.*, 57.ª sesión, párr. 15.

las exigencias de la soberanía nacional y las de la buena voluntad y la prohibición de abusos [25].

11. Al propio tiempo, hubo también representantes que consideraron inadecuado el progreso realizado o desatinado el enfoque del proyecto de artículos y la nota interpretativa. El representante de Polonia estimó que la expresión « cursos de agua internacionales » todavía no se había aclarado y que la hipótesis del sistema de curso de agua internacional, basado en los componentes hidrográficos, no había servido « para resolver los problemas que entraña la elaboración de normas jurídicas que reglamenten la cuestión de los ríos, lagos o canales internacionales que constituyan o atraviesen fronteras internacionales ». Explicó que el constante aumento del número de acuerdos bilaterales en la materia desde la segunda guerra mundial probablemente tenía su explicación « en la necesidad de solucionar una gran variedad de nuevos problemas tecnológicos » [26]. El representante de Rumania opinó que « los nuevos conceptos, basados en la idea de "sistema", no parecen justificados por la práctica de los Estados ». Reafirmó en nombre de su delegación que « los problemas de la utilización de aguas internacionales deben ser abordados a la luz de los principios del derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que deben observarse estrictamente » [27]. El representante de Afganistán señaló que los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación se habían considerado « siempre en un plano regional, de conformidad con exigencias particulares, geográficas o de otro tipo »; además, « los nuevos conceptos formulados por la CDI, basados en la noción de sistema, carecen de antecedentes en la práctica de los Estados » [28]. El delegado de Bangladesh, sin embargo, no compartió estas críticas, pero previó que podrán presentarse « dificultades en cuanto a la interpretación del término "sistema de un curso de agua internacional" », porque la nota de la CDI aclaraba « que el curso de agua no tiene un carácter internacional absoluto, sino relativo »; señaló que era « importante que se dé carácter internacional al curso de agua que pase de un Estado a otro a través de muchos Estados, y que todo desvío o uso de esas aguas que perjudique de cualquier modo a algún Estado, sea declarado totalmente ilegal » [29].

12. El representante de Kenya criticó el proyecto de la Comisión y expresó que su delegación consideraba « indispensable que se logre una definición funcional del sistema de aguas internacionales », si bien no desconocía las dificultades del caso; su delegación no era partidaria de la idea « de incluir toda la cuenca hidrográfica internacional, que abarca afluentes, lagos y canales [...]. La delegación de Kenya estima que todo Estado debe poder utilizar plenamente, para fines lícitos y sin presiones externas, las aguas situadas en su territorio, siempre que permita la circulación de un caudal adecuado hacia los demás Estados ribereños » [30]. El representante de España expresó que su Gobierno abrigaba « muy serias dudas » sobre el criterio incorporado en el concepto de « sistema de un curso de agua internacional », si bien España consideraba « que los Estados que comparten un curso de agua internacional tienen la obligación de tomar debidamente en cuenta los intereses de los otros Estados ribereños » [31]. El representante del Pakistán dijo que su delegación deploraba « que la CDI no haya podido llegar a un acuerdo sobre la definición del concepto de cursos de agua internacional » [32]. El representante de Túnez, si bien encomió en general el progreso logrado por la Comisión, estimó que faltaban « normas de carácter general para resolver los problemas técnicos o las controversias », así como una disposición que prohibiera « la contaminación de los cursos de agua o, por lo menos, obligue a los Estados a tomar todas las precauciones posibles para evitarla » [33]. El representante de Finlandia advirtió que no se podía elegir « definitivamente una expresión [para expresar el concepto básico] sin que la Comisión haya examinado antes los factores pertinentes que han de determinar el alcance del futuro tratado básico » y que el estudio no podía « aplazarse indefinidamente » [34].

13. La observación del representante del Iraq puede servir para resumir la idea general de muchos delegados, aunque no de todos :

> [...] Es preciso reconocer que la naturaleza compleja y sumamente técnica del tema, así como su estrecha conexión con intereses estatales vitales, no permiten soluciones sencillas. El proceso de compatibilizar intereses en conflicto de los Estados, para formular los principios generales de una convención que contengan normas supletorias, es muy prolongado y, en consecuencia, es probable que durante algún tiempo se sigan escuchando expresiones de insatisfacción, hasta que se llegue a una solución final de conjunto [35].

14. La introducción del concepto de « sistema » en el proyecto provocó la mayor parte de los comentarios de los representantes en la Sexta Comisión. Como se indicó *supra*, algunos representantes apoyaron el nuevo

[25] *Ibid.*, 53.ª sesión, párr. 19. Sin embargo, el representante de la República Democrática Alemana dijo que su país compartía la premisa de que cada Estado era soberano para decidir los usos que haría de los cursos de agua interiores de su territorio, por lo que se oponía a que se incluyeran en el proyecto disposiciones que previeran que esos usos se regirían por el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (*ibid.*, 52.ª sesión, párr. 1). Tal como fue expresada esta opinión aparentemente privaría de todo alcance al tema que se examina, cabiendo presumir que no fue ésa la intención de la Asamblea General cuando pidió a la Comisión que se ocupara de la codificación y desarrollo progresivo del tema.

[26] *Ibid.*, 58.ª sesión, párr. 19.

[27] *Ibid.*, 50.ª sesión, párrs. 5 y 7.

[28] *Ibid.*, 60.ª sesión, párrs. 4 y 6.

[29] *Ibid.*, 59.ª sesión, párr. 48.

[30] *Ibid.*, 56.ª sesión, párr. 61.

[31] *Ibid.*, 55.ª sesión, párr. 17.

[32] *Ibid.*, 58.ª sesión, párr. 9.

[33] *Ibid.*, párr. 30.

[34] *Ibid.*, 48.ª sesión, párr. 58. Finlandia, además, indicó que consideraba que el objetivo más importante de la labor de la CDI era la codificación de las disposiciones materiales aplicables en todos los casos necesarios, independientemente de la existencia de cualquier acuerdo suplementario (*ibid.*, párrafo 59).

[35] *Ibid.*, 54.ª sesión, párr. 7.

marco conceptual de él derivado, considerándolo útil o incluso un señalado progreso [36]. El empleo de los términos « sistema de un curso de agua internacional » y « Estado del sistema » no planteó dificultad a quienes consideraban aceptable el enfoque de sistemas, si bien algunos estimaron que era necesario identificar con más claridad los elementos o componentes del sistema y, a su debido tiempo, determinar las consecuencias en términos de normas jurídicas específicas [37]. Por lo menos un representante, que anteriormente había objetado que se considerara el concepto de la cuenca hidrográfica, consideró que el término « sistema » equivalía a « cuenca » y, en consecuencia, se opuso a la decisión de la CDI de emplear los términos « sistema de un curso de agua internacional » y « Estado del sistema » [38]. La reacción en la Asamblea General, pese a la existencia de una discrepancia explícita limitada [39], fue fundamentalmente favorable a la hipótesis de trabajo de la Comisión y al enfoque esencial incorporado en los proyectos de artículos adoptados hasta entonces por la Comisión.

2. El ámbito de aplicación de los artículos

15. Las observaciones vinculadas con el artículo 1 (Ambito de aplicación de los presentes artículos) se concentraron, en gran parte, en el término « sistemas de cursos de agua internacionales »; los comentarios respectivos se reseñaron *supra*. Además, sin embargo, un representante consideró que no era bastante clara la formulación de la segunda parte del párrafo 1 (« medidas de conservación relacionadas con los usos de esos sistemas de cursos de agua y de sus aguas »). Señaló que el control de inundaciones y la regulación de corrientes, por ejemplo, no eran exactamente usos de un curso de agua internacional, y tampoco se podían definir en realidad como medidas de conservación relacionadas con los usos [40].

16. El párrafo 2 del artículo 1, vinculado con la relación entre los proyectos de artículos de la CDI y los usos de los cursos de agua para la navegación fue objeto de algo más de atención. Un representante observó que la situación de los otros usos de las aguas que afectaban a la navegación o resultaban afectados por ésta podía ser muy frecuente [41]. Otro representante declaró que su delegación quería examinar más a fondo la disposición, pues en forma indirecta incluía los usos para fines de navegación en el ámbito de aplicación de estos artículos [42]. Acaso sea justo decir que, sujeto a alguna aclaración, la formulación del artículo 1 fue considerada aceptable por la mayoría de las delegaciones.

17. Análogamente, el artículo 2, que define el término « Estados del sistema », encontró aprobación general, salvo por parte de quienes se oponían enteramente a la noción de sistema. Un representante consideró que la formulación era lo suficientemente concisa para no dar cabida a la ambigüedad [43]. Con todo, se manifestó la impresión de que el concepto de « Estados del sistema » no estaba claramente definido en el artículo [44].

3. Acuerdos de sistema

18. Un gran número de representantes vio con beneplácito el fundamento del artículo 3 relativo a los acuerdos de sistema. El artículo 3 expresa en términos normativos el enfoque del « instrumento básico », que fue ampliamente encomiado en la Sexta Comisión en 1979 (véase *supra*, párr. 2) y en 1980. Por ejemplo, se estimó que la redacción del artículo 3 otorgaba libertad suficiente a los Estados del sistema en relación con la totalidad de un sistema de curso de agua internacional o de cualquiera de sus partes; tenía la ventaja de permitir la celebración de acuerdos relativos a subsistemas, que podrían diferir entre sí en gran medida [45]. Con pocas excepciones, el párrafo 1 del artículo fue bien recibido [46].

19. Respecto del párrafo 2 del artículo 3, con todo, varios representantes expresaron inquietudes. Por cuanto en general los Estados no debían concertar ningún tratado ni adoptar medidas unilaterales que pudieran afectar adversamente a los intereses de una tercera par-

---

[36] Véanse, a este respecto, los comentarios del representante de la India (*ibid.*, párr. 41). Véanse, también, las observaciones de los representantes de Argelia (*ibid.*, 55.ª sesión, párr. 34), Sri Lanka (*ibid.*, 52.ª sesión, párr. 57), la Argentina (*ibid.*, 57.ª sesión, párrs. 16 y 17) y los Estados Unidos de América (*ibid.*, 56.ª sesión, párr. 59).

[37] Véanse, por ejemplo, las observaciones del representante de Túnez (*ibid.*, 58.ª sesión, párr. 30). El representante de la RSS de Ucrania señaló deficiencias por cuanto el complejo concepto de sistema de cursos de agua internacionales debía ser objeto de una definición precisa; para ser útil, la definición debía identificar los elementos del sistema y explicar la relación que existía entre esos elementos (*ibid.*, 56.ª sesión, párr. 39). El representante de Nigeria, por otra parte, observó que el término « sistema » ya había sido utilizado en varios tratados y tenía en su favor su connotación científica (*ibid.*, 53.ª sesión, párr. 11).

[38] Véanse los comentarios del representante del Brasil (*ibid.*, 51.ª sesión, párrs. 29 y 30).

[39] Se debe observar que el representante de la URSS dijo que habría sido más conveniente emplear la expresión « curso de agua internacional », que podía definirse sobre la base del derecho internacional existente; expresó que su delegación consideraba totalmente insatisfactoria la definición de « sistema de un curso de agua internacional » preparada por la Comisión (*ibid.*, 52.ª sesión, párr. 74).

[40] *Ibid.*, 48.ª sesión, párr. 59 (Finlandia). Era evidente que el representante tenía intención de que esas cuestiones quedaran dentro del ámbito de aplicación de los artículos.

[41] *Ibid.*, 53.ª sesión, párr. 21 (Italia).

[42] *Ibid.*, 51.ª sesión, párr. 15 (Reino Unido). El tercer comentario, expuesto por el representante de Jamaica, indicó que la frase final « o resulten afectados por ésta » no era pertinente, por cuanto esta situación correspondía al ámbito de la responsabilidad de los Estados (*ibid.*, 54.ª sesión, párr. 4).

[43] *Ibid.*, 55.ª sesión, párr. 34 (Argelia).

[44] Véase la cuestión planteada por el representante del Iraq (*ibid.*, 54.ª sesión, párr. 9).

[45] *Ibid.*, 55.ª sesión, párr. 34 (Argelia). Véanse, también, la sugerencia e ilustración presentadas por el representante de Italia a este respecto (*ibid.*, 53.ª sesión, párr. 21).

[46] El representante de la URSS consideró que el concepto de « acuerdos de sistema » era inaceptable y carecía de claridad, pues concedía a ciertos Estados del sistema el « derecho » de aplicar las disposiciones de los artículos (*ibid.*, 52.ª sesión, párr. 74). Sin embargo, el representante de Nigeria expresó que los párrafos 1 y 2 del artículo 3 « no crean problema jurídico alguno » (*ibid.*, 53.ª sesión, párr. 11).

te, el significado de la cláusula relativa a los acuerdos de sistemas limitados no era bastante claro, a juicio del representante de Finlandia [47]. El representante de Etiopía sostuvo que, por principio, no se debía restringir el derecho de todos los Estados ribereños a participar en cualquier negociación de un acuerdo de sistema, esto es, se opuso a la inclusión de la palabra « apreciablemente », afirmando que daría lugar a innecesarios problemas de interpretación [48]. Otros representantes consideraron también que las palabras « no resulte perjudicado apreciablemente » eran difíciles de definir y probablemente darían lugar a problemas de interpretación [49].

20. Otros representantes consideraron que el párrafo 2 del artículo no planteaba problemas. Se observó que la palabra « apreciablemente » empleada en ese párrafo daba más flexibilidad, por brindar una mayor oportunidad a que otros Estados del sistema hicieran objeciones si resultaban perjudicados en el uso de las aguas [50]. La tesis, ampliamente apoyada por los especialistas en los recursos hídricos internacionales, de que la mejor manera de encarar un curso de agua es considerarlo en su totalidad, encontró apoyo en la Sexta Comisión, como había ocurrido en la CDI, citándose los ejemplos de las cuencas de los ríos Amazonas, de la Plata, Níger y Chad. Sin embargo, se dijo que los acuerdos de carácter general no impedían a las partes concluir acuerdos específicos o parciales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de las cuencas de los cursos de agua de que se tratare; no obstante, algunos problemas relacionados con la contaminación de un curso de agua requerían la cooperación de todos los Estados ribereños, siendo necesario establecer regímenes uniformes y lograr acuerdos entre las partes interesadas; se trataba de una obligación que se desprendía del derecho internacional consuetudinario [51].

21. Respecto del párrafo 3 del artículo 3, en el cual se estipula la obligación de negociar de buena fe, algunos representantes, al darle su aprobación, lo trataron como una aplicación especial del principio reconocido en el Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, en el cual se estipula que la negociación es uno de los métodos de arreglo pacífico de las controversias internacionales [52]. Una delegación opinó que la CDI había llegado a la conclusión, manifestada en la redacción del párrafo 3, de que existía un principio general de derecho internacional que exigía la negociación, en general, entre los Estados, cuando trataban de los recursos de agua dulce internacionales y no solamente en los casos en que los intereses en conflicto hicieran necesaria la negociación. Aunque señaló que no deseaba oponer objeciones a esa conclusión, el representante de esa delegación expresó que la obligación de negociar no debía considerarse en abstracto, sino en relación con una controversia o una situación en la cual las medidas previstas o adoptadas por un Estado de la cuenca pudieran afectar adversamente al interés de otro Estado de la cuenca; las negociaciones en ese caso, pues, serían necesarias para evitar un conflicto [53].

22. Sin embargo, a juicio de un representante, era probable que el concepto mismo de una obligación de negociar entrara en conflicto con los derechos soberanos de cada Estado sobre su territorio y sus recursos nacionales [54]. Otro representante planteó el interrogante de quiénes estarían facultados para establecer que los usos del sistema de un curso de agua requerían negociaciones « de buena fe » y comentó que la naturaleza subjetiva de esa expresión y de la expresión « resulte perjudicado apreciablemente » (en el párrafo 2 del artículo 3) haría relativamente fácil debilitar el contenido del artículo X, que buscaba preservar otros tratados en vigor [55]. Una delegación consideró que sería sumamente difícil sostener que la obligación de negociar acuerdos de sistemas dimanaba del derecho internacional consuetudinario; debería estipularse inequívocamente la libertad total de los Estados del sistema para celebrar los acuerdos que estimaran oportunos [56].

23. El artículo 4 (Partes en la negociación y celebración de acuerdos de sistema) dio lugar a manifestaciones de satisfacción, pero también a algunas expresiones de insatisfacción. Un representante señaló que una de las razones de las dificultades que tenía su delegación para comprender el articulado y los comentarios era que tendía a compartir el punto de vista de que si un curso de agua internacional era muy poco usado, no nacía ninguna obligación de negociar; sin embargo, el derecho de participar en las negociaciones sería complementario de la obligación de negociar. En consecuencia, no se podía decir que un tercer Estado tuviera el derecho de participar en las negociaciones entre los Estados geográficamente interesados en concluir un

---

[47] *Ibid.*, 48.ª sesión, párr. 60. El representante de Finlandia añadió que la Comisión tenía todavía que someter a estudio y elaboración uno de los principios fundamentales de la legislación de aguas internacionales, el de la utilización equitativa, que involucraba el problema clásico sobre los límites de los derechos soberanos de los Estados corribereños de un curso de agua sobre los recursos hídricos que se encontraban dentro de sus territorios.

[48] *Ibid.*, 51.ª sesión, párr. 50.

[49] Véanse los comentarios del representante de la India, quien sugiere que sería preferible utilizar la expresión « perjuicio sustancial » (*ibid.*, 54.ª sesión, párr. 44).

[50] *Ibid.*, 59.ª sesión, párr. 48 (Bangladesh).

[51] *Ibid.*, 56.ª sesión, párr. 69 (Egipto).

[52] *Ibid.*, 53.ª sesión, párr. 11 (Nigeria), e *ibid.*, 54.ª sesión, párr. 44 (India), entre otros.

[53] *Ibid.*, 48.ª sesión, párr. 59 (Finlandia).

[54] *Ibid.*, 45.ª sesión, párr. 17 (República Federal de Alemania).

[55] *Ibid.*, 50.ª sesión, párr. 48 (Francia).

[56] *Ibid.*, 54.ª sesión, párr. 56 (Turquía). En relación con la obligación de negociar, el representante del Brasil impugnó el uso por la Comisión en su comentario de aseveraciones del fallo de la Corte Internacional de Justicia en los asuntos relativos a la *Plataforma continental del Mar del Norte* en sustento de la obligación de negociar acuerdos en la esfera de los cursos de agua internacionales, sosteniendo que la delimitación de los fronteras marítimas y el uso de los ríos internacionales eran situaciones básicamente distintas, y que la referencia que había hecho la Corte Internacional de Justicia a la « unidad de yacimientos » como factor que debía tenerse en cuenta no guardaba relación alguna con la obligación de negociar (*ibid.*, 51.ª sesión, párr. 32).

acuerdo sobre un curso de agua cuando ese tercer Estado no estuviera obligado a negociar [57].

24. Un representante sugirió que, dado que el artículo 4 podía dar lugar a serios desacuerdos, el proyecto de artículos debía prever el recurso obligatorio a procedimientos para el arreglo de controversias, como el arbitraje, en los casos en que la negociación de acuerdos de sistema no hubiera tenido éxito [58]. Algunas delegaciones plantearon cuestiones técnicamente complejas, pero no impugnaron los principios contenidos en el artículo [59]. Por otra parte, el representante de Argelia expresó que, si bien había alguna incertidumbre respecto del significado preciso de « apreciablemente », consideraba que la solución propuesta en el artículo 4 era irreprochable desde un punto de vista técnico [60].

25. En el párrafo 2 del artículo 4 se establece el criterio de « poder resultar afectado apreciablemente », que estimuló el debate respecto de esta disposición y de las demás disposiciones en las que aparecía en el proyecto de artículos. Por ejemplo, el representante de Nigeria indicó que el criterio que solía adoptarse con más frecuencia para determinar la medida del uso o goce de un curso de agua internacional era el de « poder resultar afectado apreciablemente », expresión que, en opinión de su delegación, constituía una pauta aceptable. En consecuencia, se consideró útil el párrafo 2 del artículo [61].

26. En resumen, se puede decir que el empleo por la CDI de la expresión « apreciablemente » no dio lugar a otras inquietudes que las previsibles y justificables en razón de la falta de definición del término, sin dar pábulo a propuestas menos ambiguas. En la Sexta Comisión se consideraron favorablemente las tesis básicas del artículo, esto es, el derecho a participar en la negociación de acuerdos de sistema y a llegar a ser parte en ellos cuando los acuerdos se apliquen a todo el sistema.

4. El agua como recurso natural compartido

27. El proyecto de artículo 5 (Uso de aguas que constituyen un recurso natural compartido) dio lugar a numerosos comentarios. Algunos representantes consideraron que incluso el concepto de « recurso natural compartido » era controvertido o carecía de relación con el tema [62]; un representante, aunque no objetó el concepto, estimó que su sentido y sus elementos se debían aclarar [63]; otro expresó la opinión de que la expresión « recurso natural compartido » acaso no era la más adecuada [64]. El principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales se aplicaba a los cursos de agua internacionales e incluso si las aguas de estos cursos se debían considerar como « recurso natural compartido » —término que el representante de Etiopía no consideraba pertinente—, el principio debía aplicarse [65]. Otro delegado estimó que la inclusión del concepto de los recursos compartidos, cuya aceptación consideraba que no tendría valor en sí, dificultaría aún más la labor de la Comisión [66]. Una delegación consideró insatisfactorio el artículo 5 porque suponía la existencia de algunos sistemas de cursos de agua internacionales que eran recursos compartidos y otros que no lo eran [67].

28. Aparte de estas críticas y de la idea de que el concepto de los recursos naturales compartidos era demasiado novedoso en la práctica internacional como para que la CDI lo hiciera suyo, la recepción del artículo 5 fue positiva. Se destacó que en varias conferencias de las Naciones Unidas y en otros organismos se había elaborado y recomendado el concepto de los recursos naturales compartidos. Las delegaciones que vieron con beneplácito la inclusión del artículo consideraron que contenía la norma sustantiva rectora del uso de esas aguas; se aceptó que el sistema de un curso de agua internacional era un ejemplo arquetípico de los recursos naturales compartidos, cuyo uso se debía regular con un espíritu de equidad, cooperación y solidaridad. La codificación de la idea del fundamento de la obligación de cooperar en esa esfera, como se desprendía de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, haría un aporte significativo al derecho y la cooperación internacionales [68].

29. Una delegación, aunque encomió los artículos y los comentarios presentados por la CDI por considerar que constituían una respuesta a las expectativas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, de 1977, respecto del tema de los recursos hídricos com-

---

[57] *Ibid.*, 57.ª sesión, párr. 5 (Honduras). El mismo representante planteó también la cuestión de cuáles serían las consecuencias para un tercer Estado que no utilizara oportunamente la « oportunidad de participar » (*ibid.*, párr. 6). Además, el representante de Honduras criticó la hipótesis de trabajo expresada en la nota interpretativa de la CDI respecto del significado del término « sistema de un curso de agua internacional ». Señaló a la atención la idea alternativa expresada por el Relator Especial en la 1556.ª sesión de la Comisión de Derecho Internacional según la cual se podía estudiar la inclusión en el proyecto de artículos de una cláusula facultativa que permitiría a los Estados determinar que, en lo que a ellos concernía, los artículos se aplicaban a ríos contiguos o de cursos sucesivos, a una cuenca fluvial o a una cuenca de drenaje internacional (*ibid.*, párr. 2).

[58] *Ibid.*, 48.ª sesión, párr. 44 (Japón).

[59] Véase, por ejemplo, la exposición del representante de Italia (*ibid.*, 53.ª sesión, párrs. 21 y 22).

[60] *Ibid.*, 55.ª sesión, párr. 35. El representante de la India expresó su acuerdo con el párrafo 1 del artículo 4 (*ibid.*, 54.ª sesión, párr. 45).

[61] *Ibid.*, 53.ª sesión, párr. 12. El representante del Iraq se refirió a los asuntos examinados en el comentario sobre el artículo 4 que se pueden considerar en una etapa ulterior (*ibid.*, 54.ª sesión, párrs. 11 y 12).

[62] Véase, por ejemplo, la observación del representante de Turquía (*ibid.*, 54.ª sesión, párr. 58).

[63] *Ibid.*, párr. 46 (India).

[64] *Ibid.*, párr. 4 (Jamaica).

[65] *Ibid.*, 51.ª sesión, párr. 51 (Etiopía).

[66] *Ibid.*, párr. 34 (Brasil). El representante de Francia expresó la esperanza de que se eliminaría toda referencia a esa idea en los artículos (*ibid.*, 50.ª sesión, párr. 49).

[67] *Ibid.*, 52.ª sesión, párr. 74 (URSS).

[68] Véanse, en especial, las exposiciones de los representantes de Tailandia (*ibid.*, 56.ª sesión, párr. 51), Egipto (*ibid.*, párr. 72), Argelia (*ibid.*, 55.ª sesión, párr. 36), la Argentina (*ibid.*, 57.ª sesión, párrs. 18 a 20), los Estados Unidos de América (*ibid.*, 56.ª sesión, párr. 21) y los Países Bajos (*ibid.*, 44.ª sesión, párrs. 38 y 39).

partidos, consideró que la definición de la CDI en el artículo 5 quizá no era la más adecuada a los fines del futuro tratado básico. El problema radicaba en que si el uso de las aguas no tenía el efecto mencionado dentro del territorio de otro Estado, de conformidad con la redacción propuesta, esas aguas no se consideraban parte de un recurso natural compartido. Se estimó que habría que reconsiderar una definición tan limitada. En la práctica de los Estados se había considerado desde hacía mucho que los recursos naturales compartidos daban origen a obligaciones a cooperar en su tratamiento [69].

30. El representante de un Estado de sistema en el río Mekong consideró ilusorio tratar de aplicar el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales a las aguas de un curso internacional que atravesaban sucesivamente diversos territorios; el concepto de recurso natural compartido en ese caso concreto resultaba inevitable. El representante dijo, además, que los actos unilaterales debían cesar y dar paso a la celebración de consultas y a la adopción de medidas concertadas; habiendo llegado a esa importante conclusión, la CDI debía proceder a examinar los métodos y criterios para la utilización y distribución equitativa de los recursos compartidos [70].

5. Relación con otros tratados en vigor

31. La Comisión deseaba impedir posibles conflictos entre los artículos básicos que estaba elaborando y las disposiciones de los tratados en vigor relativas a un determinado sistema de curso de agua internacional. En consecuencia, se propuso un artículo, denominado por el momento artículo X, en el cual se establecía que las disposiciones de los artículos no afectarían a los tratados en vigor, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 3, en el cual se estipulaba la obligación de negociar de buena fe con el fin de celebrar acuerdos de sistema [71]. En consecuencia, el artículo, en su calidad de cláusula técnica, fue bien recibido por algunos representantes [72].

32. Otros representantes, sin embargo, estimaron que el artículo era insatisfactorio, pues daba lugar a nuevos problemas [73]. Una delegación instó a la CDI a poner cuidado de no volver a ventilar situaciones que ya se hubieran resuelto por el momento por la práctica o mediante tratados y, por lo tanto, se preguntó si el artículo X era lo suficientemente amplio [74]. Por último, una delegación expresó que, sin duda, habría que prestar atención a la relación entre el artículo X y otros artículos, pero dijo que veía con beneplácito el artículo en cuestión, sujeto a mayor refinamiento [75].

6. Resumen de las deliberaciones en la Sexta Comisión

33. Como sabía esperar por tratarse de un tema unánimemente considerado delicado y difícil, aunque de vital importancia, hubo diversidad en las opiniones expresadas en la Sexta Comisión en su período de sesiones de 1980 respecto del tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Al parecer, algunas delegaciones se mostraron renuentes a formular comentarios, por lo menos en alguna medida, prefiriendo quizá abrir juicio sobre la labor de la Comisión sólo después de contar con un proyecto completo de artículos o por lo menos de artículos sobre los principios generales. Sin embargo, muchas delegaciones han aportado observaciones sustantivas sobre los progresos realizados hasta el momento, aceptando la virtual necesidad de proceder paso a paso.

34. Por cuanto en 1980 la CDI presentó a la Asamblea General por primera vez algunos proyectos de artículos, los comentarios en la Sexta Comisión respecto de esos artículos y de la hipótesis de trabajo de la CDI han sido objeto de generosa mención en el tercer informe del Relator Especial [76]. Es evidente que en la Sexta Comisión se han manifestado opiniones en relación con diversos aspectos de los trabajos que es difícil y hasta imposible reconciliar. Un Relator Especial debe empeñarse por tener en cuenta, en la medida de lo posible, las aprensiones y críticas del mayor número posible de Estados, al tiempo que atribuye ponderación apropiada a los pareceres y expectativas de la gran mayoría. La ponderación que se ha de acordar a las opiniones mayoritarias no es necesariamente determinativa en la esfera del desarrollo progresivo en general, pues no se puede imponer un nuevo derecho internacional a una minoría renuente. Sin embargo, las opiniones mayoritarias acaso tengan especial gravitación en un caso como éste, en el cual la mayoría es auténticamente mundial, pues comprende a Estados de diversas características geográficas, culturales e ideológicas. Las expectativas de la mayoría en este caso parecen sustentar la codificación de los principios y normas del derecho internacional respecto del tema y también el desarrollo progresivo de los principios y normas encaminadas a atender las necesidades apremiantes de los Estados en diversas etapas de desarrollo, de un medio ambiente en proceso de deterioro y de un mundo cada vez más interdependiente. Como siempre, los elementos y expresiones del desarrollo progresivo se deben compilar, delimitar y redactar muy cuidadosamente. Con todo, esas disposiciones no se deben descartar o debilitar indebidamente sólo por algunas exposiciones de

[69] *Ibid.*, 48.ª sesión, párr. 61 (Finlandia).

[70] *Ibid.*, 56.ª sesión, párr. 51 (Tailandia).

[71] La delegación de Bangladesh consideró que esta limitación del artículo X era importante, señalando que si el tratado se hubiera concertado sin la libre voluntad y el consentimiento de una de las partes o hubiera habido un elemento de coerción o intimidación, no se habría satisfecho el criterio de la « buena fe », en cuyo caso el tratado no merecía protección con arreglo al artículo X (*ibid.*, 59.ª sesión, párr. 50).

[72] *Ibid.*, 54.ª sesión, párr. 59 (Turquía), por ejemplo.

[73] *Ibid.*, 52.ª sesión, párr. 74 (URSS), e *ibid.*, 56.ª sesión, párr. 39 (RSS de Ucrania).

[74] *Ibid.*, 45.ª sesión, párr. 17 (República Federal de Alemania).

[75] *Ibid.*, 51.ª sesión, párr. 15 (Reino Unido).

[76] Para una exposición más completa, véase « Resumen por temas... » (A/CN.4/L.326).

lo que ya es obvio, esto es, que aún no han pasado a formar parte del derecho internacional.

35. Se estima que la CDI tiene derecho a interpretar los debates en el trigésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General como una afirmación predominante de la esencial solvencia de su método básico y de los progresos alcanzados hasta ahora. La Sexta Comisión reconoció plenamente que los trabajos presentados hasta ahora respecto del tema son tentativos e incompletos y que la Comisión, a su debido tiempo, reconsiderará cada uno de los artículos proyectados a la luz de los comentarios de los Estados y de su ulterior estudio. En esa labor, la CDI naturalmente tendrá plenamente en cuenta las críticas formuladas por algunos representantes en la Sexta Comisión.

7. Decisiones adoptadas por la Asamblea General

36. En el informe de la Sexta Comisión a la Asamblea General respecto de su consideración del informe de la CDI sobre su 32.º período de sesiones, durante el trigésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General [77], se propuso a la Asamblea la adopción de un proyecto de resolución. En el proyecto se subraya « la necesidad del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional » y se toma nota « con reconocimiento de los progresos hechos por la Comisión de Derecho Internacional en la preparación de proyectos de artículos sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación ». La resolución aprueba el programa de trabajo proyectado por la CDI para 1981 y recomienda que ésta « prosiga la preparación de los proyectos de artículos » sobre el tema de los cursos de agua internacionales [78]. La resolución fue adoptada en sesión plenaria, por consenso, el 15 de diciembre de 1980 (resolución 35/163).

[77] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo quinto período de sesiones, Anexos,* tema 106 del programa, documento A/35/71.

[78] *Ibid.,* párr. 8.

Capítulo II

Proyectos de nuevos principios generales

A.—La conveniencia de presentar un proyecto de artículos más completo

37. Algunos miembros de la Sexta Comisión y también de la CDI han manifestado el deseo de tener ante sí una exposición relativamente completa de los artículos generales que la CDI o por lo menos el Relator Especial tienen previstos [79], antes de hacer suyo un enfoque específico de este tema singularmente arduo. Los principios y normas del derecho internacional en esta esfera guardan una clara relación entre sí. La evaluación de una norma general depende, en alguna medida, de las normas incorporadas en otros artículos. Con una exposición más completa de los proyectos de artículos los interesados podrían percibir las relaciones recíprocas y ramificaciones importantes y evaluar con más certeza el enfoque esencial utilizado. Estas consideraciones son persuasivas. Por lo tanto, las secciones siguientes (junto con sus informes anteriores) constituyen el mejor esfuerzo que el Relator Especial puede emprender en estas circunstancias para presentar al Relator Especial que lo suceda y a la CDI un cuadro de los principios y normas generales más destacados del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación tal como él los ha comprendido.

38. En este su último informe, pues, el Relator Especial está empeñado en exponer algunos de los principios y normas más básicos que se consideran indispensables para completar la expresión de sus comprobaciones hasta la fecha respecto del tema que se le ha asignado. Con la mira de no oscurecer una exposición que se espera cabal y por falta de tiempo, la documentación correspondiente a estas propuestas adicionales se ha reducido fundamentalmente a la práctica actual de los Estados que se estima más indicativa y a las fuentes más fructíferas y coherentes para emprender el desarrollo progresivo del derecho. La circunstancia de que el Relator Especial no tendrá ya una responsabilidad por este tema le lleva a presentar sus sugerencias de manera particularmente tentativa y, algunas veces, sinóptica, a sabiendas de que inevitablemente recibirán el beneficio de la reconsideración por parte del Relator Especial que le suceda y del análisis crítico de la Comisión.

39. Inicialmente se presentan los artículos sobre la utilización equitativa, seguidos por un artículo sobre el principio fundamental —aunque intrincado— de la responsabilidad por un perjuicio apreciable. También se incluye un artículo sobre información y datos que fue presentado en el primer y segundo informes del Relator Especial en forma tentativa, luego de lo cual se lo ha reconsiderado y reformulado. Por último, se examinan los problemas de la protección del medio ambiente y de la contaminación y del control de los riesgos y efectos perjudiciales.

40. En un tercer capítulo se bosquejan los restantes temas secundarios que, a juicio del Relator Especial, dan lugar a los principios y normas generales pertinen-

[79] Véase, por ejemplo, la inquietud expresada por Sir Francis Vallat en la 1555.ª sesión de la Comisión (*Anuario... 1979,* vol. I, págs. 116 y 117, párr. 34). Véanse también los comentarios del Sr. Reuter (*Anuario... 1980,* vol. I, pág. 126, 1607.ª sesión, párr. 25), del Sr. Barboza (*ibid.,* pág. 132, 1608.ª sesión, párr. 33), del Sr. Francis (*ibid.,* pág. 135, 1609.ª sesión, párrafo 18) y del Sr. Tsuruoka (*ibid.,* pág. 139, 1610.ª sesión, párr. 6).

tes, pero a cuyo respecto no fue posible condensar y compilar cabalmente la multifacética y voluminosa práctica de los Estados y la bibliografía erudita en tiempo útil para presentar este informe. Entre estos temas se cuenta la regulación de los ríos, las obras hidráulicas y la seguridad del agua, la interacción con los usos para la navegación, los arreglos administartivos de los sistemas de cursos de agua internacionales y el arreglo y la evitación de controversias. Los artículos muy tentativos que se sugieren, que indudablemente tienen especial necesidad de refinamiento, son, no obstante, como ocurrió con los artículos anteriores presentados, el producto de un estudio de la práctica de los Estados y de los problemas que tienen ante sí los Estados de los sistemas respecto del aprovechamiento, la utilización, la protección y el control de sus recursos hídricos compartidos.

B.—El concepto de la « participación equitativa »

41. Dentro de su propio territorio un Estado tiene un derecho indubitable a utilizar las aguas de un sistema de un curso de agua internacional respecto del cual sea un Estado del sistema. Este derecho, a más de atributo de la soberanía, puede en el caso de los recursos compartidos estar fundado en el principio fundamental de la « igualdad de derechos » [80]. Naturalmente, cada Estado del sistema goza de este derecho, pero cuando la cantidad o la calidad del agua son de índole tal que no se pueden llevar a cabo cabalmente todos los usos razonables y beneficiosos por parte de los Estados del sistema, se produce lo que se denomina un « conflicto de usos ». La práctica internacional reconoce en esos casos la necesidad de algunos ajustes o arreglos a fin de preservar la igualdad de derechos de cada Estado del sistema. Esos ajustes o arreglos se han de calcular sobre la base de la equidad [81], en ausencia de un acuerdo específico respecto de la « participación » de cada Estado del sistema en los usos de las aguas. A decir verdad, algunos convenios internacionales aplican expresa o implícitamente este concepto de la « participación equitativa », que se puede considerar como prueba de la vitalidad del principio en el derecho consuetudinario internacional [82].

42. Aparte de la norma de que ningún Estado puede causar perjuicio apreciable a otro Estado, no existe un principio de más amplia aceptación en el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación que el de que cada Estado del sistema « tiene derecho, dentro de su territorio, a una participación razonable y equitativa en los usos beneficiosos de las aguas [...] » [83].

1. Evolución del principio general

43. El principio general, aunque quizá no sea antiguo, no es de origen reciente. Su aparición está vinculada con el grado de resolución que existe del conflicto de larga data entre teorías competitivas en esta esfera: integridad territorial, soberanía absoluta, soberanía territorial limitada y comunidad de las aguas [84], pudiendo considerarse que ha evolucionado de manera gradual hasta su expresión contemporánea, la de la utilización equitativa.

44. Las primeras formulaciones de la doctrina se pueden encontrar en la práctica nacional, particularmente en relación con las decisiones judiciales en el ámbito de Estados federales. Inicialmente estuvo vinculada con la determinación de un perjuicio. En 1927 el Tribunal de Derecho Constitucional de Alemania declaró que, en el derecho internacional, «Ningún Estado puede perjudicar sustancialmente el uso natural del caudal de un río [internacional] por parte del Estado vecino » [85]. Pero el Tribunal fue más allá de la « obligación de no perjudicar los intereses de otros miembros de la comunidad internacional » :

> La aplicación de este principio se rige por las circunstancias de cada caso particular. Los intereses de los Estados en cuestión se deben ponderar de una manera equitativa. Se debe considerar no solamente el perjuicio absoluto causado al Estado vecino, sino también la relación entre la ventaja obtenida por uno y el perjuicio causado al otro [86].

---

[80] Véase el importante estudio de J. Lipper, « Equitable utilization », en *The Law of International Drainage Basins*, A. H. Garretson, R. D. Hayton, C. J. Olmstead, eds., Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, págs. 15 a 88, especialmente, págs. 23 a 38 y 44 a 47.

[81] « Si los Estados están en desacuerdo sobre el alcance de sus derechos de uso, la diferencia se resolverá a base de equidad, teniendo en cuenta sus necesidades respectivas, así como otras circunstancias propias del caso » : art. 3 de la resolución sobre « Uso de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación) », aprobada por el Instituto de Derecho Internacional en su reunión celebrada en Salzburgo en septiembre de 1961. El artículo 2 de dicha resolución dice:

> « 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. » *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961*, Basilea, vol. 49, t. II, 1962, pág. 371. Véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 215, documento A/5409, párr. 1076.

[82] Respecto del efecto del principio sobre el Tratado y Protocolo de 1964 sobre el río Columbia (entre Canadá y los Estados Unidos de América), véase R. W. Johnson, « The Columbia Basin », en *The Law of International Drainage Basins* (*op. cit.*), págs. 167 a 170, 203 a 207 y 234 a 240.

[83] Esta es la formulación utilizada en el artículo IV de las « Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales », ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, Londres, 1967, pág. 486; véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 389 a 391, documento A/CN.4/274, párr. 405.

[84] Para una reseña de estas doctrinas, véase J. Barberis, *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1979, págs. 16 a 23; y Lipper, *loc. cit.*, págs. 16 a 40.

[85] *Wurtemberg y Prusia* c. *Baden* (asunto Donauversinkung) (1927), *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen*, Berlín, de Gruyter, 1927, vol. 116, pág. 1; *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927-1928*, Londres, 1931, página 128.

[86] *Ibid.*, pág. 131.

45. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, al decidir las controversias sobre ríos interestatales entre los estados de la Unión, trata a los litigantes como si fueran entidades soberanas y, por lo tanto, aplica lo que a su juicio constituye el derecho internacional en la materia respectiva [87]. Con este criterio, el Tribunal concluyó en 1907, por ejemplo, que debe haber un ajuste « sobre la base de la igualdad de derechos a fin de asegurar, en la medida de lo posible, a Colorado los beneficios del riego, sin privar a Kansas de similares efectos beneficiosos de un curso de agua » [88]. Cuando el Tribunal no pudo determinar la existencia de necesidad alguna en el estado de Wáshington en cuanto a las aguas en cuestión, decidió que el desvío por el estado de Oregón, en época de escasez de agua, de todo el caudal del río Walla Walla no era necesariamente incompatible con el principio de la igualdad de derechos [89].

46. El Tribunal de Casación de Italia, en un asunto relacionado con un curso de agua internacional, el río Roya, regulado en virtud de un tratado entre Francia e Italia, dio un fallo que expresa el principio sin utilizar los términos precisos :

El derecho internacional reconoce el derecho de cada Estado ribereño a disfrutar, en calidad de participante en una especie de asociación creada por el río, de todas las ventajas de él derivadas con los fines de asegurar el bienestar y el progreso económico y civil de la nación [...]. Sin embargo, si bien un Estado, en ejercicio de su derecho de soberanía, puede aplicar a los ríos públicos el régimen que considere más apropiado, no puede pasar por alto la obligación internacional, derivada de ese principio, de no impedir o destruir, como resultado de este régimen, la oportunidad de los demás Estados de aprovechar el curso de agua para sus propias necesidades nacionales [90].

47. En el asunto *New Jersey* c. *New York* el Tribunal Supremo de los Estados Unidos expresó el mismo principio del siguiente modo :

[...] Nueva York posee el poder físico de cortar toda el agua dentro de su jurisdicción. Sin embargo, es evidente que no podría tolerarse el ejercicio de ese poder cuando éste culminara en la destrucción del interés de los Estados del curso inferior. Por otra parte, tampoco podría permitírsele a Nueva Jersey exigir a Nueva York que se abstuviera de utilizar por entero sus facultades para que el caudal del río pudiera llegarle aguas abajo sin disminución. Ambos Estados tienen derechos reales y sustanciales en el río que se deben reconciliar de la mejor manera posible [91].

En resumen, las controversias respecto del derecho a utilizar las aguas que atraviesan fronteras soberanas se deben ajustar con arreglo al criterio de la « igualdad de derechos ». Sin embargo, esa igualdad no significa necesariamente una división igual [92]. Como se dijo en el *Report of the Indus (Rau) Commission,* asunto en el cual había también una controversia entre provincias federales, en este caso en la India (Sind y Punjab) :

Si no existe [...] acuerdo, los derechos de las diversas Provincias y Estados se deben determinar aplicando la norma de la « distribución equitativa », correspondiendo a cada unidad una parte justa del río común [93].

48. En el arbitraje del *Lago Lanós* entre España y Francia, resuelto en 1957, el Tribunal consideró :

[...] que el Estado del curso superior tiene, según las reglas de la buena fe, la obligación de tener en cuenta los di-

---

[87] Véanse, entre otros, *Kansas* c. *Colorado,* 1902, *United States Reports,* 1910, vol. 185, pág. 125, y *Kansas* c. *Colorado,* 1907, *ibid.,* 1921, vol. 206, pág. 46; *State of North Dakota* c. *State of Minnesota,* 1923, *ibid.,* 1924, vol. 263, p. 365; y *Connecticut* c. *Massachusetts,* 1931, *ibid.,* 1931, vol. 282, pág. 660.

[88] *Kansas* c. *Colorado,* 1907, *ibid.,* 1921, vol. 206, pág. 100.

[89] *Washington* c. *Oregon,* 1936, *ibid.,* 1936, vol. 297, pág. 517. Véase, también, *Nebraska* c. *Wyoming* et al., 1945, *ibid.,* vol. 325, 1946, pág. 589, caso que corresponde a un conflicto entre usos « establecidos » y usos planificados de mayor beneficio.

[90] *Société énergie électrique du littoral méditerranéen* c. *Compagnia imprese elettriche liguri,* 1939 (*Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1938-1940,* Londres, 1942, pág. 121).

[91] *United States Reports,* 1931, vol. 283, págs. 342 y 343. En el arbitraje del asunto *Trail Smelter* entre Canadá y los Estados Unidos, el tribunal dijo:

« [...] en relación con la contaminación del aire y del agua existen ciertas decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos que pueden legítimamente utilizarse como guía en este campo del derecho internacional, ya que en casos internacionales es razonable seguir por analogía precedentes establecidos por esta Corte al conocer de controversias entre los Estados de la Unión o de otras controversias relativas a los derechos cuasisoberanos de tales Estados, cuando no existe en derecho internacional una norma contraria ni puede aducirse razón alguna para rechazar tales precedentes por razón de las limitaciones de la soberanía inherentes en la Constitución [...]. » [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. III (N.° de venta : 1949.V.2), pág. 1964].

El texto de la decisión se reproduce parcialmente en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 204 y 205, documento A/5409, párrs. 1053 y 1054. A este respecto, véase, en general, H. Lauterpacht, « Decisions of municipal courts as a sources international law », *The British Year Book of International Law,* 1929, Londres, vol. 10, pág. 65.

[92] Esta norma, enunciada en 1907 en *Kansas* c. *Colorado, United States Reports,* 1921, vol. 206, pág. 100, ha sido seguida en todos los casos similares en los Estados Unidos. (Véanse *State of Wyoming* c. *State of Colorado* et al., 1922, *ibid.,* 1923, vol. 259, pág. 419; *Connecticut* c. *Massachusetts,* 1931, *ibid.,* 1931, vol. 282, pág. 660; *New Jersey* c. *New York,* 1931, *ibid.,* 1931, vol. 283, pág. 336; *Hinderlider, State Engineer* et al. c. *La Plata River and Cherry Creek Ditch Co.,* 1938, *ibid.,* 1938, vol. 304, pág. 92; *Nebraska* c. *Wyoming* et al., 1945, *ibid.,* 1946, vol. 325, pág. 589.)

« [...] esas controversias se deben resolver sobre la base de la igualdad de derechos. Esto, no obstante, no quiere decir que deba haber una división igual de las aguas de un curso interestatal entre los Estados que atraviesa. Significa, sí, que se aplicarán los principios de derecho e igualdad, teniendo debidamente en cuenta el "nivel o lugar igual que ocupan todos los Estados [...] ". » *Connecticut* c. *Massachusetts,* 1931, *ibid.,* 1931, vol. 282, pág. 670.

Esa división por partes iguales sólo es factible cuando hay dos Estados del sistema y se ha llegado a un acuerdo a ese efecto; en la mayoría de los casos, las consideraciones prácticas restan viabilidad a soluciones tan sencillas.

[93] *Report of the Indus Commission and Printed Proceedings,* Simla, 1941; reimpreso en Lahore, 1950, págs. 10 y 11; citado en M. M. Whiteman, *Digest of International Law,* Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1964, vol. 3, pág. 943.

versos intereses afectados, de tratar de respetarlos en la medida en que esto sea compatible con la defensa de sus intereses propios, y de demostrar que a este respecto hay una preocupación auténtica por conciliar los intereses del otro ribereño con los suyos propios [94].

Más adelante, el Tribunal declaró en su laudo lo siguiente :

Francia puede ejercer sus derechos, pero no puede hacer caso omiso de los intereses españoles.

España puede exigir que se respeten sus derechos y se tengan en cuenta sus intereses [95].

2. El acuerdo internacional y las posiciones de los Estados

49. Los Estados han propugnado el principio de la igualdad de derechos en diversos tratados y pronunciamientos, aunque en épocas anteriores y más sencillas hubo tendencia a « dividir » la cantidad de agua.

50. La expansión de diversos usos y la adopción más reciente de un enfoque de « gestión » de unos recursos hídricos compartidos de carácter cada vez más crítico ha llevado gradualmente a los Estados de los sistemas —particularmente cuando existen más de dos Estados interesados— a una utilización más flexible y apropiada del concepto de participación equitativa en los *usos* de las aguas, dejando tras de sí la enojosa e improductiva preocupación por la « propiedad » de aguas en perpetuo movimiento.

51. Ejemplos del reconocimiento del principio, muchas veces expresado en la forma de una distribución por partes iguales, se pueden encontrar en numerosos acuerdos y pronunciamientos bilaterales. Austria, en sus conversaciones con Bavaria, convino en esta posición :

Se reconoce que ninguno de los dos Estados goza de derechos exclusivos sobre el volumen total de cursos de agua contiguos, pero que, en virtud de los principios generales del derecho, cada uno de ellos [...] puede invocar el derecho a explotar la mitad del volumen de las aguas de los cursos de agua en cuestión [96].

52. En nombre del Sudán, el Reino Unido aseguró a Egipto en 1929 que se respetarían « los derechos naturales e históricos de Egipto sobre las aguas del Nilo » [97].

53. A pesar de una primera identificación de los Estados Unidos de América con la doctrina Harmon o de la « soberanía absoluta », el Secretario de Estado de los Estados Unidos, con ocasión de la ratificación en 1945 del Tratado del río Grande entre los Estados Unidos y México de 1944, dijo que ambos países estarían a partir de entonces en condiciones de « colaborar como buenos vecinos para aprovechar los recursos hídricos vitales de los ríos en los cuales cada uno tiene un derecho equitativo » [98].

---

[94] *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 210, documento A/5409, párr. 1068. Para el texto íntegro del laudo, véase Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (N.° de venta : 63.V.3), pág. 285. El Tribunal estaba interpretando el Acta adicional del Tratado de Bayona de 1866 y observó que:

« Cuando ha lugar a interpretación, ésta debe hacerse de acuerdo con el derecho internacional; [...] En consecuencia, procede tener en cuenta el espíritu que preside los tratados de los Pirineos, así como las normas del derecho internacional común [...]. » Véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 207, documento A/5409, párr. 1063.

[95] *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 211, documento A/5409, párr. 1068. Véase también J. G. Laylin y R. L. Bianchi, « The role of adjudication in international river disputes: the lake Lanoux case », *The American Journal of International Law*, Wáshington (D.C.), vol. 53, 1959, págs. 30 a 49; A. Gervais, « L'affaire du lac Lanoux », *Annuaire français de droit international, 1960*, París, vol. VI, págs. 372 a 434. El historial de las decisiones pertinentes de los tribunales internacionales y cuasiinternacionales es exiguo; véanse, sin embargo, los resúmenes contenidos en : Whiteman, *op. cit.*, págs. 1050 a 1073; W. L. Griffin, « The use of waters of international drainage basins under customary international law », *The American Journal of International Law*, vol. 53, 1959, págs. 59 a 69; y el informe del Secretario General, de 1963, sobre los problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales [*Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), páginas 198 a 211, documento A/5409, tercera parte].

[96] Declaración austríaca de principios respecto de ríos sucesivos, en « Legal aspects of hydro-electric development of rivers and lakes of common interest » [E/ECE/136-E/ECE/EP/98/Rev.1 (1952), pág. 49]. En esa oportunidad, con todo, Austria sostuvo que las aguas de cursos de agua sucesivos estaban a completa disposición del Estado dentro del cual corría el agua (*ibid.*, pág. 51).

[97] Canje de notas de 1929 entre el Reino Unido y Egipto sobre el uso de las aguas del Nilo para fines de riego (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XCIII, pág. 93).

[98] Estados Unidos de América, *The Department of State Bulletin*, vol. XII, N.° 304, abril de 1945, pág. 742. Véase también Estados Unidos de América, Memorandum of the Department of State of 21 April 1958, « 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 » (85th Congress, 2nd Session, Senate document N.º 118, págs. 88 a 91), citado parcialmente en Whiteman, *op. cit.*, págs. 939 a 942.

Para la historia del uso tentativo y posteriormente el descrédito de la « doctrina Harmon », véase Lipper, *loc. cit.*, págs. 20 a 40, y los documentos y obras allí citados, y K. Krakau, *Die Harmon Doktrin - eine These der Vereiningten Staaten zum internationalen Flussrecht*, Hamburgo, Institut für Auswärtige Politik, 1966, en especial págs. 29 y ss., 36 y ss. y 86 y ss. G. H. Hackworth trata de la cuestión en *Digest of International Law*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1940, vol. I, sin referirse al dictamen formulado por el Ministro de Justicia Harmon en 1895 acerca de si ciertos desvíos del río Grande dentro del territorio de los Estados Unidos constituían una violación de los derechos mexicanos con arreglo a « los principios del derecho internacional, con independencia de cualquier tratado o convención » [*Official Opinions of the Attorneys General of the United States*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1898, volumen XXI, págs. 280 a 283]. El dictamen de Harmon fue rotundamente criticado por los especialistas en el derecho de las aguas internacionales. Véase, entre otras, la obra clásica de H. A. Smith, *The Economic Uses of International Rivers*, Londres, King, 1931, págs. 40 a 43. En el volumen 3 del *Digest of International Law*, preparado por M. M. Whiteman, la única referencia a Harmon es un extracto de un memorando del Asesor Jurídico del Departamento de Estado, Hackworth, de 26 de mayo de 1942, en el cual reseña los acuerdos internacionales existentes respecto del « uso de los ríos y lagos con un aspecto internacional », y en el cual concluye que su reseña

« [...] es suficiente para indicar la tendencia hacia el ajuste de cuestiones relativas a la distribución equitativa de los usos beneficiosos de esas aguas. En ninguno de estos acuerdos se adopta la teoría anterior postulada por el Mi-

(Continúa en la página siguiente.)

54. Con motivo de las diferencias con el Canadá respecto de la interpretación del Tratado de 1909 entre Canadá y los Estados Unidos [99], los Estados Unidos, considerando que el enfoque de la « soberanía absoluta » o doctrina de Harmon constituía un « alegato especial » [100] y era contrario al derecho consuetudinario internacional, sostuvo que :

1. Un Estado ribereño posee el derecho soberano de utilizar al máximo la parte de un sistema de aguas internacionales dentro de su jurisdicción, en congruencia con el derecho correspondiente de cada Estado corribereño.

[...]

2. *a*) Los Estados ribereños tienen derecho a compartir el uso y los beneficios de un sistema de aguas internacionales sobre una base justa y razonable [101].

55. La posición canadiense en la negociación del Tratado de 1909 con los Estados Unidos, según se informó, favorecía la creación de un tribunal judicial internacional para resolver todas las controversias, existentes y futuras, con arreglo a los principios que se estipularían en dicho tratado. Estos principios, que aparentemente se estimaban, en general, parte integrante del derecho vigente, eran :

1. Que la navegación no debía ser dificultada por otros usos.

2. Que ninguno de los dos países podía efectuar desvíos o crear obstrucciones que pudieran causar perjuicio al otro sin el consentimiento de este último.

3. Que cada país tendría derecho a utilizar la mitad de las aguas a lo largo del límite para la generación de electricidad.

4. Que cada país tendría derecho a una parte « equitativa » del agua para fines de riego [102].

56. En general, la posición de los Estados Unidos respecto de estos asuntos se ha expresado como sigue :

La tesis de que un Estado en virtud del derecho internacional vigente posee el derecho legal soberano (por oposición al poder físico) de utilizar en la forma que desee las partes de un sistema de aguas internacionales mientras se encuentren dentro de su territorio equivale a decir que no existe derecho internacional, salvo el derecho establecido por tratado, y que un Estado sólo está sujeto a las obligaciones en las que expresamente ha convenido. Con arreglo a esta doctrina, un Estado no tendría obligaciones jurídicas frente a sus corribereños respecto de un sistema de aguas internacionales o respecto de cualquier otro asunto hasta que hubiera pasado a ser parte en tratados con ellos. Que esta doctrina es falsa queda demostrado por la circunstancia de las relaciones internacionales en las cuales la soberanía se restringe en virtud de principios aceptados en la forma del derecho consuetudinario internacional, de acuerdo con los cuales la Corte Internacional de Justicia u otro tribunal internacional pronunciarían sentencia.

[...]

Es doctrina jurídica aceptada que la existencia de normas consuetudinarias del derecho internacional, esto es, de prácticas aceptadas como derecho, se puede inferir de disposiciones similares en diversos tratados. [Se omiten las citas.]

En todo el mundo se han concertado mucho más de 100 tratados que han regido o rigen en la actualidad los sistemas de

---

(Continuación de la nota 98.)

nistro de Justicia Harmon [...]. Por el contrario, estos acuerdos reconocen y protegen específicamente los derechos del Estado del curso inferior. » (Whiteman, *op. cit.*, pág. 950.)

A decir verdad, no se tiene evidencia de que el Departamento de Estado de los Estados Unidos haya adoptado la tesis de Harmon o la haya aplicado en la práctica, salvo por la advertencia formal, en el artículo V de la Convención de 1906, entre los Estados Unidos y México, que estipula que los Estados Unidos « ni convienen [...] de ninguna manera en el establecimiento de ningún principio general o precedente a causa de la celebración de este Tratado » [OEA, *Ríos y lagos internacionales (utilización para fines agrícolas e industriales)*, 4.ª ed. rev., Wáshington (D.C.), 1971, pág. 397], si bien los Estados Unidos dicen que la convención tenía por objeto establecer una distribución equitativa de las aguas para fines de riego (Hackworth, *op. cit.*, pág. 584). Respecto del rápido abandono por los Ministros de Justicia de los Estados Unidos de la posición adoptada por Harmon, véase D. R. Deener, *The United States Attorneys General and International Law*, La Haya, Nijhoff, 1957, en especial págs. 253 a 257 y 308 y 309. La antigua Comisión Norteamericano-Canadiense sobre Cursos de Agua Internacionales, sin embargo, adoptó en 1906 la tesis de que « no se puede cuestionar el ejercicio del poder soberano sobre las aguas dentro de la jurisdicción de un país [...]. » (*Compiled Reports of the International Waterways Commission, 1905-1913*, Sessional Paper N.º 192, Canadá, vol. 47, 1913, pág. 363. No obstante, véase la declaración formulada el 24 de enero de 1945 por F. B. Clayton, letrado de la Sección de los Estados Unidos de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, Estados Unidos-México: « [...] el dictamen del Ministro de Justicia Harmon nunca ha sido seguido » (Estados Unidos de América, *Hearings before the Senate Committee on Foreign Relations*, 79th Congress, 1st Session, part 1, págs. 97 y 98).

[99] Treaty between United States and Great Britain - Boundary Waters between the United States and Canada, Estados Unidos de América, *Treaty Series*, N.º 548, Wáshington (D.C.), 1924.

[100] Citando a G. Schwarzenberger, *International Law*, 2.ª ed., Londres, Stevens, 1949, vol. 1, pág. 13.

[101] Estados Unidos de América, Memorandum of the Department of State, « Legal aspects of the use of systems of international waters... » (*op. cit.*), págs. 9, 59 a 62, 89 y 90. La disposición del Tratado en cuestión era el artículo II, en virtud del uso y desvío, temporarios o permanentes, de todas las aguas de su propio lado de la línea que en sus cauces naturales atravesarían el límite o se volcarían a las aguas limítrofes ». En la controversia sobre los desvíos de los Grandes Lagos, sin embargo, el propio Canadá había desdeñado el enfoque de la soberanía absoluta. Véase Estados Unidos de América, Departamento de Estado, *Papers relating to the Foreign Relations of the United States, 1926*, Wáshington (D.C.), 1941, vol. I, pág. 580; Hackworth, *op. cit.*, pág. 621; C. B. Bourne, « The Columbia River controversy », *The Canadian Bar Review*, Ottawa, vol. XXXVII, N.º 2, mayo 1959, pág. 444. Para otros rechazos de la doctrina Harmon, véanse, por ejemplo, E. Jiménez de Aréchaga, « Normas jurídicas internacionales que regulan el aprovechamiento hidráulico », *Revista Jurídica Interamericana*, Nueva Orleáns (La.), vol. II, N.º 2, 1960, pág. 317, e I. Seidl-Hohenveldern, « Austrian views on international rivers », *Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis, Rechts und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung*, Colonia, Heymann, 1962, pág. 191.

[102] Conforme a la síntesis que figura en Estados Unidos de América, Memorandum of the Department of State, « Legal aspects of the use of systems of international waters... » (*op. cit.*), pág. 58. La posición de los Estados Unidos en aquel momento, respecto de las aguas limítrofes, era que « si bien cada país poseía intereses que el otro debía respetar, los usos para la navegación no eran necesariamente superiores a otros usos y las divisiones por igual de las aguas no necesariamente serían equitativas en todas las situaciones » (*ibid.*). « No existe evidencia en la constancia de las deliberaciones de que los negociadores de los Estados Unidos tuvieran la intención de que la reserva general de jurisdicción y control debía incorporar la doctrina Harmon en el tratado [...] el lugar común de que un Estado es soberano en su territorio no lleva a la conclusión de que un Estado puede legalmente hacer un uso ilimitado de las aguas dentro de su territorio » (*ibid.*, págs. 60 y 61).

aguas internacionales. Estos tratados indican que existen principios que limitan el poder de los Estados para utilizar los sistemas de aguas internacionales sin tener en cuenta los efectos perjudiciales que graviten sobre los Estados vecinos. Estos tratados restringen la libertad de acción de por lo menos uno de los signatarios y por lo común de ambos o de todos ellos respecto de las aguas dentro de sus jurisdicciones respectivas. El número de Estados partes en estos tratados, su difusión tanto en el tiempo como en la geografía y la circunstancia de que en estos tratados se resuelvan de manera similar problemas similares, les da el carácter de evidencia persuasiva de costumbre internacional creadora de derecho [...] [103].

57. Aparte de los importantes tratados entre México y los Estados Unidos y entre Canadá y los Estados Unidos que se acaban de citar, se han compilado extensas listas de disposiciones en los acuerdos internacionales que restringen el uso o el flujo de las aguas [104]. Seguidamente figuran ejemplos de reconocimiento expreso de los principios de la igualdad de derechos y la utilización equitativa tomados de esos acuerdos.

58. Uno de los tratados más antiguos que estipula la norma del uso equitativo y razonable fue el suscrito en Bayona por España y Francia en 1866 [105]. España y Portugal, en el « Reglamento relativo a los ríos limítrofes entre ambas naciones », convinieron expresamente en 1866 que su Tratado de Límites de 1864 [106] había dispuesto « que las aguas [...] sean de uso común para los pueblos de ambos reinos » y, por lo tanto, « así para impedir la desviación artificial del curso de los ríos como para hacer practicable el uso común de los mismos », estimaron que « conviene consignar y aplicar en la materia los principios reconocidos del derecho de gentes » [107]. Haití y la República Dominicana, en su Tratado de Paz, Amistad y Arbitraje de 1929, incorporaron estas disposiciones :

> En razón de que ríos y otros cursos de agua nacen en el territorio de un Estado y corren por el territorio del otro o sirven de límites entre los dos Estados, ambas Altas Partes Contratantes se comprometen a no hacer ni consentir ninguna obra susceptible de mudar la corriente de aquéllas o de alterar el producto de las fuentes de las mismas.
>
> Esta disposición no se podrá interpretar en el sentido de privar a ninguno de los dos Estados del derecho de usar, de una manera justa y equitativa, dentro de los límites de sus territorios respectivos, dichos ríos y otros cursos de agua para el riego de las tierras y otros fines agrícolas e industriales [108].

Austria y Bavaria, al solucionar una controversia sobre las aguas tributarias del río Schinsee, con posterioridad a la primera guerra mundial, llegaron a este acuerdo que reconoce que la división obrada sencillamente en función del volumen bien podría no ser una solución óptima :

a) Se reconoce que ninguno de los Estados disfruta de derechos exclusivos sobre el volumen total de las aguas de los cursos de agua contiguos, pero que, en virtud de los principios generales del derecho, cada uno de ellos —aparte de las excepciones derivadas de circunstancias jurídicas especiales— puede invocar el derecho a explotar la mitad del volumen de las aguas de los cursos de agua en cuestión;

b) Para asegurarse de que el aprovechamiento hidroeléctrico de un determinado curso de agua se lleve a cabo en las condiciones económicas más favorables, sería deseable, en cada caso individual, determinar por común acuerdo la modalidad de aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos del curso de agua que produzca el mayor rendimiento tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista económico;

c) Si el estudio llegara a la conclusión de que la solución más racional no es la de compartir el volumen de las aguas, sino alguna otra forma de explotación, como una división basada en el gradiente del lecho fluvial, el derecho a aprovechar, en uno u otro Estado, la hidroelectricidad en cuestión y a utilizar el volumen de agua perteneciente al otro Estado se concederá con la condición de que se salvaguarden los intereses económicos del Estado renunciante y los posibles derechos de los particulares interesados. En ese caso, este último

---

[103] *Ibid.*, pág. 63, seguida por un análisis de algunos tratados pertinentes. En un memorando anterior de la Oficina del Asesor Jurídico del Departamento de Estado de los Estados Unidos se había concluido, respecto del uso del agua entre los Estados ribereños de los cursos superior e inferior : « [...] se reconocen los intereses comunes y [...] se hacen ajustes en virtud de un acuerdo sobre la base de la cortesía y la equidad » (« Riparian rights as between countries », memorando de 17 de agosto de 1944, elaborado por el Asesor Jurídico, G. H. Hackworth, citado en Whiteman, *op. cit.*, págs. 942 y 943). En 1924 el Congreso de los Estados Unidos autorizó la cooperación con México en un estudio relativo al uso equitativo de las aguas del río Grande aguas abajo de Fort Quitman; a su debido tiempo las negociaciones, ampliadas para incluir al Estado de Colorado, culminaron en el Tratado de 1944 entre ambos países. Aceptando la sugerencia de México en 1943 de referir los aspectos técnicos de las negociaciones a la Comisión Internacional de Límites y Aguas, los Estados Unidos manifestaron que « concuerdan enteramente con los conceptos del Gobierno de México de que los problemas por resolver en relación con la deseada división justa de las aguas de estos dos cursos internacionales comprenden primordialmente una determinación mutua de hipótesis sanas y prácticas para crear las bases de una fórmula de distribución equitativa » (*ibid.*, págs. 945 y 958). Respecto de los aspectos de la utilización equitativa, véase también C. Meyers, « The Colorado Basin », *The Law of International Drainage Basins* (*op. cit.*), págs. 538 a 540, 571, y documentos y obras allí citados.

[104] Véase Smith, *op. cit.* (con referencia a 51 tratados de 1785 a 1930); « Legal aspects of hydro-electric development... » (E/ECE/136-E/ECE/EP/98/Rev.1, anexo 1) (donde se mencionan otros 40 tratados más); A. M. Hirsch, « Utilization of International Rivers in the Middle East — A Study of Conventional International Law», en *The American Journal of International Law*, vol. 50, 1956, págs. 81 a 100; F. Berber, *Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts*, Munich, Oldenburg, 1955, trad. inglesa : *Rivers in International Law*, Londres, Stevens, 1959.

[105] Marqués de Olivart, *Colección de los tratados, convenios y documentos internacionales*, t. 4, Madrid, 1895, pág. 246. Véase también el laudo en el arbitraje del lago Lanós citado *supra*, párr. 48.

[106] Véase, en especial, art. 28 del Tratado, Marqués de Olivart, *op. cit.*, pág. 150.

[107] *Ibid.*, pág. 153. Mediante un canje de notas relativo al aprovechamiento industrial de los ríos limítrofes, en 1912 los dos países convinieron en que : « Las dos Naciones tendrán en los tramos fronterizos de los ríos los mismos derechos, pudiendo, por consiguiente, disponer cada una de la mitad del caudal de agua existente en las distintas épocas del año. » España, Colección Legislativa de España, primera serie, parte primera, *Legislación y Disposiciones de la Administración Central*, t. XLV, Madrid, Imprenta de la Revista de la Legislación, 1912, pág. 493. Véase también Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 909. Los convenios celebrados posteriormente al parecer se han limitado a aplicar estas primeras estipulaciones básicas (*ibid.*, págs. 910 a 919).

[108] Art. X (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CV, pág. 220).

Estado no denegaría al otro Estado o a un nacional del otro Estado que solicitare la concesión el derecho de aprovechar el volumen de agua al cual tuviera derecho [109].

59. Luego de un amplio examen de la práctica de los Estados, los autores de un estudio pudieron, hace más de veinte años, comprobar lo siguiente :

Si bien la práctica indica que un Estado puede aprovechar unilateralmente una parte de un río internacional que se encuentra dentro de su territorio, parece aceptable concluir que la naturaleza y el grado de ese aprovechamiento unilateral están limitados por la doctrina de la equidad de acuerdo con la cual no es posible utilizar los bienes propios de una forma que inequitativamente interfiera en el uso que un tercero hace de su propiedad. Esta conclusión se sustenta tanto en la jurisprudencia nacional de un gran número de Estados como en los convenios internacionales. Frecuentemente, cuando un Estado tiene previsto un uso que presumiblemente causará perjuicio serio y perdurable a los intereses de otro Estado en el río, no se ha emprendido ese aprovechamiento hasta haber llegado a un acuerdo entre los Estados. Aunque no siguen ninguna pauta específica, esos acuerdos resuelven los problemas inmediatos con criterio equitativo [...] [110].

60. El Ministro de Relaciones Exteriores del Reino Unido dio las siguientes instrucciones a su representante en las negociaciones con Egipto, que culminaron en el acuerdo de 1929 sobre el Nilo :

Se acepta el principio de que las aguas del Nilo, esto es, el caudal combinado del Nilo Blanco y el Nilo Azul y sus tributarios, se deben considerar como una sola unidad, destinada a su uso por los pueblos que habitan sus riberas, con arreglo a sus necesidades y a su capacidad para beneficiarse de ellos; de conformidad con este principio, se reconoce que Egipto tiene un derecho previo al mantenimiento de su actual suministro de agua para las zonas actualmente cultivadas y a una proporción equitativa de cualquier suministro adicional del cual pueda disponerse en el futuro gracias a las obras de ingeniería [111].

Los Gobiernos de Egipto y el Sudán, luego de analizar los derechos establecidos respecto de las aguas del Nilo, convinieron en que los suministros adicionales se debían distribuir equitativamente; sin embargo, en esa oportunidad no se llegó a un acuerdo sobre los detalles específicos de una división equitativa [112]. En su Convenio de 1959 sobre las Aguas del Nilo, de carácter más amplio, se confirmaron los derechos de cada parte a ciertos volúmenes de agua. El párrafo 2 del artículo 3 del Convenio dice así :

Cuando la República del Sudán esté en condiciones de utilizar su parte [...] reembolsará a la República Arabe Unida la parte que le corresponda en el costo en la misma proporción del costo total con arreglo a la relación que su parte en el beneficio guarde con el beneficio real total del plan. La participación final de cada parte no excederá del 50 % del beneficio total [113].

El párrafo 2 del artículo 5 estipula lo siguiente :

Por cuanto otros países ribereños del Nilo, aparte de la República del Sudán y de la República Arabe Unida, reclaman una participación en las aguas del Nilo, ambas Repúblicas convienen en estudiar juntas estos reclamos y adoptar una posición unificada a ese respecto. Si de esos estudios resultare la posibilidad de adjudicar un volumen del agua del Nilo a uno o el otro de estos territorios, el valor de ese volumen al nivel de Asuán se deducirá en partes iguales de cada una de las dos Repúblicas [114].

61. En el tratado de 1933 entre el Brasil y el Uruguay respecto del estatuto jurídico de su frontera, se dispuso que « Cada uno de los dos Estados tendrá el derecho de disponer de la mitad del agua que corre en los cursos de agua de la frontera » [115]. Haití y la República Dominicana, en su Tratado de Paz, Amistad y Arbitraje de 1929, convinieron en lo siguiente :

En razón de que ríos y otros cursos de agua nacen en el territorio de un Estado y corren por el territorio del otro o sirven de límites entre los dos Estados, ambas Altas Partes Contratantes se comprometen a no hacer ni consentir ninguna obra susceptible de mudar la corriente de aquéllas o de alterar el producto de las fuentes de las mismas.

Esta disposición no se podrá interpretar en el sentido de privar a ninguno de los dos Estados del derecho de usar, de una manera justa y equitativa, dentro de los límites de sus territorios respectivos, dichos ríos y otros cursos de agua para el riego de las tierras y otros fines agrícolas e industriales [116].

62. El Tratado de Amistad de 1921 entre Persia y la República Socialista Federativa Soviética de Rusia estipuló que ambos Estados « tendrán iguales derechos de uso sobre el río Atrack y los demás ríos y cursos

---

[109] De acuerdo con el texto que figura en « Legal aspects of hydro-electric development » (E/ECE/136-E/ECE/EP/98/Rev.1), págs. 49 y 50.

[110] C. Eagleton, « The law and uses of international rivers », proyecto de investigación llevado a cabo bajo los auspicios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 30 de junio de 1959, págs. 4 a 6 (mimeografiado), reproducido en Whiteman, *op. cit.*, págs. 874 y 875.

[111] *Egypt N.° 1, 1928 — Papers regarding negotiations for a treaty of alliance with Egypt,* Cmnd. 3050, Londres, H. M. Printing Office, 1928, pág. 31.

[112] Sudán, Ministerio de Riego e Hidroelectricidad, *The Nile Waters Question,* Jartum, 1955, pág. 13. En el canje de notas de 1929 entre el Reino Unido y Egipto sobre el uso de las aguas del Nilo, se dispuso que los aumentos en el uso de las aguas del Nilo en el Sudán debían ser de tal índole que no infringiera « los derechos naturales e históricos de Egipto [...] ni sus necesidades de extensión agrícola, con sujeción a garantías satisfactorias en cuanto a la salvaguardia de los intereses egipcios conforme se estipula en otros párrafos *infra* [...] » (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. XCIII, pág. 45).

[113] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 453, pág. 71.

[114] *Ibid.,* pág. 73. Para una documentación y análisis detallados de las consideraciones de equidad respecto de las aguas del Nilo y las posiciones de los demás ribereños, véase, en especial, S. Hosni, « The Nile Regime », *Revue égyptienne de droit international,* El Cairo, vol. 17, 1961, pág. 70; G. Badr, «The Nile waters question: background and recent development», *ibid.,* vol. 15, 1959, pág. 94; Whiteman, *op. cit.,* págs. 1002 a 1013; Garretson, «The Nile Basin», *The Law of International Drainage Basins, op. cit.,* págs. 270 a 292 y obras allí citadas.

[115] Art. XIX (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. CLXXXI, pág. 85).

[116] Art. 10 (*ibid.,* vol. CV, pág. 220).

de agua fronterizos »[117]. En su Protocolo Final la Comisión Franco-Turca de Delimitación declaró en 1930 :

Considerando que su vecindad en relación con el río Tigris impone obligaciones específicas a los ribereños, es necesario establecer normas respecto de los derechos de cada Estado soberano en sus relaciones con el otro. Todas las cuestiones, como las relativas a la navegación, la pesca, la utilización industrial y agrícola de las aguas y el ejercicio del derecho de policía sobre el río, serán resueltas sobre la base de una completa igualdad[118].

En el Tratado de Amistad y Relaciones de Buena Vecindad de 1946 entre Iraq y Turquía se estipuló « el mantenimiento de un suministro regular de agua y la regulación del caudal de agua [...] con la mira de evitar [...] anegaciones durante los períodos anuales de crecidas », y se reconoció la importancia de obras de conservación respecto de los ríos Tigris y Eufrates y sus tributarios. Turquía convino, además, en informar a Iraq de sus planes relativos a las obras de conservación en los ríos o sus tributarios, « de modo que estas obras, en la medida de lo posible, se puedan adaptar, por mutuo acuerdo, a los intereses tanto de Iraq como de Turquía »[119].

63. La división, en algunos casos, se ha hecho extensiva a la electricidad generada por medio de las aguas de un curso de agua internacional. En 1949 Italia y Suiza convinieron, respecto de la construcción y explotación de una presa en el Reno di Lei, que la electricidad generada se distribuiría entre Italia y Suiza a razón del 30 % para una y 70 % para la otra[120].

64. En 1938 Guatemala y El Salvador concluyeron un tratado de límites en el cual figura esta estipulación : « 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 [...] »[121]. En un ulterior proyecto de tratado entre ambos países se garantizó a Guatemala, además de una indemnización por la anegación del territorio guatemalteco, una cantidad específica de electricidad proveniente de un proyecto de hidroelectricidad y embalse emprendido por El Salvador en el río Lempa, con la mira de regular las aguas del lago Güija (compartido por ambos países) y para generar electricidad[122]. El Uruguay y la Argentina, en su Convenio de 1946 relativo al aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay en la zona del Salto Grande y su Protocolo Adicional convinieron en la utilización en común, por partes iguales, de las aguas del río; se incluyó la electricidad generada por la presa del Salto Grande, ahora terminada, aunque se autorizó a la Argentina a utilizar inicialmente una proporción superior a su porcentaje del 50 %[123].

65. Uno de los casos más señalados de distribución o utilización equitativas es el moderno Tratado de las aguas del río Indo, de 1960, entre la India y el Pakistán, concluido con la participación del Banco Mundial[124]. El arreglo fue la culminación de un complejo proceso de negociación[125]. Alemania y Dinamarca, en su Convenio de 1922 respecto de los cursos de agua fronterizos, expresaron así el principio básico :

Los propietarios en ambas riberas de cualquiera de los cursos de agua mencionados en el artículo 1 poseen iguales derechos en lo que respecta al uso del agua, razón por la cual si se construyen obras de riego en una ribera sólo se podrá asignar a estas obras la mitad del agua de los cursos de agua. La Comisión de Aguas Fronterizas establecerá reglamentos detallados para la distribución del agua en relación con la construcción de obras de riego.

Sin embargo, si todos los propietarios y usufructuarios de tierras en la ribera opuesta [...] dan su consentimiento, se podrá asignar más de la mitad del agua a las obras de riego en una ribera[126].

66. Si bien en convenios más recientes entre Estados de sistemas se han reiterado estos principios, también se ha incorporado el enfoque más integral de los usos múltiples, incluida la hidroelectricidad, además de disposiciones respecto de ciertos efectos perjudiciales del agua, como las anegaciones y las obstrucciones a la navegación, incluso cuando los convenios no se han aplicado a todo el sistema o no se han orientado hacia una gestión mixta. Por ejemplo, en un acuerdo de 1957, Noruega y la URSS declararon que estaban « Deseosas [...] de utilizar la hidroelectricidad del río Paatsojoki (Pasvik) [...] para su mutuo beneficio sobre la base de una distribución equitativa [...] »[127]. Austria y la República Federal de Alemania, junto el Estado Libre de Bavaria, concertaron un acuerdo en 1952 con el ob-

---

[117] Art. 3, *ibid.*, vol. IX, pág. 403. El Acuerdo de 1926 entre Persia y la URSS definió más específicamente el derecho de las partes respecto de 14 cursos de agua; por ejemplo, se atribuyeron a la URSS siete décimas del caudal del río Tedjen y tres décimas a Persia, y luego de satisfechas las necesidades persas, la URSS tenía derecho al caudal restante; la mayor parte de los ríos se dividieron por igual. Véase Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 371.

[118] Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Rapport à la Société des Nations sur la situation de la Syrie et du Liban, année 1930*, París, 1931, anexo 1, pág. 177.

[119] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 37, págs. 286 y 290. Para un análisis, ejemplos adicionales y características de la región, véase Hirsch, *loc. cit.*, págs. 84 a 94 y 98 a 100. Véanse también las disposiciones de distribución de la Convención de 1953 entre Jordania y Siria respecto de la utilización de las aguas del río Yarmuk. Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 184, pág. 15.

[120] Whiteman, *op. cit.*, pág. 1034. Véase también el acuerdo de 1953 (canje de notas) entre Portugal y el Reino Unido respecto, entre otras cosas, del estudio del proyecto del valle del Shiré (hidroelectricidad y riego). Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 175, pág. 20.

[121] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, volumen CLXXXIX, pág. 294.

[122] Suscrito el 15 de abril de 1957. Véase Whiteman, *op. cit.*, pág. 1036.

[123] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 671, pág. 31. En la Convención de 1913 entre Francia y Suiza sobre la administración de la potencia hidráulica del río Ródano se estipuló en el art. 5 que cada parte tenía derecho a un porcentaje de la electricidad en proporción a la « chute du fleuve au droit des portions de rives qui lui appartiennent». *Textes législatifs...*, pág. 709.

[124] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 419, pág. 125.

[125] Para una explicación y análisis, véase R. Baxter, « The Indus Basin », *The Law of International Drainage Basins* (*op. cit.*), págs. 443 a 485, y documentos y obras allí citados.

[126] Art. 35. Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. X, pág. 220.

[127] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 312, pág. 275.

jeto de fomentar el « aprovechamiento y utilización conjuntos de la hidroelectricidad en la parte fronteriza del Danubio » [128].

67. En fecha aún más reciente, en 1973, el Paraguay y el Brasil concertaron un Tratado para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del río Paraná, que dio lugar específicamente al inmenso proyecto de Itaipú; en virtud de su artículo XIII, la electricidad se distribuye con arreglo a un régimen tradicional :

> La energía producida por el aprovechamiento hidroeléctrico a que se refiere el artículo 1 será dividida en partes iguales entre los dos países, siendo reconocido a cada uno de ellos el derecho de adquisición [...] de la energía que no sea utilizada por el otro país para su propio consumo [129].

En el artículo I los dos países convinieron en « realizar, en común y de acuerdo a lo previsto en el presente Tratado y sus Anexos, el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del río Paraná, pertenecientes en condominio a los dos países » [130].

68. Yugoslavia y sus países vecinos, por otra parte, han adoptado un enfoque integral de sistemas y economía del agua. El Convenio de 1956 con Albania es ilustrativo a este respecto :

> 1. Las Partes Contratantes convienen, con arreglo a las disposiciones del presente Convenio, en examinar y resolver mediante acuerdo todas las cuestiones relativas a la economía del agua, incluidas las medidas y obras que pudieran afectar a la cantidad y calidad del agua y que interesaren a ambas Partes Contratantes o a cualquiera de ellas, teniendo debidamente en cuenta el mantenimiento de una política común en las relaciones de economía del agua y reconociendo los derechos y obligaciones que se derivan de esa política.
>
> 2. Las disposiciones del presente Convenio se aplicarán a todas las cuestiones de economía del agua, a las medidas y obras en los cursos de agua que constituyen las fronteras estatales y a los cursos de agua, lagos y sistemas de agua atravesados por la frontera estatal (en especial, el lago Ohrid, el Crni Drim, el Beli Drim, el lago Skadar y el Bojana) y que interesan a ambas Partes Contratantes y en particular a :
>
> *a*) La utilización de la hidroelectricidad;
>
> *b*) La regulación y canalización de los cursos de agua y lagos y el mantenimiento de sus lechos;
>
> *c*) La descarga de agua, desagües y medidas similares;
>
> *d*) La defensa contra las inundaciones;
>
> *e*) Las obras de embalse y retención;
>
> *f*) El abastecimiento de agua y el tendido de cañerías;
>
> *g*) La navegación;
>
> *h*) Las aguas subterráneas;
>
> *i*) La protección contra la erosión del suelo;
>
> *j*) La utilización del agua en la agricultura;
>
> *k*) Los estudios hidrológicos, la preparación de proyectos y la ejecución de obras;
>
> *l*) La pesca;
>
> *m*) La distribución de los costos de los estudios, la planificación y las obras de construcción y de las actividades de explotación y conservación;
>
> *n*) El canje de datos y planes de información respecto de las cuestiones indicadas *supra;* y
>
> *o*) El canje de datos sobre los niveles del agua.
>
> 3. La expresión sistema de agua significará en el presente Convenio todos los cursos de agua (superficiales o subterráneos, naturales o artificiales), las instalaciones, medidas y obras que pudieran afectar a los cursos de agua desde el punto de vista de la economía del agua y las instalaciones que constituyen la frontera estatal o son atravesadas por ésta.
>
> 4. La expresión « economía del agua » significará en el presente Convenio todas las cuestiones comprendidas en la aceptación de la expresión francesa « régime des eaux ».
>
> 5. La cuestión relativa a la pesca será regulada por un Protocolo separado que constituirá el anexo II del presente Convenio [131].

El anterior Tratado de Límites entre Rumania y la Unión Soviética, concluido en 1949, aunque menos sistemático, es esencialmente del mismo género [132].

69. Muchos tratados modernos aparentemente parten de la presunción del principio de los derechos compartidos o el uso común y proceden, sin exponer ninguna norma general, a estipular los detalles de su distribución de responsabilidades, los arreglos relativos a diversas categorías de obras de mejora y conservación, la coordinación de actividades (incluida la recopilación y canje de informaciones y datos) y el arreglo de controversias, habitualmente mediante el establecimiento de una comisión mixta o una institución similar; actualmente la noción de división igual de las aguas por volumen está por lo común ausente. Un ejemplo señalado a este respecto es el Acuerdo de 1954 entre Checoslovaquia y Hungría respecto de la solución de cuestiones técnicas y económicas vinculadas con los cursos de agua fronterizos [133].

70. Existe también una serie de acuerdos, relativamente recientes, entre países en desarrollo en los cuales los Estados de los sistemas han estimado no sólo innecesario reiterar sus derechos o participaciones respectivas, sino que han adoptado medidas integrales con el objeto de establecer una gestión integrada de sus sistemas de cursos de agua internacionales. El ejemplo

---

[128] Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 476.

[129] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 923, pág. 114.

[130] *Ibid.*, pág. 111.

[131] Art. 1. Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 441 y 442. Véase también el Acuerdo de 1954 entre Austria y Yugoslavia y el Estatuto que lo acompaña (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 396, págs. 101 y 109); el Acuerdo de 1958 entre Bulgaria y Yugoslavia y el Estatuto que lo acompaña (*ibid.*, vol. 367, págs. 105 y 115); y el Acuerdo de 1955 entre Rumania y Yugoslavia y el Estatuto que lo acompaña (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 928 y 931).

[132] *Ibid.*, pág. 919.

[133] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 504, pág. 255. Véanse también, entre otros, el Acuerdo de 1959 entre Grecia y Yugoslavia, *ibid.*, vol. 363, pág. 134; el Acuerdo de 1970 entre Grecia y Yugoslavia [véase *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 346, documento A/CN.4/274, párr. 305]; los Acuerdos de 1954 (Proyecto Kosi) y 1959 (Proyecto Gandak) entre Nepal y la India (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 290 y 295); y el Protocolo de 1946 entre Iraq y Turquía (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 37, pág. 286).

más reciente y de mayor alcance a este respecto es el Acuerdo relativo al establecimiento de la Organización para la Administración y el Aprovechamiento de la cuenca del río Kagera, concertado en 1977 por Burundi, la República Unida de Tanzanía y Rwanda [134]. Algunos de los Estados de sistemas de varios cursos de agua internacionales o todos los Estados de esos sistemas han adoptado enfoques igualmente integrales, con el objeto no sólo de lograr una utilización « equitativa », sino también una utilización óptima por parte de organizaciones enteramente internacionales aplicadas a todo el sistema [135]. Entre éstos se cuentan los relativos a la cuenca del río Senegal [136], la cuenca del río Níger [137], la cuenca del río Gambia [138] y la cuenca del lago Chad [139]. En dichos arreglos relativos al aprovechamiento, uso y protección integrados de los recursos hidráulicos compartidos, se da por sentado el derecho residual de utilizar equitativamente las aguas, que es superado por el reconocimiento de la necesidad de optimizar racionalmente el uso de las aguas, mediante el establecimiento de mecanismos para la planificación y ejecución en todo el sistema de los proyectos y programas de los Estados del sistema en la forma de actividades coordinadas o conjuntas.

71. El Tratado de Cooperación Amazónica estipula que las partes están animadas :

> [...] del común propósito de conjugar los esfuerzos que vienen emprendiendo, tanto en sus respectivos territorios como entre sí mismas, para promover el desarrollo armónico de la Amazonia, que permita una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las Partes Contratantes, para elevar el nivel de vida de sus pueblos [...] [140].

En virtud del artículo I del Tratado, las partes convienen « en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios » [141]. El enfoque que consideraba que los derechos de un Estado del sistema se « oponían » esencialmente a los de los demás, la actitud defensiva de los rivales [142] o contendientes —cada uno de los cuales custodiaba su propio patrimonio—, han sido reemplazados por la participación afirmativa en algunas o en todas las actividades que afectan a los recursos hidráulicos disponibles, incluidos el control de las anegaciones, la regulación de los cursos fluviales, la prevención de enfermedades, las medidas contra la contaminación, el alivio de la sequía y la planificación del uso de la tierra, así como también los usos del agua; los costos de estas actividades conjuntas se comparten de manera equitativa [143].

72. El enfoque más tradicional, con todo, se emplea todavía en algunos acuerdos recientes. Por ejemplo, el preámbulo de la Convención de 1971 entre el Ecuador y el Perú invoca la doctrina de la utilización razonable

---

[134] Las partes se comprometen a aprovechar en la cuenca no sólo los usos de sus recursos hídricos compartidos, sino también la agricultura, las industrias mineras y el tursimo en general. El Acuerdo pone el acento en las facultades, funciones y estructura de su organización internacional para estos fines y está abierto a la accesión de Uganda, el cuarto Estado del sistema. En el Tratado de Brasilia de 1969, la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay convinieron en mancomunar sus esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la cuenca del Plata [Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 875, pág. 14; véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 317, documento A/CN.4/274, párr. 61].

[135] Véanse los textos de «distribución compartida» y «utilización óptima de los recursos hidráulicos de su región mediante esfuerzos conjuntos» en el preámbulo del Acuerdo de 1977 entre Bangladesh y la India respecto de la distribución compartida de las aguas del río Ganges [*International Legal Materials,* Wáshington (D.C.), vol. XVII, N.°1, enero de 1978, pág. 103].

[136] La Convención de Nuakchott, firmada el 11 de marzo de 1972 por Malí, Mauritania y Senegal, creó la Organización para el desarrollo del río Senegal y su secretaría general; en la misma fecha, se firmó una convención por separado respecto del estatuto del río Senegal [TD/B/609/Add.1 (vol. IV)]. En 1975 se reorganizó la Organización y se creó un Alto Comisionado. Esos Convenios fueron precedidos en 1968 por el Estatuto de la Organización de los Estados ribereños del río Senegal (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 672, página 252), basado en la Convención de 1963 [*Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 314, documento A/CN.4/274, párrs. 36 a 39] y en la Convención de 1964 (*ibid.,* pág. 315, párrs. 45 a 50).

[137] Véase el Acta de Niamey de 1963 respecto de la navegación y cooperación económica entre los Estados de la cuenca del río Níger (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 587, pág. 9), concertada por los nueve Estados del sistema; y el Acuerdo de 1964 sobre la Comisión del río Níger y sobre la navegación y transporte por el río Níger (*ibid.,* pág. 20).

[138] Véase, entre otros instrumentos, la Convención de 1965 entre Senegal y Gambia para el desarrollo integrado de la cuenca del río Gambia (*Cahiers de l'Afrique équatoriale,* París, 6 de marzo de 1965); el Acuerdo de 1968 sobre el desarrollo integrado de la cuenca del río Gambia (Secretaría Permanente Senegal-Gambia, *Accords sénégalo-gambiens, 1965-1976,* Banjul, N.° 3); la Convención de 1976 sobre el establecimiento del Comité de coordinación del proyecto de la cuenca del río Gambia (*ibid.,* N.° 23).

[139] Véanse la Convención y el Estatuto de 1964 relativos al desarrollo de la cuenca del Chad (*Journal officiel de la République fédérale du Cameroun,* Yaundé, 4.° año, N.° 18, 15 de septiembre de 1964, pág. 1003).

[140] Extracto del preámbulo. El texto del Tratado fue distribuido a la Asamblea General con la signatura A/35/580; se publicará en Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* con el número 19194. Países signatarios: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.

[141] *Ibid.* Para tal fin, « intercambiarán informaciones y concertarán acuerdos y entendimientos operativos [...] » (*ibid.*). Véase también el Convenio de 1971 entre Finlandia y Suecia sobre Aguas Fronterizas (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 825, pág. 273).

[142] La palabra « rival » se deriva del latín *rivalis,* que significa la persona que habita en la ribera opuesta de un curso de agua.

[143] Véanse, por ejemplo, el Tratado de 1961, entre Canadá y los Estados Unidos, relativo al aprovechamiento cooperativo de los recursos hidráulicos de la cuenca del río Columbia, y los Acuerdos posteriores con él vinculados (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 542, pág. 245, y vol. 714, pág. 299); y Johnson, *loc. cit.,* págs. 167 a 171, 216 a 241, y documentos y obras allí citados. Véase también el Tratado de 1973 entre la Argentina y el Uruguay sobre el río de la Plata y su frente marítimo [*Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 324 a 326, documento A/CN.4/274, párrs. 115 a 130]; y el Tratado de 1967 entre Austria y Checoslovaquia respecto de la reglamentación de las cuestiones de ordenamiento del agua vinculadas con las aguas fronterizas (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 728, pág. 353).

y equitativa y los principios de la Declaración de Montevideo de 1933 [144]. Se creó una comisión mixta, previéndose también las utilizaciones polivalentes y el canje de datos [145].

3. Estado actual de la doctrina

73. Basándose en la práctica de los Estados que se ha reseñado de manera ilustrativa *supra,* virtualmente todos los comentaristas [146] que se ocupan del tema sostienen la existencia de la utilización equitativa como norma del derecho internacional general cuando los Estados del sistema tienen usos o planes que entran en conflicto para el ulterior aprovechamiento de sus recursos hidráulicos compartidos [147].

74. Uno de los primeros y más influyentes estudios fue realizado por H. A. Smith en 1931, basado en un examen integral de los tratados, de los cuales destiló los siguientes principios jurídicos :

1) [...] todo sistema fluvial es naturalmente una unidad indivisible y, por lo tanto, se lo debiera aprovechar de modo de producir el mayor beneficio posible para toda la comunidad humana a la que sirve, ya sea que la comunidad esté o no dividida en dos o más jurisdicciones políticas. Es obligación positiva de todos los Gobiernos interesados la de cooperar en la medida de sus posibilidades para fomentar este aprovechamiento, aunque no se les puede exigir que pongan en peligro sus intereses vitales o sacrifiquen, sin una indemnización integral y un régimen de seguridad, otros intereses particulares propios, ya sean políticos, estratégicos o económicos, que el derecho de las naciones reconoce como legítimos [...].

2) No se justifica que ningún Estado adopte medidas unilaterales para utilizar las aguas de un río internacional de una manera que cause o amenace causar perjuicio apreciable a los intereses legítimos de cualquier otro Estado ribereño.

3) No se justifica que ningún Estado se oponga a la actividad unilateral de otro en la utilización de las aguas, cuando dicha actividad ni cause ni amenace causar un perjuicio apreciable al primero de esos Estados.

4) Cuando el empleo propuesto de las aguas prometa grandes beneficios a un Estado y sólo un perjuicio menor al otro, es obligación de este último Estado consentir en el empleo propuesto, sujeto a la indemnización integral y a una provisión adecuada de seguridad para el futuro.

5) Cuando el empleo propuesto de las aguas por un Estado amenace causar perjuicio a los intereses legítimos y vitales de otro, se justifica que este último manifieste una oposición absoluta al empleo propuesto, pero las diferencias en cuanto a la existencia o la inexistencia de ese interés vital se deben considerar como una controversia justificable [...].

6) Cuando las diferencias entre Estados se vinculen con cuestiones técnicas, su solución, de no haber acuerdo directo, debe ser referida a una comisión internacional que reúna las condiciones técnicas apropiadas.

[...]

9) En general, es obligación de todos los Estados ribereños consultarse plena y libremente respecto de todas las cuestiones que pudieran plantearse en cuanto al uso de los ríos internacionales navegables o no, y abstenerse de cualquier acto unilateral que pudiera afectar a los intereses de los demás Estados ribereños, sin dar a estos Estados todas las oportunidades posibles de estudiar las cuestiones pertinentes y manifestar su opinión al respecto [...] [148].

75. Sir Humphrey Waldock, con Brierly, estimó que « han llegado a existir algunos principios generales del

---

[144] Respecto de este conjunto de principios sobre uso industrial y agrícola de los ríos internacionales, véase *infra,* párr. 78.

[145] Véanse, en especial, arts. 1 a 7 de la Convención: Ecuador, *Registro Oficial,* Quito, año II, N.° 385, 4 enero 1972, pág. 1.

[146] Una excepción es Berber, *Rivers in International Law, op. cit.*; sin embargo, Berber, como punto de partida, adopta una tesis restrictiva del derecho internacional consuetudinario. A este respecto, véase J. Andrassy, « L'utilisation des eaux des bassins fluviaux internationaux », *Revue égyptienne de droit internationale,* El Cairo, vol. 16, 1960, págs. 30 y 31; J. Barberis, « L'élément matériel de la coutume internationale d'après la Cour de La Haye », *Nederlands Tijdschrift voor International Recht,* Leyden, vol. XIV, 1967, pág. 367; R. D. Hayton, « The formation of the customary rules of international drainage basin law », *The Law of International Drainage Basins* (*op. cit.*), págs. 834 a 895, y obras allí citadas.

[147] Véase, por ejemplo, J. Dräger, *Die Wasserentnahme aus internationalen Binnengewässern,* Bonn, Röhrscheid, 1970; Griffin, *loc. cit.,* págs. 50 a 80; Lipper, *loc. cit.*; Andrassy, *loc. cit.,* págs. 23 a 40; J. L. Brierly, *The Law of Nations,* 6.ª ed. rev. por H. Waldock, Oxford, Clarendon Press, 1963, págs. 231 y 232; F. Villagrán Kramer, « El aprovechamiento de las aguas del lago de Güija », *Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional,* N.° 3, enero de 1959, págs. 95 a 121; Barberis, *Los recursos...* (*op. cit.*), págs. 35 a 45, y obras y ejemplos allí citados; R. B. Bilder, « International law and natural resources policies », *Natural Resources Journal,* Albuquerque (N.M.), vol. 20, 1980, pág. 451; E. Hartig, *Internationale Wasserwirtschaft und internationales Recht,* Viena, Springer, 1955. Por lo que se refiere a las distintas propuestas sobre el tema, véase también Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, *Report of the Twelfth Session,* Colombo (18-27 enero 1971), Nueva Delhi, 1972, en el que figura el informe del Subcomité sobre el derecho de los ríos internacionales, y *Report of the Eleventh Session,* Accra (19-29 enero 1970), Nueva Delhi (s. f.), págs. 191 a 240, y obras y documentos allí citados, en los cuales se apoya el principio de la utilización equitativa.

[148] Smith, *op. cit.,* pág. 150. La doctrina había formulado anteriormente conclusiones similares, basadas principalmente en « los derechos de la vecindad internacional ». Véanse, por ejemplo, E. Caratheodory, *Du droit international concernant les grands cours d'eaux,* Leipzig, Brockhaus, 1961, pág. 32; L. von Bar, « L'exploitation industrielle des cours d'eaux internationaux au point de vue du droit international », *Revue générale de droit international public,* París, t. XVII, 1910, pág. 281; A. Lederle, *Das Recht der internationalen Gewässer unter besonderer Berücksichtigung Europas,* Mannheim, Bensheimer, 1920, págs. 51 y ss. y 60 y ss.; H. P. Farnham, *The Law of Waters and Water Rights: International, National, State, Municipal and Individual, including Irrigation, Drainage and Municipal Water Supply,* Rochester (N.Y.), The Lawyers Cooperative Publishing Co., 1904; G. R. Björksten, *Das Wassergebiet Finnlands in völkerrechtlicher Hinsicht,* Helsinki, Tilgmann, 1925, págs. 8 y 166 y ss.; P. Fauchille, *Traité de droit international public,* 8.ª ed. rev. del *Manuel de droit international public* de H. Bonfils, París, Rousseau, 1925, t. I, 2.ª parte, págs. 450 y ss. Conclusiones similares figuran, por ejemplo, en C. Sosa-Rodríguez, *Le droit fluvial international et les fleuves de l'Amérique latine,* París, Pedone, 1935; A. W. Quint, « Nouvelles tendances dans le droit fluvial international », *Revue de droit international et de législation comparée,* Bruselas, 3.ª serie, t. XII, 1931, pág. 325; E. Kaufmann, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1935—IV,* París, Sirey, 1936, t. 54, pág. 309; G. Sauser-Hall, « L'utilisation industrielle des fleuves internationaux », *Recueil des cours..., 1953—II,* Leyden, Sijthoff, 1955, t. 83, págs. 555 y 557; P. Fedozzi, *Trattato di diritto internazionale,* Padua, CEDAM, 1933; O. Gönnenwein, *Die Freiheit der Flusschiffart,* Stuttgart, Kohlhammer, 1940, págs. 65 y ss.; « Legal aspects of hydro-electric development... » (E/ECE/136-E/ECE/EP/98/Rev.1).

derecho de los ríos internacionales, aunque aún no se ha determinado su formulación precisa »[149]. Este autor los expresó del siguiente modo :

1) Cuando un sistema fluvial desagua los territorios de dos o más Estados, cada Estado tiene derecho a que ese sistema fluvial se considere como un todo y a que se tengan en cuenta sus propios intereses junto con los de los otros Estados; 2) todo Estado posee en principio un derecho igual a efectuar el máximo uso del agua dentro de su territorio, si bien al ejercer este derecho debe respetar los derechos correlativos de otros Estados; 3) cuando el ejercicio por un Estado de sus derechos entra en conflicto con los intereses de otro en las aguas, se debe aplicar el principio de que cada uno tiene derecho a la distribución equitativa de los beneficios del sistema fluvial en proporción a sus necesidades y a la luz de todas las circunstancias del sistema fluvial particular; 4) un Estado, en principio, no puede introducir cambio alguno en el sistema fluvial cuando éste pueda causar perjuicio sustancial al derecho de disfrute de otro Estado sin el consentimiento de ese otro Estado; 5) se le releva de obtener ese consentimiento, sin embargo, si ofrece al otro Estado una parte proporcional de los beneficios que se derivarán del cambio u otra indemnización adecuada por el perjuicio causado al disfrute del agua por el otro Estado; 6) un Estado cuyo propio disfrute del agua no sea sustancialmente perjudicado por un aprovechamiento del uso de un río que sea beneficioso a otro Estado no tiene derecho a oponerse a ese aprovechamiento.

76. Ya se han citado las partes pertinentes de la « resolución de Salzburgo » del Instituto de Derecho Internacional y de las Normas de Helsinki de la Asociación de Derecho Internacional[150]. Sin embargo, cabe hacer referencia a otras conclusiones colectivas de órganos académicos profesionales. En la Décima Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, celebrada en Buenos Aires en 1957, se adoptó una resolución que dice en parte :

I. [...] los siguientes principios generales forman parte del derecho internacional actual, son aplicables a todo curso de 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 » :

1. Cada Estado que tenga parte de un sistema de aguas internacionales bajo su jurisdicción, tiene el derecho de aprovecharlo, siempre que dicho aprovechamiento no afecte adversamente el igual derecho de los Estados que tienen otras partes del sistema bajo su jurisdicción;

2. Los Estados que tengan parte de un sistema de aguas internacionales bajo su jurisdicción tienen el deber, en aplicación del principio de igualdad de derechos, de reconocer el derecho de los demás Estados que tienen jurisdicción sobre una parte de ese sistema, de compartir los beneficios del sistema [...];

3. Los Estados que tengan parte de un sistema de aguas internacionales bajo su jurisdicción están en el deber de abstenerse de realizar cambios en el régimen existente que pudiesen afectar adversamente el aprovechamiento por otro u otros Estados con jurisdicción en este sistema a menos que lo hagan conforme : i) a un acuerdo concertado con el o los Estados afectados o, ii) a una decisión de una corte internacional o una comisión de arbitraje[151].

77. Al año siguiente, la Asociación de Derecho Internacional adoptó su « resolución de Nueva York », cuyas partes más pertinentes dicen así :

Principios de derecho internacional que se han convenido

1. Un sistema de ríos y lagos en una cuenca hidrográfica debe tratarse como un todo integrado (y no fragmentariamente).

[...]

2. Salvo que se disponga lo contrario en un tratado o mediante otro instrumento o en costumbres que tengan fuerza obligatoria para las partes, cada Estado corribereño tiene derecho a una participación razonable y equitativa en los usos provechosos de las aguas de la cuenca hidrográfica. La determinación de lo que constituye una participación razonable y equitativa es una cuestión que deberá hacerse teniendo en cuenta todos los factores pertinentes que concurran en cada caso.

3. Los Estados corribereños tienen la obligación de respetar los derechos que legítimamente corresponden a cada Estado corribereño en la cuenca hidrográfica[152].

78. Un precedente importante para los miembros de la Comisión de la Asociación de Derecho Internacional fue la Declaración de Montevideo sobre uso industrial y agrícola de los ríos internacionales, aprobada por la VII Conferencia Internacional Americana en 1933, que subraya la cuestión de la cooperación afirmativa y dice, en parte, como sigue :

1. En el caso en que, para el aprovechamiento de fuerzas hidráulicas con fines industriales o agrícolas de aguas internacionales sea necesario realizar estudios para su utilización, los Estados en cuyo territorio se hayan de realizar por todos los medios al otro Estado interesado, y por cuenta de éste, la realización de los mismos en su territorio.

2. Los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar, para fines industriales o agrícolas, la margen que se encuentra bajo su jurisdicción, de las aguas de los ríos internacionales. Ese derecho, sin embargo, está condicionado en su ejercicio por la necesidad de no perjudicar el igual derecho que corresponde al Estado vecino en la margen de su jurisdicción[153].

---

[149] Brierly, *op. cit.*, págs. 231 y 232. Esta reformulación se puede comparar con la formulación algo menos avanzada realizada por el Instituto de Derecho Internacional en su resolución de Madrid de 1911, « Reglamentación internacional del uso de las aguas internacionales », OEA, *Ríos y lagos internacionales...* (*op. cit.*), págs. 640 y 641. Véase también Griffin, *loc. cit.*, págs. 78 y 79.

[150] Véase *supra*, notas 81 y 83.

[151] 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. I, págs. 246 a 248. [El texto de la resolución se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 221, documento A/5409, párr. 1092.] Véase también Federación Interamericana de Abogados, *Principles of Law Governing the Uses of International Rivers and Lakes*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1958, págs. 4 y 5.

[152] ILA, *Report of the Forty-eighth Conference, New York, 1958*, Londres, 1959, págs. viii y ix. Para las deliberaciones sobre el tema de los « usos de las aguas de los ríos internacionales » en la Conferencia y el informe del Comité de la Asociación, *ibid.*, págs. 28 a 102. [El texto de los « Principios convenidos » se reproduce en *Anuario..., 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 217, documento A/5409, párr. 1082.]

[153] Unión Panamericana, VII Conferencia Internacional Americana, *Sesiones Plenarias, Minutas y Antecedentes*, Montevideo, 1933, pág. 118. [El texto se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 225 y 226, documento A/5409, anexo I, A.]

79. Diversos órganos internacionales han adoptado en años recientes posiciones definidas en favor de un fortalecimiento de la cooperación entre los Estados del sistema en vista de la necesidad percibida de una utilización más racional de los recursos hidráulicos compartidos del mundo. Por ejemplo, el Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas recibió un informe del Secretario General en el cual se subrayó que se había obrado un cambio, pasando desde un primer período de coordinación internacional mínima a un enfoque más activo, a la luz de « la rápida expansión de sociedades cada vez más complejas en la mayoría de las regiones del mundo [...]. Los aprovechamientos múltiples y a menudo antagónicos y la demanda total mucho mayor han hecho imperativo un enfoque integrado del desarrollo de las cuencas fluviales, en reconocimiento de la creciente interdependencia económica y física, de los territorios situados a ambos lados de las fronteras nacionales » [154]. Los recursos hidráulicos internacionales, esto es, las aguas de un sistema hidrológico natural compartidas por dos o más países, ofrecen una oportunidad única para fomentar la amistad entre los países :

> [...] El aprovechamiento óptimo de esas aguas exige que se tomen medidas prácticas de asociación internacional, de las que puedan beneficiarse todas las partes de forma tangible y visible mediante la acción concertada. El agua es un recurso vital, cuyos beneficios pueden multiplicarse a través de esfuerzos comunes y cuyos efectos perjudiciales pueden evitarse o eliminarse mediante actos en colaboración [...]. Un rasgo característico de las medidas internacionales adoptadas en los últimos tiempos para desarrollar los recursos hidráulicos ha sido la ampliación del alcance y diversidad de las actividades que realizan las partes para aprovechar las aguas internacionales [...] [155].

En consecuencia, el Comité de Recursos Naturales incluyó una sección sobre objetivos y prioridades en la esfera de los recursos hidráulicos en sus « Directrices para las actividades de aprovechamiento de los recursos naturales » [156], examinó los aspectos técnicos y económicos del aprovechamiento de las cuencas fluviales internacionales [157] y recomendó la celebración de una conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua [158]. Por otra parte, la CEPE había adoptado, en su declaración de política sobre la lucha contra la contaminación de las aguas, una serie de Principios recomendados por una Reunión de Expertos Gubernamentales, incluidos los siguientes aspectos :

> 1. La lucha contra la contaminación de las aguas constituye una responsabilidad fundamental de los gobiernos y exige estrecha colaboración internacional [...]. Conviene considerar todos los problemas que plantea la utilización racional de los recursos hidráulicos en relación con las modalidades especiales de cada cuenca hidrográfica.
>
> [...]
>
> 9. Los Estados ribereños de las mismas aguas de superficie deben ponerse de acuerdo en cuanto al hecho de que dichas aguas representan para ellos una riqueza común, cuya utilización ha de basarse en el deseo de conciliar sus intereses respectivos en la mayor medida posible [...] [159].

En 1971 el Comité de Problemas del Agua de la CEPE aprobó unas recomendaciones relativas a la ordenación de cuencas fluviales, en las cuales dice así :

> Esta creciente demanda, que incluye necesidades más severas de agua de alta calidad, juntamente con las fluctuaciones naturales y la mayor contaminación de los recursos hidráulicos, ha provocado escasez de agua en más y más regiones. [...] sólo una planificación cuidadosa y una ordenación racional de la asignación, utilización y conservación de los recursos hidráulicos, como también una utilización disciplinada del agua para diversos propósitos legítimos, pueden asegurar que se satisfarán estas necesidades en el futuro y que el medio ambiente natural será mejorado y preservado [...] [160].

80. El Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano dedicó varios años de estudio a estos problemas y en 1967 creó un Subcomité entre Sesiones sobre Ríos Internacionales. Se consideraron varios proyectos, todos los cuales incorporaban el principio de la utilización equitativa. En 1971 se designó un nuevo Subcomité que preparó un informe en el cual figuraba una serie de proyectos revisados de « Propuestas ». La más pertinente a los fines del presente examen es la propuesta III, cuyo párrafo 1 dice así : « Todo Estado ribereño de una cuenca tiene derecho, dentro de su territorio, a una participación razonable y equitativa en los usos beneficiosos de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional » [161].

81. El Consejo de Europa, cuyo Grupo de Trabajo Mixto sobre el Control de la Contaminación de las Aguas Dulces había observado en 1965 « la existencia del principio de que un Estado no debe permitir que las aguas internacionales que pasan por su territorio sean usadas sin tener debidamente en cuenta los intereses legítimos de los Estados vecinos » [162], promulgó

---

154 E/C.7/2/Add.6, pág. 1, párr. 1.

155 *Ibid.*, pág. 2, párr. 3.

156 Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 52.° período de sesiones, Suplemento N.° 5* (E/5097 y Corr.1), pág. 9, párr. 20.

157 *Ibid., 54.° período de sesiones, Suplemento N.° 4* (E/5247), págs. 27 a 29, párrs. 129 a 137.

158 *Ibid.*, pág. 26, párr. 114.

159 *Ibid., 41.° período de sesiones, Suplemento N.° 3* (E/4177), tercera parte. El Comité de Problemas del Agua de la CEPE formuló recomendaciones en 1970, referidas especialmente a la contaminación con petróleo y productos del petróleo, que ampliaron la esfera de interés para incluir las aguas subterráneas (E/ECE/WATER/7, anexo I).

160 E/ECE/WATER/9, anexo II, preámbulo. Véase también Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales: aspectos institucionales y jurídicos*, Recursos Naturales/Serie del Agua N.° 1 (N.° de venta: S.75.II.A.2), especialmente págs. 6 y 7 y 201 a 213, párrs. 14 a 20 y 553 a 586.

161 Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, *Report of the Fourteenth Session*, Nueva Delhi (10-18 de enero de 1973), Nueva Delhi, 1974, pág. 100. Para el texto del proyecto de propuestas y el comentario del Relator, *ibid.*, págs. 91 y ss. Luego de una extensa deliberación, cabe decir que la versión final del proyecto es paralela en gran medida a la de las Normas de Helsinki. [El texto de los proyectos revisados de propuestas se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), páginas 368 y 369, documento A/CN.4/274, párr. 367.]

162 Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, « Report on fresh water pollution control in Europe », Estrasburgo, 1965; véanse también los « Principios rectores aplicables al control de la contaminación del agua dulce », adoptados por la Asamblea Consultiva, recomendación 436 (1965), que figuran en la parte III del informe [véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 369 a 372, documento A/CN.4/274, párrs. 368 a 372).

dos años después su Carta Europea del Agua [163]. La Carta Europea del Agua declara : « El agua no tiene fronteras. Es un recurso común que precisa cooperación internacional » [164]. Por otra parte, dice así : « Conviene tener en cuenta el hecho de que, en los límites de una cuenca, todas las utilizaciones de aguas superficiales y profundas son interdependientes y es recomendable que su administración lo sea también » [165]. El Comité de Ministros del Consejo de Europa estableció un Comité Especial de Expertos en 1970 para que preparase una Convención europea para la protección de los cursos de agua internacionales contra la contaminación. En el preámbulo del proyecto presentado en 1974 por el Comité Especial figuraba la siguiente cláusula :

Convencidos de la urgente necesidad de que los Estados tomen medidas generales y simultáneas y cooperen entre sí con miras a proteger todos los recursos hidráulicos contra la contaminación especialmente en los ríos que formen parte de una cuenca hidrográfica internacional [166].

Este texto afirmó la creciente percepción de la necesidad de un enfoque activo de colaboración para resolver los problemas contemporáneos vinculados con los recursos hidráulicos compartidos.

82. Otra organización intergubernamental regional, el Consejo Interamericano Económico y Social, declaró en su resolución sobre regularización y aprovechamiento económico de las cuencas hidrográficas y los cursos de agua en América Latina que :

La regularización y el mejor aprovechamiento de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos, que [...] forman parte del patrimonio común de los países [miembros] [...] contribuirán a acelerar la integración de América Latina y a multiplicar las capacidades potenciales de desarrollo de estos mismos países [167].

Por tanto, el Consejo recomendó que los países

[...] inicien o prosigan estudios conjuntos para la regularización y aprovechamiento económico de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos de la región de que forman parte, con el objeto de promover, mediante proyectos multinacionales, su utilización en beneficio común, en los transportes, la producción de energía eléctrica, en obras de regadío y otros usos, y para controlar y prevenir los daños periódicos que resultan de las crecientes e inundaciones de sus aguas [168].

83. Por último, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en 1977, reafirmó el principio de la utilización equitativa y formuló sus recomendaciones en términos de una ordenación cooperativa :

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 nacionales. [...] tal cooperación deberá realizarse sobre la base de la igualdad, soberanía e integridad territorial de todos los Estados, y 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.

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 internacionales 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 [169].

84. La Asociación de Derecho Internacional, prosiguiendo sus trabajos en la materia sobre la base de las recomendaciones de su Comité sobre Derecho Internacional de los Recursos Hídricos ha adoptado, entre otras cosas, artículos sobre el control de las anegaciones, en los cuales se destaca la dimensión positiva de las relaciones entre los Estados del sistema : « Los Estados de la cuenca colaborarán en las medidas de control de las anegaciones, animados de un espíritu de buena vecindad, teniendo debidamente en cuenta sus intereses y bienestar en calidad de Estados que comparten la cuenca » [170]. En 1974 la Asociación aprobó artículos sobre el mantenimiento y mejoramiento de los

---

[163] Recomendación 493 de la Asamblea Consultiva, de 28 de abril de 1967, y resolución 67 (10) del Comité de Ministros, de 26 de mayo de 1967 (*ibid.*, págs. 342 y 343, párr. 373).

[164] Principio XII.

[165] Principio XI, segundo párrafo.

[166] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 377, A/CN.4/274, párr. 377. Para las diversas actividades en colaboración sugeridas, véase el texto del proyecto, *ibid.*, págs. 377 y ss. La recomendación 629 (1971) de la Asamblea Consultiva sobre la contaminación de la capa freática del valle del Rin subraya nuevamente la « urgente necesidad de esta cooperación que constituye una prueba tanto de la solidaridad existente entre las regiones fronterizas como del carácter práctico de los problemas que requieren la adopción de medidas comunes » (*ibid.*, pág. 380, párr. 378). Cabe señalar también el tono apremiante de la directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, de 17 de diciembre de 1979, concerniente a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por ciertas sustancias peligrosas (80/68/CEE), *Journal officiel des Communautés européennes*, Luxemburgo, 23.° año, N.° L 20, enero de 1980, pág. 43.

[167] Resolución 24-M/66 [Unión Panamericana, *Informe Final de las Cuartas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social*, Wáshington (D.C.), 1966, vol. 1, pág. 51]. [El texto de la resolución se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 382, documento A/CN.4/274, párr. 380.] En el preámbulo del proyecto revisado de 1965 de la Convención interamericana sobre el uso industrial y agrícola de ríos y lagos internacionales se declara análogamente « Que el aprovechamiento de las aguas, de acuerdo con los recursos tecnológicos modernos, contribuye de manera decisiva al desarrollo económico de los pueblos; » [Unión Panamericana, *Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre la labor realizada durante su reunión de 1965*, Wáshington (D.C.), 1966, págs. 7 a 10]. Véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 381, documento A/CN.4/274, párr. 379).

[168] Unión Panamericana, *Informe Final...* (*op. cit.*). El texto de la recomendación se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 382, documento A/CN.4/274, párr. 380.

[169] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, Mar del Plata, 14 a 25 de marzo de 1977* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta : S.77.II.A.12), pág. 53.

[170] Art. 2 (ILA, *Report of the Fifty-fifth Conference, New York, 1972*, Londres, 1974, pág. xvi). Para el informe de la Comisión respecto del tema del control de las anegaciones (Relator : F. Berber), incluida una reseña detallada de la práctica de los Estados, *ibid.*, págs. 43 a 97).

cursos de agua naturalmente navegables que separan o atraviesan varios Estados [171]; en 1976, en la Conferencia de Madrid, adoptó artículos sobre la protección de los recursos hidráulicos y las obras hidráulicas en tiempos de conflicto armado [172] y, además, artículos sobre la administración de los recursos hidráulicos internacionales [173]. En 1980 la Asociación aprobó artículos sobre la regulación del caudal de los cursos de agua internacionales [174]; la Asociación continúa ahora los trabajos respecto de otros temas.

4. Artículo propuesto

85. Cabe sostener que el derecho de cada Estado a compartir equitativamente los usos de las aguas del sistema de un curso de agua internacional es indisputable o indisputado. Más aún, las condiciones y expectativas contemporáneas han ido llevando a la comunidad internacional hacia una posición de promoción afirmativa de la cooperación y colaboración respecto de los recursos hidráulicos compartidos. Por ende, la CDI acaso quiera considerar un proyecto de artículo que no sólo estipule el principio establecido de la utilización equitativa, sino que incorpore también el concepto progresivo de la « participación equitativa ». Los Estados que comparten el sistema de un curso de agua internacional no sólo pueden afirmar sus derechos a compartir de manera razonable y equitativa los usos de las aguas, sino que cabe argüir que tienen también derecho a la cooperación de los demás Estados que comparten el sistema, por ejemplo, en las medidas de control de inundaciones, los programas de reducción de la contaminación, la planificación para aliviar la sequía, el control de la erosión, la lucha contra los vectores mórbidos, la regulación del río (obras de encauzamiento), la defensa de las obras hidráulicas o la protección del medio —o una combinación de éstas—, en la medida en que sea apropiado a la época y circunstancias específicas. Los detalles de esos esfuerzos cooperativos conjuntos por parte de los Estados del sistema se debieran reflejar en uno o más acuerdos de sistema. No obstante, se puede sostener que existe ahora una obligación, en virtud del derecho internacional general, de participar afirmativamente para lograr un aprovechamiento, un uso y una protección más racionales de los recursos hidráulicos compartidos. En la medida en que la práctica de los Estados no imponga esa obligación, se estima que el desarrollo progresivo del derecho internacional debiera establecerla.

86. Por tanto, se propone la siguiente formulación a la consideración tanto del sucesor del Relator Especial como de la CDI :

Artículo 6.—Participación equitativa

1. Las aguas de un sistema de un curso de agua internacional serán aprovechadas y utilizadas por los Estados del sistema con carácter equitativo con la mira de lograr una utilización óptima de esas aguas que sea congruente con una protección y un control adecuados de los componentes del sistema.

2. Sin su consentimiento, no se podrá privar a un Estado de su participación equitativa en la utilización de las aguas de un sistema de un curso de agua internacional del cual sea un Estado del sistema.

3. La participación equitativa comprende el derecho a utilizar los recursos hidráulicos del sistema, con carácter equitativo, y la obligación de contribuir, con carácter equitativo, a la protección y el control del sistema con arreglo a las condiciones específicas que lo justifiquen o requieran.

87. Si bien en la formulación que se sugiere se ha puesto el acento en compartir los usos de manera razonable y equitativa (párr. 1 del artículo), se estipula expresamente la meta, de orientación regional o comunitaria, de maximizar el recurso. Además, el derecho de los Estados a *usar* las aguas, en la acepción técnica del término, está condicionado por la protección y el control del sistema (por ejemplo, el reconocimiento de la importancia de una regulación apropiada del caudal y de la calidad del agua). La regulación y el control del río (obras en encauzamiento y medidas conexas) suelen prestar servicio, podría decirse, a algunos de los usos tradicionales de las aguas, como la generación de electricidad, el riego, la pesca, los usos recreativos y la navegación, y prestan servicio también a otras finalidades altamente importantes como el control de anegaciones, el alivio de la sequía, el control de la intrusión salina y la reducción de la contaminación, que interesan directa o indirectamente a todos los Estados del sistema [175]. Análogamente, el elemento de « protección », que con arreglo a la definición incluye, por sobre todas las cosas, la calidad del agua, el medio, la seguridad, las enfermedades vinculadas con el agua y la conservación del agua, requiere medidas u obras que podrían restringir en alguna medida los usos que uno o más Estados del sistema podrían dar a las aguas. El bienestar de las poblaciones que dependen de las aguas del

---

[171] ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference, New Delhi, 1974,* Londres, 1976, pág. xiii. Para el informe de la Comisión respecto del tema (Relator : H. Zurbrügg), *ibid.*, págs. 117 a 128.

[172] ILA, *Report of the Fifty-seventh Conference, Madrid, 1976,* Londres, 1978, págs. xxxiv a xxxvi. Para el informe de la Comisión respecto del tema (Relator : F. Berber), *ibid.*, págs. 234 a 248, e ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference,* págs. 129 a 145 (informe intermedio).

[173] ILA, *Report of the Fifty-seventh Conference...*, págs. xxxvii a xli, incluidas las Directrices para el establecimiento de una administración de recursos hidráulicos internacionales. Para el informe de la Comisión respecto del tema (Relator : D. Caponera), *ibid.*, págs. 239 a 266.

[174] ILA, *Report of the Fifty-ninth Conference, Belgrade, 1980,* Londres, 1982 (Presidente y Relator del tema : E. Manner), págs. 359 a 393.

[175] Véase la reseña de la práctica de los Estados, las definiciones y ejemplos y los proyectos de artículos sobre la « Regulación del caudal de los cursos de agua internacionales » en el informe del Comité sobre Derecho Internacional de los Recursos Hídricos (ILA, *Report of the Fifty-eighth Conference, Manila, 1978,* Londres, 1980, págs. 219 a 237), y la deliberación de las sesiones de trabajo de Manila (*ibid.*, págs. 238 a 247). Para la versión final de estos artículos, aprobada por la Asociación en Belgrado en 1980 con los correspondientes comentarios, véase el informe del Comité sobre Derecho Internacional de los Recursos Hídricos [ILA, *Report of the Fifty-ninth Conference...* págs. 359 y ss.].

sistema o el desarrollo socioeconómico de la región, para no hablar de la protección del medio marino, pueden dar lugar a ciertas medidas de protección de máxima prioridad [176]. Ciertamente, expresiones como « contaminación », « medidas de protección », « medidas de control », y muchas otras requerirán, en último análisis, una definición precisa, probablemente en un artículo especial dedicado a definiciones. Baste decir en esta oportunidad que los términos empleados tienen precedentes y generalmente son comprendidos y ampliamente utilizados por los especialistas en recursos hidráulicos.

88. El párrafo 2 del artículo propuesto reformula simplemente la norma de que un Estado del sistema *tiene derecho* a su « parte » equitativa, si bien se amplía el concepto para incluir el ámbito integral de la participación de un Estado del sistema en las cuestiones que afectan al sistema de un curso de agua internacional, esto es, su « participación equitativa ».

89. El tercer y último párrafo de este artículo ensaya una formulación sencilla de los dos « aspectos » del principio complejo de la participación equitativa : el derecho a utilizar y la obligación de contribuir de manera equitativa. Los aspectos de equidad se formulan en la perspectiva más amplia que se ha buscado de manera tan acendrada : el enfoque integrado del aprovechamiento, el uso y la protección de los recursos hidráulicos internacionales compartidos [177].

90. En el plano de las normas generales o residuales sería difícil no establecer condición alguna respecto de la « participación » en los aspectos de protección y control de los recursos hidráulicos compartidos. En este caso la intervención afirmativa del Estado del sistema se considera tanto un « derecho » como una « obligación », ya que el bienestar y otros intereses vitales del Estado del sistema suelen estar íntimamente vinculados con el aprovechamiento atinado de los recursos hidráulicos del sistema y la evitación cuidadosa de los denominados « efectos perjudiciales » del agua. Las medidas de precaución, las obras hidráulicas, los sistemas de advertencia o los programas de mejoramiento, entre otras cosas, que se puedan necesitar en un curso de agua internacional específico, durante ciertas estaciones o plazos más largos, se pueden determinar y se están determinando en congruencia con las circunstancias físicas y químicas, las capacidades y necesidades de los Estados del sistema y la disponibilidad de la tecnología aplicable. Para evitar de manera eficaz la amenaza de inundaciones durante un futuro indefinido (por ejemplo) presumiblemente habría necesidad de obras hidráulicas importantes y medidas de utilización de la tierra que requerirían, muy probablemente, unos acuerdos de sistema muy complejos; esta norma residual no debiera buscar de abarcar tanto. Por esta razón, la cláusula final, « con arreglo a las condiciones específicas que lo justifiquen o requieran », se ha usado para condicionar la expectativa (o a la recíproca, la obligación) en relación con la necesidad y la justificación.

91. Este avance sugerido hacia el principio de la « participación equitativa » en modo alguno constituye un abandono del principio aceptado de la utilización o distribución equitativas. Por el contrario, la participación equitativa supone, incluye y expresa la utilización equitativa como norma fundamental, pero la ubica en el contexto más amplio de la necesidad de los Estados del sistema de prestar atención a cuestiones críticas de interés común respecto de los recursos hidráulicos compartidos y de su disposición a hacerlo cuando pueden ser secundarias frente a los usos o, a lo sumo, estar sólo indirectamente relacionadas con ellos. Este enfoque más amplio —el enfoque integrado, científicamente tan esencial para los aspectos vinculados con el agua del bienestar de los Estados del sistema— no estaba comprendido conceptualmente en la terminología tradicional vinculada con los usos y la « división » de cantidades de agua, pese a los esfuerzos de órganos gubernamentales y no gubernamentales por lograr que los

[176] La elucidación de los principios de control y protección obviamente requiere un examen específico por separado. En esta oportunidad se hacen referencias, sólo con fines ilustrativos, al control de las inundaciones (véase *supra,* nota 170) y las medidas de seguridad (véase *supra,* nota 172), pues las obras respecto de estos temas son mucho menos conocidas, por ejemplo, que las relativas a la contaminación y la protección del medio.

[177] Véase, como expresión reciente de este marco orientado hacia la acción, las conclusiones de la Reunión Interregional de Organizaciones Internacionales de Cuencas Fluviales, patrocinada por las Naciones Unidas [Dakar (Senegal), 5 a 14 de mayo de 1981], a saber :

« 1. Algunos Estados cooperantes necesitan dotar a sus respectivas organizaciones internacionales de cuencas fluviales y lacustres de competencia y capacidad para afrontar eficazmente las necesidades, actuales y futuras, de un mejor desarrollo, utilización y protección de los recursos hídricos [...].

» [...]

» 3. En los casos en que deban repartirse beneficios y los costos, las organizaciones internacionales de cuencas fluviales y lacustres debieran tener capacidad para recomendar a sus respectivos gobiernos reglas y fórmulas, generales o específicas, para tal repartición [...].

» 4. Hasta el momento, en la mayoría de los casos no se ha prestado la debida atención a la calidad del agua, a las enfermedades relacionadas con el agua y a la protección del medio ambiente [...].

» 5. La prevención de las inundaciones, sequías y otros riesgos, naturales o de origen humano, y la mitigación de sus daños preocupan cada vez más a los Estados cooperantes a causa de los numerosos cambios que se están produciendo a un ritmo acelerado en las cuencas hidrográficas; por lo tanto, hay que emprender nuevas actividades, o reforzar las existentes, para hacer frente de manera eficaz a los efectos perjudiciales de los riesgos y situaciones relacionados con el agua [...].

» 6. Los Estados cooperantes que todavía no han incluido las aguas subterráneas en su sistema de recursos hídricos compartidos deberían reconocer que esa parte del ciclo hidrológico está estrechamente vinculada con la cantidad y calidad de las aguas superficiales compartidas [...].

» [...]

» 15. La preparación de un manual sobre cada uno de los numerosos aspectos técnicos y gerenciales del desarrollo, uso y protección de los sistemas de recursos hídricos compartidos sería una aportación sumamente útil [...]. »

[Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración de cuencas fluviales y lacustres internacionales,* Recursos Naturales/Serie del agua N.° 10 (N.° de venta : S.82.II.A.17), págs. 15 y 17, párr. 49.] Véase también la nota sobre la reunión preparada por L. Johnson, de la secretaría de la CDI, que fue distribuida a los miembros de la Comisión a solicitud de su Presidente [ILC (XXXIII)/Conf.Room. doc. 11, párr. 11], e *infra,* cap. III, secc. D, párr. 4.

términos comprendieran los aspectos de calidad, riesgo y conservación. En el texto sugerido se preserva el principio de repartición equitativa de los usos de las aguas y se presenta el principio en desarrollo, hasta ahora no expresado de manera sucinta, que refleja el reconocimiento por los Estados de la necesidad de actuar afirmativamente en la protección y el control de los recursos hidráulicos compartidos [178].

C.—Elucidación de la determinación de la utilización equitativa

92. Aunque la comunidad internacional de Estados ha aceptado el principio de la utilización equitativa, la dificultad de aplicarlo se echa de ver sin dificultad. Ese problema, que se planteó desde un principio, no ha sido mitigado por el hecho de que los Estados soberanos que comparten el sistema de un curso de agua internacional, por oposición a los Estados de un sistema federal, rara vez han convenido en aceptar la jurisdicción obligatoria de un tribunal arbitral o judicial con competencia para adoptar decisiones vinculatorias en esta esfera.

1. El arbitraje del *Lago Lanós*

93. En el arbitraje del *Lago Lanós* entre España y Francia en 1957, el Tribunal observó :

> Es preciso tener en cuenta, cualquiera que sea su naturaleza, todos los intereses susceptibles de ser afectados por las obras emprendidas, aun en el caso de que no estén protegidos por un derecho [179].

El Tribunal consideró que :

> [...] el Estado del curso superior tiene, según las reglas de la buena fe, la obligación de tener en cuenta los diversos intereses afectados, de tratar de respetarlos en la medida en que esto sea compatible con la defensa de sus intereses propios y de demostrar que a ese respecto hay una preocupación auténtica por conciliar los intereses del otro ribereño con los suyos propios [180].

En resumen :

> Francia puede ejercer sus derechos, pero no puede hacer caso omiso de los intereses españoles.
>
> España puede exigir que se respeten sus derechos y se tengan en cuenta sus intereses [181].

2. Propuestas con destino al Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano

94. En 1973 el Subcomité sobre Ríos Internacionales presentó al Comité su proyecto revisado de propuestas, incluyendo, en el párrafo 3 de la propuesta III, sus conclusiones respecto de la cuestión de los factores pertinentes :

> 3. Entre los factores que deben considerarse figuran en especial los siguientes :
>
> *a*) Las necesidades económicas y sociales de cada Estado ribereño de la cuenca y el costo relativo de los diferentes medios para satisfacer esas necesidades;
>
> *b*) El grado en que puedan satisfacerse las necesidades de un Estado ribereño sin causar perjuicio sustancial a un Estado corribereño;
>
> *c*) El aprovechamiento anterior y actual de las aguas;
>
> *d*) La población que dependa de las aguas de la cuenca en cada Estado ribereño;
>
> *e*) La disponibilidad de otros recursos hidráulicos;
>
> *f*) La prevención de todo derroche innecesario en el aprovechamiento de las aguas de la cuenca;
>
> *g*) La posibilidad de dirimir conflictos entre usuarios mediante el pago de una indemnización a uno o más Estados corribereños de la cuenca;
>
> *h*) La geografía de la cuenca;
>
> *i*) La hidrología de la cuenca;
>
> *j*) El clima de la cuenca [182].

3. Resoluciones de la Asociación de Derecho Internacional

95. El Subcomité sobre Ríos Internacionales del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano acaso haya tenido en cuenta trabajos anteriores de la Asociación de Derecho Internacional en esta materia. En su Conferencia de Dubrovnik, en 1956, la Asociación de Derecho Internacional adoptó una exposición de principios, de los cuales el principio V identificaba, entre otros, los siguientes factores que debían tener en cuen-

---

[178] Véanse, a este respecto, los siguientes documentos de antecedentes de la Reunión interregional de organizaciones internacionales de cuencas fluviales, celebrada en Dakar en 1981, destinados a los distintos « países que comparten recursos hídricos y no han establecido todavía una estructura institucional para toda la cuenca » (resolución VII de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, celebrada en Mar del Plata en 1977) y a las comisiones fluviales internacionales existentes y sus Estados miembros. Se trata, entre otros, de los documentos siguientes : « Medidas institucionales y legales », relator : G. J. Cano (Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, pág. 46); « Progreso en medidas de cooperación », relator : R. D. Hayton (*ibid.*, pág. 68); « Consideraciones económicas y de otra índole para la cooperación en el desarrollo de recursos hidráulicos compartidos », relatores : K. E. Hansson y R. Revesz (*ibid.*, pág. 86); « Planificación de cuencas fluviales; observaciones derivadas de la experiencia internacional y de las relaciones entre el Canadá y los Estados Unidos », relator : M. Cohen (*ibid.*, pág. 111); y « Papel de los factores ambientales en los recursos hídricos compartidos internacionalmente », por V. R. Pantulu, Secretaría del Mekong (mimeografiado).

[179] *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 210, documento A/5409, párr. 1068. El Tribunal, al examinar las « reclamaciones » mencionadas en el art. 11 del Acta adicional del Tratado de Bayona, de 26 de mayo de 1866, entre Francia y España, estaba evaluando cómo debían salvaguardarse « todos los intereses que podrían ser afectados de una y otra parte » (*ibid.*). Para el texto íntegro del fallo, véase Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII..., págs. 285 y ss.

[180] *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 210, documento A/5409, párr. 1068.

[181] *Ibid.*, pág. 211.

[182] Para el texto de las propuestas y el comentario del Relator, véase *supra*, nota 161. El texto de la propuesta III se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 368, documento A/CN.4/274, párr. 367.

ta los Estados de un sistema para llegar a un acuerdo o resolver una controversia, directamente mediante negociación o por conducto de decisiones de tribunales :

a) El derecho de cada Estado a un uso razonable del agua;

b) El grado en que cada Estado depende de las aguas de ese río;

c) Las ventajas sociales y económicas relativas que obtiene cada Estado y la comunidad ribereña en su totalidad;

d) Los acuerdos preexistentes entre los Estados interesados;

e) La apropiación de agua efectuada con anterioridad por un Estado [183].

En el principio VIII adoptado en Dubrovnik se disponía que :

En la medida de lo posible, los Estados ribereños deben actuar en común para el pleno aprovechamiento de las aguas de un río, desde el punto de vista de la cuenca hidrográfica como un todo integrado y desde el punto de vista de la máxima diversidad de usos del agua, a fin de que se obtenga el mayor provecho para todos [184].

En su Conferencia de Nueva York de 1958, la Asociación de Derecho Internacional examinó el siguiente informe de su Comisión del Aprovechamiento de las Aguas de los Ríos Internacionales y adoptó la propuesta de los cuatro « Principios de derecho internacional que se han convenido ». El segundo principio afirmaba la norma de la « participación razonable y equitativa en los usos provechosos », añadiendo lo siguiente : « La determinación de lo que constituye una participación razonable y equitativa es una cuestión que deberá hacerse teniendo en cuenta todos los factores pertinentes que concurran en cada caso » [185]. Con todo, en la Conferencia de Nueva York no se elaboró una enumeración de factores.

96. Por último, en 1966, la Comisión de la Asociación de Derecho Internacional presentó su informe final en el cual propuso artículos que, luego de aprobados por la Conferencia, pasaron a ser las « Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales ». El capítulo 2 de las Normas de Helsinki, titulado « Utilización equitativa de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional », está compuesto de cinco artículos. El primero de éstos, el artículo IV, se examinó en la sección inmediatamente precedente sobre el concepto de la participación equitativa; el segundo, el artículo V, se refiere directamente a la cuestión de los factores :

Artículo V

1. La participación razonable y equitativa en el sentido del artículo IV se determinará según todos los factores pertinentes de cada caso particular.

2. Entre los factores pertinentes que deben considerarse figuran los siguientes :

a) la geografía de la cuenca, en particular la extensión de la zona de desagüe en el territorio de cada Estado ribereño;

b) la hidrología de la cuenca, en particular la contribución de agua por cada Estado ribereño;

c) el clima de la cuenca;

d) la utilización anterior de las aguas de la cuenca, y en particular su utilización actual;

e) las necesidades económicas y sociales de cada Estado ribereño;

f) la población que necesita las aguas de la cuenca en cada Estado ribereño;

g) los costos comparativos de medios alternativos para satisfacer las necesidades económicas y sociales de cada Estado ribereño;

h) la disponibilidad de otros recursos;

i) la prevención del desaprovechamiento innecesario en la utilización de las aguas de la cuenca;

j) la posibilidad de que la indemnización a uno o más Estados corribereños de la cuenca sea medio de dirimir conflictos entre usuarios, y

k) el grado en que pueden satisfacerse las necesidades de un Estado ribereño sin causar perjuicio sustancial a un Estado corribereño.

3. El valor de cada factor se determinará por su importancia comparada con la de otros factores atinentes. Para determinar cuál es la participación razonable y equitativa se considerarán conjuntamente todos los factores pertinentes y se llegará a una conclusión sobre la base de una evaluación del conjunto [186].

---

[183] ILA, *Report of the Forty-seventh Conference, Dubrovnik, 1956*, Londres, 1957, págs. 241 a 243. [El texto se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 216, documento A/5409, párr. 1080].

[184] *Ibid.*

[185] ILA, *Report of the Forty-eighth Conference...*, pág. 100. En el comentario al primer principio, que recomendaba considerar a los sistemas de ríos y lagos en una cuenca hidrográfica « como un todo integrado (y no fragmentariamente) », se señaló lo siguiente : « Hasta ahora el derecho internacional se ha ocupado principalmente de las aguas superficiales, si bien hay algunos precedentes que se refieren a las aguas subterráneas. Acaso sea necesario considerar la interdependencia de todos los aspectos hidrológicos y demográficos de una cuenca hidrográfica » (*ibid.*). [El texto se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 217, documento A/5409, párrafo 1082.]

[186] ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 433. [El texto de las Normas de Helsinki se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 389 a 391, documento A/CN.4/274, párr. 405.] Lipper, considerando la práctica del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en sus decisiones sobre una utilización equitativa, « el proceso encaminado a lograr un equilibrio », observa que « puede ser pertinente considerar la naturaleza de las tierras en las riberas del río, el grado de dependencia de los ribereños respecto del caudal del río, el volumen del desvío, la magnitud de la cuenca hidrográfica o de desagüe del río y la posibilidad de mantener un caudal sostenido mediante el empleo controlado de las aguas de crecida. Naturalmente, una emergencia puede requerir consideración especial y medidas extraordinarias por el tiempo de su duración. También se puede pensar en muchos otros factores, entre otros, la calidad de las aguas después de su utilización por el ribereño del curso superior, las variaciones estacionales en los desvíos, la contribución de agua de cada ribereño, la disponibilidad de embalses o la capacidad para construirlos, la existencia de otros recursos, la medida en que el agua se vuelca o se podría volcar nuevamente al río después de utilizarla (corriente de retorno) y la aptitud del agua para la finalidad deseada » (Lipper, *loc. cit.*, pág. 49). En « The Chicago diversion », *The British Year Book of International Law, 1929*, Londres, vol. 10, pág. 155, Smith consideró pertinentes la necesidad, la justificación, el motivo y el perjuicio sustancial.

97. En el comentario sin carácter oficial del artículo V respecto de la ponderación que se ha de conceder a cada uno de los factores mencionados sólo se da una orientación limitada [187]. Lo que se procura es formular « unas directrices flexibles, esenciales para garantizar la protección de la "igualdad de derechos" a todos los Estados de la cuenca que comparten las aguas »; los casos específicos podrían requerir la consideración de otros factores [188]. A cada factor pertinente se le atribuye « la ponderación que merece en relación con todos los demás factores. Ningún factor ocupa una posición preeminente *per se* [...] » [189]. Además, el artículo VI dispone expresamente que un uso o categoría de usos « no entrañan el derecho a ninguna preferencia inherente respecto de cualquier otro uso o categoría de usos » [190]. No obstante, el comentario explica que si un uso (citando como ejemplo el uso doméstico) « es indispensable —pues, a decir verdad, constituye el sustento de la vida—, no sería difícil que prevaleciera sobre los méritos de los demás usos [...] » [191].

98. El artículo VII de las Normas de Helsinki estipula una limitación expresa al proceso de ponderación de los factores cuando dice lo siguiente : « A un Estado ribereño no se le puede negar, con el fin de reservar el aprovechamiento *futuro* de dichas aguas en favor de un Estado corribereño, el uso razonable que al *presente* hace de las aguas [...] » [192]. Con la mira de obtener la utilización óptima en cualquier momento, el artículo implica que podría haber un « futuro reajuste » cuando el « aprovechamiento futuro » por parte del Estado ribereño pasa a ser o está en proceso de pasar a ser una realidad. El concepto de utilización equitativa incorporado en las Normas de Helsinki lleva consigo esta flexibilidad en el tiempo, ajustándose a los cambios en los usos en la medida en que se modifican las pautas de desarrollo de los Estados del sistema. Sin embargo, los usos de los demás Estados del sistema no se pueden restringir mientras la ejecución de un uso planificado por parte del Estado del sistema continúe siendo una actividad futura [193]. « Cuando este último esté en condiciones de utilizar las aguas o de aumentar un uso existente se podrá examinar entonces toda la cuestión de la utilización equitativa de las aguas [...] y se tendrán en cuenta los derechos y las necesidades de los diversos Estados » [194]. La aclaración de este posible menoscabo de los usos existentes figura en el párrafo 1 del artículo VIII :

1. El uso razonable actual podrá continuar, a menos que los factores que justifiquen su continuación pierdan fuerza frente a la importancia mayor de otros factores que pueden conducir a la conclusión de que dicho uso debe modificarse o terminarse a fin de facilitar otro uso competitivo e incompatible con el primero [195].

Por último, en el párrafo 3 del artículo VIII figura la norma de que un uso « no se considerará existente si al tiempo de establecerse fuera incompatible con otro uso razonable ya establecido » [196].

4. Consecuencias de los acuerdos internacionales

99. Los acuerdos internacionales entre Estados del sistema pueden, en muchos casos, considerarse como la determinación *de facto* de las partes respecto de la utilización o repartición equitativas, incluso a pesar de que ninguna de esas expresiones hubiera pasado a formar parte del uso común en la época en que se redactó la mayoría de esos tratados [197]. Las negociaciones directas, que llevaron a esas determinaciones, indudablemente desempeñarán en el futuro una función análogamente dominante [198]. El « proceso encaminado a lograr un equilibrio » puede también pasar a constituirse en función de un tribunal internacional o comisión de conciliación, o confiarse a la comisión fluvial internacional de las partes. En todo caso, aquellos a quienes corresponda efectuar la determinación sobre la repartición de los usos, con carácter equitativo, necesitan, como puntos de partida, los fundamentos más firmes que el derecho internacional pueda allegarles. Si bien en ausencia de un convenio rector entre las partes, no existen decisiones judiciales o arbitrales internacionales *directamente* vincu-

---

187 Sin embargo, en el comentario se examinan con cierto detenimiento algunos ejemplos hipotéticos. ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, págs. 488 a 491.

188 *Ibid.*, pág. 488.

189 *Ibid.*, pág. 489.

190 *Ibid.*, pág. 491.

191 *Ibid.*, págs. 491 y 492.

192 *Ibid.*, pág. 492.

193 Véase el comentario al artículo VII (*ibid.*, págs. 492 y 493).

194 *Ibid.*, pág. 493.

195 *Ibid.*

196 *Ibid.* El párrafo 2 se refiere a la oportunidad en que comienza a existir un uso y a la oportunidad en que se lo abandona.

197 Véase *supra*, secc. B, la reseña de los tratados de repartición de las aguas de los cursos de agua internacionales.

198 Al parecer hay un amplio acuerdo, además, de que existen algunos derechos y obligaciones *mutuos*, como bien lo dice S. Cardona : « La internacionalidad de las cuencas supone un conjunto de derechos y obligaciones común a los estados vecinos [...]. De ello resulta que el régimen jurídico que norma esta concurrencia de derechos y obligaciones afecte al ejercicio de la soberanía territorial de cada estado sobre su propio territorio terrestre. » (« El régimen jurídico de los ríos internacionales », *Revista de Derecho Internacional*, La Habana, vol. LVI, 1949, pág. 26). En el Acta de Santiago sobre cuencas hidrológicas (« aprovechamiento de las aguas comunes de ambos países »), firmada por la Argentina y Chile en 1971, se estipulan diversas normas, de las cuales la primera y más básica es la que así reza : « La utilización de las aguas fluviales y lacustres se hará siempre en forma equitativa y razonable. » El texto del Acta se reproduce parcialmente en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 351, documento A/CN.4/274, párr. 327. En una similar Declaración sobre recursos hidráulicos entre la Argentina y el Uruguay, Buenos Aires, 1971, se procura « obtener una razonable y equitativa participación de los Estados en los usos y beneficios de las aguas de los ríos internacionales y sus afluentes », se ratifican, entre otros, los principios definidos en la Declaración de Montevideo de 1933 y se deja constancia de « la voluntad común que anima a sus dos pueblos en el sentido de lograr nuevas y eficaces fórmulas de cooperación y acercamiento [...] » (*ibid.*, pág. 352, párr. 328). Las disposiciones del Acta de Buenos Aires sobre cuencas hidrológicas, firmada por la Argentina y Bolivia en 1971, son, en términos generales, análogas a las del Acta de Santiago (*ibid.*, pág. 352, párr. 329).

ladas con este aspecto [199], persiste claramente el interés de los Estados en la codificación y desarrollo progresivo de los principios y normas jurídicos en esta esfera compleja y aparentemente imponderable [200].

100. En una oportunidad, con motivo de las conversaciones con Canadá respecto de propuestos desvíos por Canadá del río Kootenay, para volcar sus aguas al río Columbia, y del río Columbia, para volcar sus aguas en el río Fraser, el Departamento de Estado de los Estados Unidos preparó un memorando. En las conclusiones de dicho documento, que declaraba que los ribereños « poseen iguales derechos en ambas márgenes [...] y que estos derechos restringen recíprocamente la libertad de acción de los otros », figura la siguiente manifestación respecto de esta cuestión de los factores :

a) Los ribereños tienen derecho a compartir el uso y los beneficios de un sistema de aguas internacionales con carácter justo y razonable.

b) Al determinar qué se entiende por justo y razonable se tendrán en cuenta los derechos derivados de :

1) Acuerdos;

2) Fallos y laudos y

3) Usos legítimos y beneficiosos establecidos;

junto con otras consideraciones, a saber :

4) El aprovechamiento que ya se ha hecho del sistema y su posible aprovechamiento en el futuro, a la luz de lo que constituye un uso razonable del agua por cada ribereño;

5) El grado de dependencia de cada ribereño respecto de las aguas en cuestión; y

6) La comparación de las ventajas económicas y sociales que de los diversos usos posibles de las aguas en cuestión obtendrían cada ribereño y toda la zona dependiente de las aguas en cuestión [201].

101. El historial acumulado hasta la fecha en lo que concierne a determinar qué es un uso equitativo y qué no lo es claramente deja mucho que desear. Este historial sugiere la conveniencia de contar con una norma imperativa, aunque más no sea que una norma mínima, para orientar a los Estados del sistema y a los diversos ámbitos en los cuales se pueden llevar a cabo esos cálculos equitativos. Al propio tiempo cabe decir que no es posible formular un conjunto fijo de factores automáticamente aplicable o una fórmula determinada para clasificar o ponderar los factores que sean aptos para todas las situaciones.

102. Idealmente los Estados del sistema debieran crear, cuando no lo hubieran hecho, el mecanismo necesario para la determinación perentoria de la utilización equitativa cuando se planteare la necesidad. Este mecanismo para determinar la utilización equitativa y para establecer los ajustes técnicos y compensatorios que suelen ser necesarios no debiera, en primer lugar, considerarse como un proceso de « arreglo de controversias ». En cambio, esas determinaciones, incluida, cuando fuere necesario, la correlativa y muchas veces compleja formulación del conjunto de modificaciones del uso y de medidas para evitar perjuicios, tienen que formar parte integral de la cooperación afirmativa de los Estados del sistema en su sistema de curso de agua internacional. En el pasado, en la mayoría de los sistemas de cursos de agua internacionales se ha carecido de ese mecanismo, y el contexto defensivo, que bien podría denominarse « contencioso », en el cual se examinaron los conflictos de usos, con excesiva frecuencia dio lugar a controversias acerbas y prolongadas.

103. No sin razón, con el fundamento de la experiencia, el Comité Jurídico Interamericano afirmó su parecer de que si se desea dar un paso auténticamente eficaz en esta difícil esfera se debe establecer un procedimiento cuidadoso y rígido, que no permita evasión o dilación indebida en el arreglo de controversias [202]. Aun-

---

[199] La experiencia de los países de estructura federal, con todo, puede ser instructiva para el negociador, el árbitro, el juez o el conciliador. Un ejemplo de esta índole, en el cual se identifican y ponderan factores, es el asunto *New Jersey* c. *New York*, 1931 (*United States Reports*, 1931, vol. 283, página 336), en el cual Nueva York propuso desviar las aguas del río Delaware a fin de utilizarlas para el abastecimiento de agua potable y Nueva Jersey objetó la medida. El Tribunal consideró razonable el desvío, pues tendría exiguo efecto sobre el abastecimiento de agua, la producción agrícola y las condiciones higiénicas de Nueva Jersey. Por otra parte, habría perjuicio sustancial para los criaderos de ostras y los usos recreativos. El Tribunal aplicó la fórmula de « máximo beneficio/mínimo perjuicio » para reconciliar los intereses de las partes y redujo el desvío reclamado por Nueva York de manera sustancial (evitando el perjuicio a las pesquerías de ostras), ordenó a Nueva York la construcción de una planta de tratamiento de afluentes (preservando la salubridad del agua para usos recreativos) y ordenó a Nueva York que mantuviera un caudal mínimo especificado. Obviamente los « factores » y su ponderación están siempre vinculados con el caso específico.

[200] Como se señaló *supra*, la aplicación de la doctrina de la utilización equitativa no sólo ha concitado la atención del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano por varios años, sino que, en la Reunión Interregional, que se celebró en Dakar en 1981 y a la que asistieron Estados interesados en formar comisiones de cuencas fluviales o en fortalecer las existentes, los participantes reiteraron su interés en que se hicieran progresos en esta esfera. Véase Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, págs. 9, 15 a 17, 18 y 21, párrs. 27, 49 (3) y (15), 51 a 57, 67. Véase también la nota preparada por un miembro de la secretaría de la CDI y distribuida a los miembros de la Comisión [ILC (XXXIII)/Conf. Room Doc. 11], párrs. 10, 12 y 13.

[201] Estados Unidos de América, Memorandum of the Department of State, « Legal aspects of the use of systems of international waters... » (*op. cit.*), pág. 90, citado en Whiteman, *op. cit.*, pág. 940. El comentario que sigue al pasaje citado dice así:

« Lo antes expuesto es un ensayo por formular los factores que se considerarían al aplicar la doctrina de la " repartición equitativa " porque, sea cual fuere la situación —ya sea en negociaciones o ante un tribunal—, se precisa una mayor orientación que la que puede derivarse de las palabras " repartición equitativa ". Indudablemente se deben incluir otros factores.

» Acaso un factor adicional sería que el orden de prioridad de los usos de un sistema específico dependería de la importancia relativa de los posibles usos distintos de la zona internacional servida por el sistema. Es dudoso que, sobre la base del derecho existente, se pueda formular una determinación de prioridades entre los usos del agua para todos los sistemas. En algunos sistemas el uso para la navegación [tendría] importancia suprema; en otros, el riego seguramente seguiría en importancia al uso del agua potable y los usos domésticos. »

[202] Unión Panamericana, *Uso industrial y agrícola de ríos y lagos internacionales*, Wáshington (D.C.), 1963, citado en Whiteman, *op. cit.*, pág. 939.

que se puede cuestionar el empleo del término « rígido », el fundamento del Comité y su preocupación por evitar dilaciones en cuestiones que afectan a la utilización de los sistemas de cursos de agua internacionales encuentran eco favorable entre los especialistas en los recursos hidráulicos internacionales [203].

104. Los objetivos de aprovechamiento —reiteradamente destacados— cuya realización depende de las condiciones cada vez más críticas en materia de abastecimiento y calidad del agua observadas en los cursos de agua internacionales, en muchos casos tienden a llevar a los Estados del sistema hacia una colaboración activa en lo que concierne a sus recursos hidráulicos compartidos (aunque no sea hacia su gestión integrada). La necesidad, con frecuencia apremiante, de proteger el recurso y las poblaciones servidas por él de los efectos perjudiciales creados, o realzados, por usos específicos y por riesgos naturales acicatea esa colaboración en casos cada vez más numerosos [204].

105. Evidentemente existe amplia justificación para recomendar que los Estados del sistema institucionalicen sus arreglos vinculados con las determinaciones de la utilización equitativa. Como cuestión obligatoria en el marco del derecho internacional, en el contexto de su posible desarrollo progresivo, la CDI acaso pueda reconocer la actitud moderna de muchos Estados y facilitar, aunque sólo sea de manera supletoria, el espinoso proceso de arribar a determinaciones justas respecto de la equidad de un uso específico por un Estado del sistema particular, en el contexto de las circunstancias imperantes. Los factores ya mencionados y expresados *supra* son o pueden ser sustantivamente pertinentes a este respecto. Con la excepción del recurso a los procedimientos de arreglos de controversias, sin embargo, las conceptualizaciones anteriores del problema no han creado un mecanismo para poner en marcha el necesario proceso encaminado a lograr un equilibrio. Esa función se debe cumplir en una atmósfera cooperativa, puesta en marcha por el ejercicio de un derecho por parte de un Estado o Estados del sistema.

5. Artículo propuesto

106. En consecuencia, se propone el siguiente proyecto de artículo a la consideración tanto del sucesor del Relator Especial como de la CDI :

Artículo 7.—Determinaciones de la utilización equitativa

1. El derecho de un Estado del sistema a un uso particular de los recursos hidráulicos del sistema de un curso de agua internacional dependerá, cuando fuere cuestionado por otro Estado del sistema, de una evaluación objetiva de lo siguiente:

***a*) Por lo que se refiere al Estado interesado,**

i) de su contribución de agua al sistema, en comparación con la de otros Estados del sistema;

ii) del aprovechamiento y la conservación por ese Estado del sistema de los recursos hidráulicos del sistema;

iii) del grado de interferencia dimanado de dicha utilización por ese Estado del sistema en relación con los usos o las medidas de protección y control de otros Estados del sistema;

iv) de los demás usos por ese Estado del agua del sistema en comparación con los usos de otros Estados del sistema;

v) de la necesidad social y económica para ese Estado de la utilización específica, teniendo en cuenta las disponibilidades alternativas de agua (en términos de cantidad y calidad), las modalidades alternativas de transporte o las fuentes energéticas alternativas y su costo y confiabilidad, cuando corresponda;

vi) de la eficiencia de utilización por ese Estado de los recursos hidráulicos del sistema;

vii) de la contaminación por ese Estado de los recursos hidráulicos del sistema en general y como consecuencia de la utilización específica, si la hubiere;

viii) de la cooperación de ese Estado con otros Estados del sistema en proyectos o programas para optimizar la utilización, la protección y el control del sistema; y

ix) de la fase de desarrollo económico de dicho Estado;

***b*) del efecto adverso total, si lo hubiere, de dicha utilización sobre la economía y la población de otros Estados del sistema, incluidos el valor económico de los usos existentes de las aguas del sistema y de la dependencia respecto de estos usos y de su repercusión sobre las medidas de protección y control de los Estados del sistema;**

***c*) de la eficiencia de utilización por parte de otros Estados del sistema;**

***d*) de la disponibilidad para otros Estados del sistema de fuentes alternativas de abastecimiento de agua, energía o medios de transporte y de su costo y confiabilidad, en cuanto correspondiere;**

***e*) de la cooperación de otros Estados del sistema con el Estado del sistema cuya utilización se cuestione en proyectos o programas para optimizar la utilización, la protección y el control del sistema.**

2. La determinación, de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, del carácter equitativo de una utilización como parte de la participación equitativa de un Estado del sistema se realizará mediante consultas de buena fe entre los Estados del sistema interesados, a solicitud de cualquier Estado del sistema.

3. La imposibilidad de llegar a un acuerdo respecto de la determinación solicitada, dentro de un plazo razonable, dará derecho a cualquier Estado del sistema que participe en las consultas a invocar los medios previstos en los presentes artículos para el arreglo pacífico de controversias.

107. En parte el artículo propuesto representa una consolidación y reelaboración de los « factores » formulados previamente y expuestos anteriormente en esta sección.

---

[203] Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...*, págs. 168 a 178, 207 y 208, párrs. 457 a 484 y 576 a 580.

[204] Véase *supra*, secc. B, la reseña de ejemplos de esta posición afirmativa.

Además, representa una ampliación de las consideraciones pertinentes a fin de incluir los aspectos —de importancia concreta y creciente— de la protección y el control mencionados en la sección precedente y estipulados en el proyecto de artículo sobre la participación equitativa. Si el principio de la participación equitativa encuentra eco en el sucesor del Relator Especial y en la CDI, de ello se sigue que en la determinación del carácter equitativo de un uso debieran tenerse en cuenta los aspectos pertinentes de la cooperación de los Estados del sistema [205].

108. Probablemente no sería necesario ningún mecanismo o método específico para lograr la « evaluación objetiva » prevista en el párrafo 1 del artículo [206]. Diversos organismos y Estados han formulado muchas sugerencias importantes respecto de la conciliación o de su empleo, las comisiones técnicas de investigación, los grupos mixtos de determinación de los hechos, etc. [207]. Por cuanto se presume en este contexto que los Estados del sistema, por lo menos en esta fase inicial, no se encuentran en una situación de controversia formal, la elección de los medios se deja librada a los gobiernos participantes, con la salvedad de que deben celebrar consultas de buena fe [208]. Si esas consultas o negociaciones más formales no producen resultados aceptables, las partes naturalmente pueden convenir en cualquier otro medio de arreglo pacífico; en ausencia de ese acuerdo, el artículo autoriza a cualquier Estado participante del sistema a invocar las disposiciones de arreglo y evitación de controversias, incluidas las relativas a las determinaciones de la participación equitativa que, según se estima, la CDI (o, en su defecto, una conferencia diplomática) incluirá a su debido tiempo entre los artículos de una convención sobre este tema. Se podría haber incluido en este punto una disposición para evitar la aplicación de este tercer y último párrafo mediante acuerdo entre los participantes de recurrir a otros medios de arreglo de su propia elección; con todo, pareció preferible mantener el párrafo como una fase procesal sencilla e incorporar el reconocimiento de la libertad de elección de las partes, mediante acuerdo, en el artículo o artículos especializados respecto del arreglo de controversias.

109. Se cree que debieran hacerse todos los esfuerzos posibles por promover la resolución de diferencias entre

---

[205] En 1967, la Federación Interamericana de Abogados declaró, en el tercer párrafo del preámbulo de su resolución, por el que encargaba al Comité Permanente sobre Uso de los Ríos y Lagos Internacionales que prosiguiera sus estudios, que

« [...] las aguas internacionales tienen para América una trascendencia singular al extremo de que difícilmente puede imaginarse el desarrollo económico y social y la integración del Continente sin un equitativo y adecuado aprovechamiento de esas aguas, a cuyo efecto el Derecho tiene una función sustancial [...] » [Federación Interamericana de Abogados, *Resoluciones, recomendaciones y declaraciones aprobadas por la XV Conferencia,* San José (Costa Rica), 10 a 15 de abril de 1967, págs. 1 y 2].

Véase también la resolución de la Federación sobre los aspectos jurídicos del problema de la contaminación de las aguas de los ríos y lagos internacionales [Federación Interamericana de Abogados, *Resoluciones, recomendaciones y declaraciones aprobadas por la XVI Conferencia,* Caracas (Venezuela), 1 a 8 de noviembre de 1969; el texto de las resoluciones se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 388 a 389, documento A/CN.4/274, párrs. 401 y 403].

[206] Aunque comprensiblemente orientado hacia la controversia, en el arbitraje del *Lago Lanós* el Tribunal dijo lo siguiente respecto de la evaluación :

« Incumbe a cada Estado evaluar, de manera razonable y de buena fe, las situaciones y las normas que lo involucrarán en controversias; su evaluación puede estar en contradicción con la de otro Estado; en ese caso, de plantearse una controversia, las Partes tratarán por lo común de resolverla mediante negociación o, en su caso, refiriéndola a un tercero; [...].» [*International Law Reports, 1957,* pág. 132; véase también, Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XII..., págs. 310 y 311 (en francés).]

[207] Véanse, entre otras, las disposiciones sobre conciliación en los párrafos 7 a 10 de la Declaración de Montevideo, aprobada en la VII Conferencia Internacional Americana [Dotación Carnegie para la Paz Internacional, *Conferencias Internacionales Americanas...* (*op. cit.*), págs. 543 y 544]; las disposiciones relativas a la Comisión Técnica Permanente, mencionada en el proyecto de convención de 1963 del Comité Jurídico Interamericano [Unión Panamericana, *Uso industrial y agrícola de ríos y lagos internacionales* (*op. cit.*), pág. 24, citado en Whiteman, *op. cit.,* pág. 939] y el apartado II del art. 9 del proyecto revisado de convención (1965), preparado por el Comité, relativo a la formación de una Comisión Mixta [Unión Panamericana, *Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre la labor realizada durante su reunión de 1965* (*op. cit.*), págs. 7 a 10]; las disposiciones relativas a las Comisiones comunes y permanentes mencionadas en la « resolución de Madrid », aprobada por el Instituto de Derecho Internacional (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1911,* pág. 367); la propuesta de creación de una comisión especial de la Asociación de Derecho Internacional (ILA, *Report of the Forty-ninth Conference, Hamburg, 1960,* Londres, 1961, págs. xvi a xviii); las disposiciones de los artículos XXXI a XXXIII de las Normas de Helsinki, en las que se recomienda que las controversias se sometan a una entidad mixta, que después se busquen los buenos oficios o se solicite la mediación, y se forme una comisión investigadora o una comisión *ad hoc* de conciliación (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...,* páginas 524 a 528); la disposición del Tratado de 1960 entre la India y el Pakistán sobre las aguas del Indo, anexo F, en que se estipula que las controversias se someterán a un « especialista neutral » (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 419, pág. 203); la disposición que figura en el párrafo 4 del artículo 9 del Tratado de 1954 entre Suiza y Austria sobre la regulación del Rin en la que se estipula que las controversias se someterán a un « especialista independiente e imparcial » (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 506); y la disposición del art. 94 del Acuerdo fronterizo de 1929 entre Alemania y Bélgica sobre la creación de una comisión administrativa mixta de representantes de los ministerios de relaciones exteriores y de los ministerios sectoriales (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. CXXI, pág. 379).

[208] En el asunto del *Lago Lanós,* al interpretar el artículo 16 del Acta adicional que examinaba, el Tribunal sostuvo que la disposición establecía « la obligación de consulta y la de armonizar las respectivas acciones de los dos Estados cuando los intereses generales se refieren a cuestiones vinculadas con las aguas » (*International Law Reports, 1957,* pág. 133). Más adelante precisaba :

« Además, para que las negociaciones procedan en un clima favorable, las Partes deben consentir en suspender el pleno ejercicio de sus derechos durante las negociaciones. Es normal que deban concertar compromisos a este respecto. Si estos compromisos las vincularan incondicionalmente hasta la conclusión de un acuerdo, las Partes, por el hecho de suscribirlos, perderían el derecho a negociar, cosa que no cabe presumir » (*ibid.,* pág. 134). Véase también Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XII..., págs. 310 y 311.

El artículo que se propone a la CDI no intenta codificar el proceso de consulta presumiblemente amigable; con todo, pueden requerirse normas procesales en virtud de los artículos relativos al arreglo de diferencias y controversias.

los Estados del sistema por medios distintos de arbitraje o la justicia internacionales. En las cuestiones que afectan al aprovechamiento, utilización, protección o control de recursos hidráulicos vitales, son pocos los países que ahora o en el futuro estarán en condiciones de soportar las demoras y perturbaciones que con frecuencia se dimanan de los procedimientos prolongados de arreglo de controversias, incluso si los Estados interesados están, por otras razones, dispuestos a recurrir a esos procedimientos. Naturalmente, se debe preservar y fomentar el recurso al arreglo por decisión de terceros, aunque como último recurso.

110. El presente artículo se concentra sólo en una categoría de posibles diferencias entre los Estados del sistema : la determinación de los derechos de utilizar el agua con carácter equitativo. Acaso otros aspectos de la administración de los sistemas de recursos hidráulicos internacionales involucren posibles conflictos de tanta trascendencia como la utilización equitativa. La historia nos enseña de que por lo menos debiera prestarse atención especial a esta esfera. Los problemas relativos a la protección del medio y las reclamaciones por perjuicio apreciable o el incumplimiento de las obligaciones de controlar (cuando existe la obligación de controlar) un riesgo vinculado con el agua debieran también ser posibles de solución justa y sin demora.

D.—La responsabilidad por el perjuicio apreciable

111. Contemporáneamente es difícil que se disienta con la tesis general de que un Estado no puede utilizar ni permitir que las personas bajo su jurisdicción o control utilicen su territorio de modo tal que cause perjuicio al territorio o a los intereses de otro Estado [209].

En 1962, los Estados Unidos describieron ante la Asamblea General lo que, a su juicio, consideraban derecho internacional en esta materia, en los siguientes términos :

> [...] A falta de disposiciones concretas en contrario en los tratados, la tendencia de este derecho es que ningún Estado puede reclamar el uso de las aguas de un río internacional de manera que cause perjuicio material a los intereses de otros Estados, y que ningún Estado puede oponerse al uso de las aguas de los ríos por otros Estados a menos que este uso cause perjuicio material a sus propios intereses [...] [210].

112. Ya en 1949 el Secretario General de las Naciones Unidas había expresado la opinión de que « ha habido reconocimiento general de la tesis de que un Estado no debe permitir que su territorio sea empleado para fines perjudiciales de los intereses de otros Estados [...] » [211]. El tribunal arbitral en el asunto *Trail Smelter* sostuvo que :

> [...] con arreglo a los principios del derecho internacional [...] ningún Estado tiene el derecho de usar o permitir el uso de su territorio en forma que el territorio de otro Estado o las personas o propiedades que allí se encuentren sufran daños por el efecto del humo, cuando el asunto tiene serias consecuencias y el daño queda demostrado por pruebas claras y convincentes [212].

---

[209] En sustento de la tesis, véase, entre otras obras, J. Andrassy, « Les relations internationales de voisinage », *Recueil des cours..., 1951-II*, París, Sirey, 1952, t. 79, en especial págs. 169 a 176 (« aménagement des eaux communes »), págs. 102 a 129, 177 y 178 y bibliografía, págs. 179 y 180. Véase, además, del mismo autor, « L'utilisation des cours des bassins fluviaux internationaux » *(loc. cit.)*, págs. 23 a 40, y « Nachbarrecht und Wassernutzung », *Völkerrecht und rechtliches Weltbild- Festschrift für Alfred Verdross*, Viena, Springer, 1960, págs. 55 y 56; C. B. Bourne, « International law and pollution of international rivers and lakes », *University of British Columbia Law Review*, Vancouver, vol. 6, 1971, pág. 126, y, del mismo autor, « Procedure in the development of international drainage basins : the duty to consult and to negotiate », *The Canadian Yearbook of International Law*, Vancouver, vol. X, 1972, página 212; J. J. A. Salmon, « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international », informes y proyectos de resolución presentados en la sesión de Atenas del Instituto de Derecho Internacional, *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, Basilea, vol. 58, t. I, págs. 193 y ss.; L. Oppenheim, *International Law : a Treatise*, 8.ª ed., H. Lauterpacht ed., Londres, Longmans, Green, 1955, vol. I, págs. 345 a 347 y 474 a 476; A.-Ch. Kiss, *L'abus de droit en droit international*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1953; F. A. von der Heydte, « Das Prinzip der guten Nachbarschaft im Völkerrecht », *Völkerrecht und rechtliches Weltbild... (op. cit.)*, págs. 133 a 145, y, del mismo autor, « Le principe de bon voisinage en droit international », *Revista da Facultade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, vol. XV, 1962, págs. 279 a 292; E. Suy, « Réflexions sur la distinction entre la souveraineté et la compétence territoriale », *Internationale Festschrift für Alfred Verdross zum 80. Geburtstag*, Munich, Fink, 1971, págs. 493 y ss.; R. W. Ianni, « International and private actions in transboundary pollution », *The Canadian Yearbook of International Law*, Vancouver, vol. XI, 1973, pág. 258; Barberis, *Los recursos... (op. cit.)*, en especial págs. 28 a 30 y 150 a 154, y obras y práctica allí citadas; J. Ballenegger, *La pollution en droit international : la responsabilité pour les dommages causés par la pollution transfrontière*, Ginebra, Droz, 1975, en especial págs. 21 y 72; véase también B. Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Londres, Stevens, 1953, pág. 130; Lederle, « Die Donauversinkung », *Annalen des Deutschen Reichs*, Munich, 1917, pág. 693; M. Decleva, *L'utilizzazione delle acque nel diritto internazionale*, Universidad de Trieste, 1939, 1.er año, ser. 2, fascs. 3 y 4, págs. 85 y ss.; H. Jaeger, « Das Recht der wirtschaftlichen Nutzung mehrstaatlicher Gewässer », *Berichte des Wirtschafts- u. Verkehrsministeriums*, Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, N.º 16, 1952, pág. 39; J. F. Hostie, « Problems of international law concerning irrigation of arid lands », *International Affairs*, Londres, vol. XXXI, 1955, pág. 61; Jiménez de Aréchaga, *loc. cit.*, pág. 320; M. Wolfrom, *L'utilisation à des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*, París, Pedone, 1964, pág. 143; Ch. Bédard, *Le régime juridique des Grands Lacs de l'Amérique du Nord et du Saint-Laurent*, Québec, Presse universitaire de Laval, 1966, págs. 129 y 130; G. Herczegh, « Some legal questions of the utilization of the waters of international rivers », *Questions of International Law*, Budapest, Rama húngara de la ILA, 1968, pág. 117; C. A. Colliard, « Evolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux », *Recueil des cours..., 1968-III*, Leyden, Sijthoff, 1970, t. 125, págs. 336 y ss.; G. Reitzenstein, *Das Recht der Staaten an gemeinsamen Flüssen*, Borna-Leipzig, Noske, 1911, págs. 31 a 58.

[210] *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimoséptimo período de sesiones, Sexta Comisión*, 764.ª sesión, párr. 20. Veinte años antes el Asesor Jurídico del Departamento de Estado había concluido lo siguiente : « Ninguno de [los acuerdos que había examinado respecto del " uso de los ríos y lagos con un aspecto internacional "] adopta la antigua teoría postulada por el Ministro de Justicia Harmon [...]. Por el contrario, estos acuerdos específicamente reconocen y protegen los derechos de los Estados del curso inferior. » (Citado en Whiteman, *op. cit.*, pág. 950.)

[211] Naciones Unidas, *Survey of International Law* [N.º de venta : 1948.V.1(1)], pág. 34, párr. 57.

[212] Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, volumen III..., pág. 1965. [Véase también *Anuario... 1974*, vol. II

(Continúa en la página siguiente.)

1. El principio básico

113. La expresión más común de esta tesis, en este plano general, es la máxima latina *sic utere tuo ut alienum non laedas*[213]. La máxima se ha aplicado, de una u otra forma, en los planos puramente nacional, federal (interprovincial)[214] e internacional[215]. En términos precisos, la máxima en los planos interprovincial y nacional ha sido principalmente aplicada por los tribunales del *common law*[216]. En el plano internacional la aplicación implícita del principio expresado en la máxima se echa de ver en numerosos tratados, por ejemplo, en los arreglos entre Canadá y los Estados Unidos, que incluyen, entre otros, los Acuerdos de 1972 y 1978 sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos y la aplicación de la disposición contra la contaminación (artículo IV) de su básico Tratado de 1909 relativo a las Aguas Fronterizas, a pesar de otras disposiciones de ese Tratado[217]. Una reformulación del principio figura también en el principio 21 de la Declaración de la Con-

(Continuación de la nota 212.)

(segunda parte), pág. 206, documento A/5409, párr. 1054.] Si bien el asunto se refería a la contaminación atmosférica, el Tribunal se apoyó en precedentes análogos relativos al agua. En su decisión de 9 de abril de 1949 sobre el asunto del *Canal de Corfú* (fondo), la Corte Internacional de Justicia ha sostenido « la obligación que incumbe a todo Estado de no permitir conscientemente que su territorio se utilice para realizar actos contrarios a los derechos de otros Estados » (*C.I.J. Reports 1949*, pág. 22).

[213] En las Normas de Helsinki, esta máxima sustenta el texto del cap. 3, « Contaminación ». Véase, en especial, el comentario al art. X (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, págs. 497 a 501 y obras allí citadas). Las Normas de Helsinki no contienen un artículo general específico sobre la responsabilidad por el perjuicio apreciable. En el párrafo 3 del preámbulo de su resolución de Buenos Aires, de 1957, la Federación Interamericana de Abogados dijo así: « Los Estados que tengan parte de un sistema de aguas internacionales bajo su jurisdicción están en el deber de abstenerse de realizar cambios en el régimen existente que pudiesen afectar adversamente el aprovechamiento por otro u otros Estados con jurisdicción en este sistema [...]. » [Federación Interamericana de Abogados, *Actuaciones de la Décima Conferencia... (op. cit)*, págs. 246 a 248; el texto de la resolución se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 222, documento A/5409, párr. 1092.]

[214] La práctica interestatal pertinente ha sido parcialmente examinada en la sección B *supra*, que versa sobre la participación equitativa. Para estudios más detallados, véanse W. van Alstyne, « International law and interstate river disputes », *California Law Review*, Berkeley (Calif.), vol. XLVIII, 1960, págs. 596 a 622; J. Friedrich, « The settlement of disputes between States concerning rights to the waters of interstate streams », *Iowa Law Review*, Iowa City, vol. 32, 1946-1947, págs. 244 a 282; Berber, *Rivers in International Law (op. cit.)*, págs. 179 a 184; D. Schindler, « The administration of justice in the Swiss Federal Court in intercantonal disputes », *The American Journal of International Law*, vol. 15, 1921, pág. 155. Respecto de la aplicabilidad de este precedente en el plano internacional, véase, por ejemplo, « Convenzione con la Francia per l'utilizzazione delle acque del fiume Roja e suoi affluenti », anotada por D. Anzilotti, *Rivista di Diritto Internazionale*, Roma, serie II, vol. IV, 1915; M. Huber, « Ein Beitrag zur Lehre von der Gebietshoheit an Grenzflüssen », *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, Breslau, vol. 1, 1907, págs. 34 y 35; W. B. Cowles, « International law as applied between subdivisions of federations », *Recueil des cours..., 1949-I*, París, Sirey, 1949, vol. 74, págs. 659 a 670; Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua, *Seminario de administración de cuencas interjurisdiccionales* [Mendoza (Argentina), 7-12 de julio de 1975], Mendoza, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas, 1975.

[215] Además de la formulación *sic utere tuo...*, existen otras variantes o máximas similares: *prohibetur ne quis faciat in suo quod nocere possit alieno* (se prohíbe hacer en su propia [tierra] lo que puede causar daño a la ajena) y *sic enim debere quem meliorem agrum suum facere ne vecini deteriorem faciat* (todos debieran mejorar sus tierras de modo que no se perjudiquen las del vecino), lo que, según se afirma, constituye una « norma del derecho romano » (*Black's Law Dictionary*, 5.ª ed., Saint Paul (Minn.), West Publishing Co., 1979, págs. 1091, 1237 y 1238. E. C. Clark, en su *History of Roman Private Law*, Cambridge, University Press, 1914, segunda parte, vol. 2, pág. 587, insiste en que la formulación *sic utere tuo ut non laedas alienum* era una de las dos únicas restricciones que gravitaban sobre los derechos de la propiedad privada; la otra era el dominio eminente.

[216] Para un análisis y una exposición de las aplicaciones y de las críticas de la fórmula en el marco judicial, véanse, entre otros:

Rylands and Horrocks c. *Fletcher*, 1868 (Reino Unido, *The Law Reports, English and Irish Appeals*, vol. III, 1868, pág. 330);

Thurston c. *Hancock* et al., 1815 (*Massachusetts Reports*, vol. 12, 1820, pág. 224);

Fleming c. *Lockwood*, 1908 (*Pacific Reporter*, vol. 92, 1908, pág. 962), en el que el Tribunal Supremo de Montana determinó lo siguiente: « La máxima *sic utere tuo*... establece, en sentido general, la norma en virtud de la cual todos los miembros de la sociedad poseen y disfrutan su propiedad, pero no constituye una norma absoluta, sin limitaciones. Si se la aplicara literalmente en todos los casos, menoscabaría fundamentalmente el objeto mismo de su existencia, pues en muchas oportunidades privaría a los individuos del uso legítimo de su propiedad [...] La doctrina de la máxima no es incompatible con la norma jurídica de que un hombre puede usar su propiedad como le plazca para todos los fines a que se preste, sin tener que responder por las consecuencias, siempre que no cause voluntariamente perjuicios, no cree molestias, y siempre que obre con el debido cuidado y precaución con el fin de prevenir todo perjuicio a terceros. »;

Davoren c. *Kansas City*, 1925 (*South Western Reporter*, vol. 273, 1925, pág. 401), en el que, en su fallo, el Tribunal Supremo de Missouri precisa: « [...] o, según la fórmula utilizada a veces, de manera a no causar perjuicios irrazonables a terceros »;

Town of Jackson c. *Mounger Motors*, 1957 (*Southern Reporter*, vol. 98, 1958, pág. 698), en el que el Tribunal de Apelación determinó: « Este principio, claro está, condiciona la norma general según la cual [...] el propietario de un terreno puede disponer de él y utilizarlo a su antojo, a condición de que al hacerlo no perturbe ni menoscabe irrazonablemente el uso que su vecino haga de su propia tierra. »;

Chapman c. *Barnett*, 1961 (*Indiana Appelate Court Reports*, vol. 131, 1962, pág. 30);

Barger c. *Barringer*, 1909 (*North Carolina Reports*, vol. 151, 1918, reimp., pág. 419);

Lasala et al. c. *Holbrook*, 1833 (*Paige's Reports*, vol. 4, 1834, págs. 171 a 173);

The Auburn and Cato Planck Road Co. c. *Douglas*, 1853 (*New York Reports*, vol. V, 1857, pág. 444);

Mahan c. *Brown*, 1835 (*Wendell's Reports*, vol. 13, 1836, pág. 264).

Véase también W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Nueva York, Garland, 1978, reimp., vol. I, pág. 306, y, respecto de las normas generales inferidas y citas de otros muchos casos, *American Jurisprudence*, 1.ª ed., vol. 38, secc. 15 (« Negligence »); *ibid.*, 2.ª ed., vol. 1, 1962, secc. 2 (« Adjoining landowners »), págs. 692 y 693, y vol. 16 A, 1979, secc. 397 (« Constitutional law »); H. T. Tiffany, *A Treatise on the Modern Law of Property and other Interests in Land*, C. Zollmann, ed., Chicago (Ill.), Callaghan, 1940, en especial seccs. 508 y 509.

[217] Cohen, *loc. cit.*, págs. 119 y ss.

ferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), que proclama que los Estados tienen « la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional »[218]. Análogamente, el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre recursos naturales compartidos por dos o más Estados, convocado bajo los auspicios del PNUMA, contiene un Proyecto de principios de conducta en el campo del medio ambiente que implícitamente parte de la hipótesis de la aplicabilidad del principio en esta materia :

> De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se llevan a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional[219].

114. El principio *sic utere tuo* se refleja claramente, además, en el artículo 3 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974 :

> 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.

115. En la esfera de la radiodifusión, en la cual diversas clases de transmisiones pueden causar interferencias en el territorio de otros Estados, el principio encuentra amplia aceptación, por ejemplo, en los primeros acuerdos internacionales como la Convención internacional de radio y telegrafía de 25 de noviembre de 1927[220], la Convención internacional de radio y telegrafía de 1932[221] y la Convención internacional sobre el uso de la radiodifusión en la causa de la paz, de 23 de septiembre de 1936[222].

116. Se ha sostenido que la máxima en cuestión tuvo su origen en el derecho romano[223]; sin embargo, con prescindencia de su origen, ocupa contemporáneamente un firme lugar entre los fundamentos doctrinarios de la obligación de los Estados de evitar causar un perjuicio apreciable a otros Estados; acaso más particularmente respecto del perjuicio transmitido por la vía de los cursos de agua internacionales. Numerosos publicistas han inferido el principio de la práctica de los Estados[224].

---

[218] *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). Véase L. Sohn, « The Stockholm Declaration on the Human Environment », *Harvard International Law Journal*, Cambridge (Mass.), vol. 14, 1973, pág. 423.

[219] Principio 3, párr. 1 (UNEP/IG.12/2, anexo al documento UNEP/GC.6/17). Aunque en la nota explicativa de los principios el Grupo señaló que la formulación no « 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 », el texto citado, por sus términos, parecería declaratorio del derecho internacional existente.

[220] Art. 10, párr. 2 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. LXXXIV, pág. 97).

[221] Art. 35, párr. 1 (*ibid.*, vol. CLI, pág. 5).

[222] Art. I (*ibid.*, vol. CLXXXVI, pág. 301).

[223] Por lo que sabemos de las « Doce Tablas », la tabla VIII contenía una ley, la número VIII, que guarda cierta relación con este aspecto : « Cuando la lluvia cae sobre la tierra de una persona en tal cantidad que hace elevarse las aguas y causar perjuicio a la propiedad de otro, el pretor designará a tres árbitros con el fin de contener las aguas y amparar contra el perjuicio a la otra parte. » [*The Civil Law*, trad. inglesa de S. P. Scott, ed., Cincinnati (Ohio), Central Trust Co., 1932, vol. 1, pág. 72.] El número LXXI de las Nuevas Constituciones del Emperador León se refería a la distancia autorizada entre los cultivos de otra persona a la cual se podían construir estructuras en tierras cultivables o viñedos (*ibid.*, vol. 17, págs. 267 y 268). Véase también el libro XXXIX, título III, respecto del derecho a obligar a un vecino a ocuparse del agua y el agua de lluvia, del Digesto de Justiniano (*ibid.*, vol. 9, págs. 3 a 17), y el libro III, título XXXIV, del Código de Justiniano, respecto de las servidumbres y el agua, etc. (*ibid.*, vol. 12, págs. 323 a 326). En el Digesto, libro VII, título III, sección 17 (Papirius Justus, sobre las constituciones, libro I), se dice que un rescripto de los emperadores Antonino y Vero precisa que « cuando se toma agua de un río público con el fin de regar los campos, se la debe dividir en proporción a la superficie de éstos, salvo que alguien pueda probar que, en virtud de un privilegio especial, tiene derecho a un mayor caudal », y que « a una parte sólo se le debiera permitir conducir agua donde esto pueda hacerse sin perjuicio para otros » (*ibid.*, vol. 3, pág. 295). Como bien se sabe, las antiguas máximas y decisiones solían ser contradictorias y había también duplicaciones. Compárese *neminem laedit qui jure suo uritur* (quien defiende a su propio derecho a nadie daña); *nemo damnum facit nisi qui id fecit quod facere jus non habet* (no se estima que alguien causa perjuicio a menos que haga lo que no tiene derecho a hacer). En un estudio especializado bien documentado de los orígenes antiguos del derecho de aguas, Scott concluye :

> « El derecho romano [...] respetaba los derechos y las costumbres antiguos. Atendía, también, a las necesidades prácticas. Al referirse a un caso de aguas, Ulpiano dice (D.43.13.1.7) : " debiéramos examinar la utilidad de las cosas y la seguridad de quien labora, siempre que aquellos que moran a lo largo del río no sean perjudicados ". Por último, los juristas romanos siguieron la máxima que dice " La equidad sugiere esto, aunque acaso seamos deficientes en el derecho " en los problemas de aguas. Aunque las reglas del derecho acaso no resolvieran la situación, el jurista estimaba que debía ser posible actuar con el objeto de amparar a un hombre que se beneficiaba sin perjudicar a otros (D.39.3.2.5). La creación de un sistema de derecho de aguas que protegía los derechos antiguos, ajustado a las necesidades prácticas e informado por el principio de la equidad, no fue una hazaña insignificante. »

Véase también B. E. Dobkins, *The Spanish Element in Texas Water Law*, Austin, Texas University Press, 1959, pág. 57; K. Neumeyer, « Ein Beitrag zum internationalen Wasserrecht », *Festschrift für Georg Cohn*, Zurich, Staatswissenschaftliche Fakultät, 1915, pág. 143; C. G. Vernesco, *Des fleuves en droit international*, París, Rousseau, 1888, págs. iv a xvi, 1 a 42, 83 a 99, 123 a 146 (primera parte : « De la condition des fleuves en droit romain »); también págs. 144 a 150, 155 a 165, 172 a 193 y 280 a 286.

[224] Véanse, entre otras obras, Smith, *op. cit.*, pág. 71; Lederle, *Das Recht der internationalen Gewässer... (op. cit.)*, pág. 60; C. Eagleton, « The use of the waters of international rivers », *Canadian Bar Review*, Ottawa, vol. XXXIII, N.° 8, 1955, pág. 1023; R. W. Johnson, « Effect of existing uses of the equitable apportionment of international rivers : an American view », *University of British Columbia Law Review*, Vancouver, vol. 1, 1959, pág. 392; J. E. Manner, « La contaminación del agua en el derecho internacional », OMS, *Aspectos de la lucha contra la contaminación del agua*, Cuadernos de salud pública N.° 13, Ginebra, 1963, pág. 57; W. van Alstyne, « The

(Continúa en la página siguiente.)

117. Un autor concluyó que existe una condición importante que restringe la independencia absoluta de los Estados, a saber :

[...] el principio, que posiblemente corresponde a la prohibición del « abuso del derecho » en derecho interno, según el cual un Estado no puede permitir que su territorio se utilice con fines perjudiciales a los intereses de otros Estados [225].

La relación con el « abuso del derecho » no es atípica, por lo menos en los tratadistas basados en el *common law* [226]. Es más probable que el jurista de derecho civil, por otra parte, se ocupe del principio del *abus de droit* [227]. Si el principio, tal como está expresado, ha causado controversias entre juristas y jueces en el pasado [228], su reiteración en una formulación u otra, por lo menos en el plano internacional, puede decirse con justicia que constituye como el principio *sic utere tuo,* un principio general considerado obligatorio para todos los miembros de la comunidad internacional [229]. En el pre-

(Continuación de la nota 224.)

justiciability of international river disputes : a study in the case method », *Duke Law Journal,* Durham (N.C.), 1964, pág. 316; Gönnenwein, *op. cit.,* pág. 65; F. von der Heydte, *Völkerrecht,* Colonia, Verlag für Politik und Wirtschaft, vol. I, 1958, pág. 241.

[225] J. G. Starke, *An Introduction to Internationale Law,* 5.ª ed., Londres, Butterworth, 1963, pág. 101, bajo el título « Rules of neighbourly intercourse between States ». Véase también Oppenheim, *op. cit.,* págs. 345 y 346 y 474 a 476, y obras allí citadas; A. E. Utton, « International water quality law », *Natural Resources Journal,* vol. 13, 1973, págs. 286 a 294. En la elucidación de los elementos del tema se hará referencia a otras ilustraciones de la práctica estatal y la doctrina.

[226] Véase A. Lester, « River pollution in international law », *The American Journal of International Law,* vol. 57, 1963. Lester concluyó lo siguiente :

« Se puede decir con certeza, *de lege lata,* que la doctrina Harmon no es un principio generalmente reconocido del derecho internacional y que existe responsabilidad por los actos incompatibles con el principio general *sic utere tuo.* Las doctrinas de la buena vecindad, el abuso del derecho, las servidumbres y la repartición equitativa acentúan elementos que se debieran tener en cuenta al elaborar el derecho de los ríos, pero que por sí mismos no constituyen normas jurídicas específicas. » (*Ibid.,* pág. 847; para los precedentes y las obras allí citadas en sustento de la conclusión, *ibid.,* págs. 831 a 847.)

[227] Véase su utilización y análisis, en relación con los principios conexos (o incluso coincidentes), en las comunicaciones siguientes que figuran en *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979,* vol. 58, t. I, informe de J. J. A. Salmon, « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international » (págs. 193 y ss., en especial págs. 201 a 203), y obras allí citadas, y las observaciones en respuesta al párrafo 3 del cuestionario de J. J. A. Salmon (pág. 294) de C.-A. Colliard (pág. 296), R. Y. Jennings (págs. 298 y 299), E. McWhinney (pág. 303), C. Rousseau (pág. 304), I. Seidl-Hohenveldern (págs. 305 y 306), J. Sette Câmara (pág. 308), H. Valladão (pág. 310), J. H. W. Verzijl (pág. 311), K. Zemanek (pág. 313) y J. Zourek (pág. 315), así como E. McWhinney (pág. 366) y J. Zourek (pág. 378); véase también el cuarto párrafo del preámbulo de la resolución II, aprobada por el Instituto en su reunión de Atenas, que dice lo siguiente :

« *Recordando* la obligación de respetar la soberanía de todos los Estados sobre su territorio, como resultado de lo cual cada Estado está obligado a evitar cualquier uso de su propio territorio que cause perjuicio en el territorio de otro Estado. » (*Ibid.,* t. II, pág. 196.)

y el debate en el que se respaldó el principio enunciado en ese párrafo (*ibid.,* págs. 107 y 108).

[228] No es neecsario realizar una exploración de la sustancia y semántica de este venerable debate. Sin embargo, las posiciones básicas se pueden consultar, por ejemplo, en H. Gutteridge, « Abuse of right », *The Cambridge Law Journal,* vol. V, 1933, pág. 22; A. de Cupis, *Il danno, teoria generale della responsabilità civile,* Milán, Giuffrè, 1955, págs. 20 y 21, y las obras allí citadas; A. Spota, *Tratado de derecho civil,* Buenos Aires, Depalma, 1947, t. 1, vol. 1, págs. 304 y 305, y t. 2, vol. 1, págs. 3 a 13; M. Rotondi, « L'abuso di diritto », *Rivista di diritto civile,* Padua, 1923, págs. 113 y 114; E. Salas Acdeel, « Las relaciones de vecindad y el abuso del derecho », *Jurisprudencia Argentina,* Buenos Aires, vol. 71, pág. 678; M. Markovitch, *La théorie de l'abus de droit comparé,* París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1936; R. Mugaburu, *Esquemas sobre la sistemática del derecho,* Buenos Aires, 1952, págs. 272 a 312, 393 a 399, y obras allí citadas; H. Capitant, « Des obligations de voisinage et spécialement de l'obligation qui pèse sur le propriétaire de ne causer aucun dommage au voisin », *Revue critique de législation et de jurisprudence,* París, t. XXIX, 1900, pág. 156. Véase *aemulatio* (abuso o uso indebido del derecho) en : A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law,* Filadelfia (Pa.), 1953, donde se sostiene que el término no es de origen romano, sino que se desarrolló en la Edad Media cuando las leyes de Justiniano fueron influidas por la ética cristiana; M. de Villiers, « Nuisances in Roman law », *The Law Quarterly Review,* Londres, vol. 13, 1897, pág. 387; *A Provincial Manual of Later Roman Law-the Calabrian Procheiron on Servitudes and Bye-Laws incidental to the Tenure of Real Property,* versión inglesa de E. H. Freshfield, Cambridge, University Press, 1931. La polémica entre especialistas del Código Civil se centró en la lógica de la existencia de un derecho que no se pudiera ejercer en su plenitud; analíticamente, se arguyó, la formulación inicial del derecho debía ser inexacta e incompleta porque las restricciones o limitaciones, estrictamente hablando, formarían parte de la descripción completa del derecho. A este respecto, véanse M. Planiol, « Fondement de la responsabilité », *Revue critique de législation et de jurisprudence,* París, 1905, en especial pág. 290, e *ibid.,* 1906, pág. 80; y del mismo autor, *Traité élémentaire de droit civil,* 9.ª ed., vol. II, París, Libraire générale de droit et de jurisprudence, 1923, págs. 287 a 292; G. Morin, « Quelques observations critiques sur le concept d'abus du droit », *Introduction à l'étude du droit comparé,* París, Sirey, vol. II, 1938, tercera parte, pág. 467. Las disposiciones sobre abuso del derecho en los códigos civiles se reseñan en Berber, *Rivers in International Law (op. cit.),* págs. 198 a 205.

[229] Véase, en especial, Kiss, *op. cit.*; N.-S. Politis, « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux», *Recueil des cours..., 1925-I,* París, Hachette, vol. 6, 1926, pág. 5, y obras allí citadas; H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community,* Oxford, Clarendon Press, 1933, cap. 14; M. Scerni, *L'abuso di diritto nei rapporti internazionali,* Roma, Anonima romana editoriale, 1930; Cheng, *op. cit.,* cap. 4; S. Trifu, *La notion de l'abus de droit dans le droit international,* París, Domat Montchrestien, 1940; A. Hauriou, « Les dommages indirects dans les arbitrages internationaux », *Revue générale de droit international public,* París, 2.ª serie, vol. VI, 1924, pág. 203; I. C. MacGibbon, « Customary international law and acquiescence », *The British Year Book of International Law, 1957,* vol. 33, pág. 115; Schwarzenberger, « Uses and abuses of the abuse of rights in international law », The Grotius Society, *Transactions for the Year 1956,* Londres, vol. 42, 1957, pág. 147; J.-D. Roulet, *Le caractère artificiel de la théorie de l'abus de droit en droit international public,* Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1958; Sauser-Hall, *loc. cit.,* págs. 5 y ss., y obras allí citadas; E. R. C. van Bogaert, *Het rechtmisbruik in het volkenrecht,* Amberes, De Sikkel, 1948; H.-J. Schlochauer, « Die Theorie des *abus de droit* im Völkerrecht », *Zeitschrift für Völkerrecht,* Breslau, vol. XVII, N.º 3, 1933; W. Friedmann, « The uses of " general principles " in the development of international law », *The American Journal of International Law,* vol. 57, 1963, en especial págs. 288 a 290; L. Siorat, *Le problème des lacunes en droit international,* París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958, págs. 395 y ss.; C. B. Bourne, « The rights to utilize the waters of international rivers », *The Canadian Yearbook of International Law, 1965,* Vancouver, vol. III, 1965, pág. 187; G. Dahm, *Völkerrecht,* vol. I, Stuttgart, Kohlhammer, 1958, págs. 541 y 542.

sente informe, pues, se prestará especial atención a refinar el principio en cuanto sea útil en el derecho del uso de los sistemas de cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación [230]. El principio, además, está registrado en términos expresos en las disposiciones generales del proyecto de convención sobre el derecho del mar :

Artículo 300.—Buena fe y abuso de derecho

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a cumplir de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Convención y a ejercer los derechos, competencias y libertades reconocidos en esta Convención de manera que no constituya un abuso de derecho [231].

118. Existe otro principio conexo que merece, por lo menos, alguna elucidación en este punto : el principio de la « buena vecindad » (« voisinage »). Conceptualizado de ese modo, la limitación de plena libertad de acción del Estado parece haber sido objeto de análisis principalmente en el continente europeo, y esta posición se considera « muy similar a la vinculada con el principio del abuso del derecho [...] » [232]. Existe un caudal considerable de bibliografía en el cual se examina esta tesis [233]. El principio ha sido expuesto de manera autorizada, por ejemplo, en el Código Civil alemán de 1884 :

[...] que el derecho de una persona a disponer de su propiedad está limitado por el derecho similar de la disposición que posee su vecino y este último no está obligado a tolerar instalaciones que tengan un efecto perjudicial para su predio cuando excedan de las proporciones derivadas de las relaciones sociales normales de la vida cotidiana [234].

Si bien los principios conexos de *sic utere tuo* y *abus de droit* destacan el aspecto restrictivo de los derechos de uso del propietario, la doctrina de la buena vecindad establece claramente que el vecino está también obligado a tolerar « interferencias » de poca monta o de menor importancia [235]. Las interferencias son ilícitas cuando, con la debida consideración, se podrían haber evitado [236]. Algunos autores consideran que el principio se limita « a prescribir que los Estados no deben realizar en las zonas próximas a un límite internacional actos que provoquen consecuencias perjudiciales para un país vecino » [237]. Aunque en otras épocas e incluso con frecuencia en la actualidad la restricción a las regiones fronterizas habría sido suficiente, el principio general en que se sustenta contemporáneamente la responsabilidad por el perjuicio apreciable no es tan limitado.

119. Esta tesis general, que ciertamente carece de definición precisa, se manifiesta también en otros sistemas jurídicos y aparentemente tiene un origen auténticamente antiguo. El código de leyes más antiguo que se conoce, el Código de Hammurabi, contiene muchas disposiciones respecto del riego. Con arreglo a estas disposiciones, al parecer, cada agricultor a lo largo de un canal de regadíos estaba obligado a utilizar el agua de modo tal de no perjudicar a los predios de sus vecinos [238]. El principio del derecho islámico de que uno no debe causar perjuicio a la propiedad de otro del mismo modo que uno no querría que su propia propiedad fuera dañada tiene su contrapartida en la ley judaica : « Un propietario al usar sus tierras estaba obligado a no causar perjuicio a su vecino y a no privarle de sus derechos consuetudinarios causándole daños, etc. » [239].

120. Es obvio que se requiere equilibrar los intereses, como se señaló en el asunto de la *Zona española de Marruecos :*

Se reconoce que el objeto de todo derecho es asegurar la coexistencia de intereses dignos de protección jurídica. Lo mismo puede decirse indudablemente del derecho internacional [...] [240].

---

[230] Se ha prescindido de examinar las consecuencias del principio, pues este tema corresponde más precisamente a la esfera de la responsabilidad de los Estados, que es objeto de amplia y activa consideración por la CDI.

[231] *Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar,* vol. XVII, documento A/CONF.62/122.

[232] Berber, *Rivers in International Law (op. cit.),* pág. 211.

[233] Véanse, entre otros, von der Heydte, « Das Prinzip der guten Nachbarschaft... », *loc. cit.,* págs. 133 a 145; H. Thalmann, *Grundprinzipien des modernen zwischenstaatlichen Nachbarrechts,* Zurich, Juris-Verlag, 1951; Andrassy, « Les relations internationales de voisinage », *loc. cit.,* págs. 77 y ss.; Capitant, « Des obligations de voisinage et spécialement de l'obligation qui pèse sur le propriétaire de ne causer aucun dommage au voisin », *loc. cit.,* pág. 156; R. von Jhering, « Des restrictions imposées aux propriétaires fonciers dans l'intérêt des voisins », *Oeuvres choisies,* trad. francesa de O. de Meulenaere, París, Marescq, 1893, vol. 2, págs. 101 y ss.; H. de Page, *Traité élémentaire de droit civil belge,* vol. 4, Bruselas, Bruylant, 1938, págs. 801 y ss.; L. Barassi, *La proprietà nel nuovo Codice civile,* 2.ª ed. rev., Milán, Giuffrè, 1943, págs. 300 y ss.; Ch. de Visscher, *Problèmes de confins en droit international public,* París, Pedone, 1969.

[234] *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen,* Leipzig, Verlag von Veit, 1884, vol. 11, pág. 345, citado en Berber, *Rivers in International Law (op. cit.),* pág. 215. El Código Civil (art. 903) dispone, sin embargo, que « las personas podrán hacer lo que quieran con su propiedad en la medida en que no entren en conflicto con la ley o los derechos de un tercero » (citado en Berber).

[235] No debe dejarse de señalar que la « finalidad » mencionada en primer término en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas es « practicar la tolerancia y [...] convivir en paz como buenos vecinos ».

[236] *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen,* Berlín, De Gruyter, 1939, vol. 159, pág. 139. Cabe señalar también « la responsabilidad que incumbe hoy a todos los países grandes o pequeños de establecer en el mundo un ambiente de colaboración y de seguridad, así como [el] papel que la existencia y el fomento de relaciones bilaterales de buena vecindad y de comprensión entre los Estados puede desempeñar en el logro de esta finalidad » [resolución 2129 (XX) de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1965].

[237] Barberis, *Los recursos... (op. cit.),* pág. 149. Véase, sin embargo, G. Handl, « Territorial sovereignty and the problem of transnational pollution », *American Journal of International Law,* vol. 69, 1975, págs. 50 y ss., en especial pág. 56.

[238] *The Babylonian Laws,* G. R. Driver y J. C. Miles, eds., 2.ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1956, vol. 1, pág. 153.

[239] G. Horowitz, *The Spirit of Jewish Law : a brief account of Biblical and Rabbinical Jurisprudence,* Nueva York, Central Book Co., 1953, pág. 328. Véase también M. Fathi, *La doctrine musulmane de l'abus des droits,* Universidad de Lyon, Séminaire oriental d'études juridiques et sociales, 1913; FAO, *Water Laws in Moslem Countries,* Irrigation and Drainage Paper 20/1, por D. Caponera, Roma, 1973, vol. 1, en especial págs. 21, 22 y 38 a 42, y obras allí citadas.

[240] *British claims in the Spanish zone of Morocco, Spain* c. *United Kingdom,* 1925, Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. II..., pág. 640.

A decir verdad, el tribunal observó que existían varios principios « que ni siquiera eran pasibles de discusión », el primero de los cuales se expuso del siguiente modo :

La responsabilidad es el corolario necesario del derecho. Todos los derechos de carácter internacional, en consecuencia, involucran una responsabilidad nacional [...] [241].

121. Una decisión bien conocida del Staatsgerichtshof (el Tribunal de Derecho Constitucional) de Alemania fue aún más allá en la aplicación de la norma entre Estados federales, aunque respecto de derechos sobre el caudal de las aguas del Danubio. Al determinar que Baden debía desistir de causar perjuicio a su vecino en la presa de Immendingen, el Tribunal se apoyó en los « principios generalmente reconocidos del derecho de aguas [de acuerdo con los cuales] en relación con una presa no puede haber un consumo inútil de agua, que sea perjudicial a las demás partes interesadas » y que, si bien un Estado « no está obligado a interferir, en los intereses de otro Estado, con los procesos naturales que afectan a un río internacional », los actos de Baden equivalían al « abandono de toda obra ordenada de mantenimiento » a lo largo de esta parte del río. Además, señaló que « sólo una interferencia considerable con el flujo natural de los ríos internacionales puede constituir un fundamento para las reclamaciones de derecho internacional »; sin embargo, « los principios jurídicos que se han formulado respecto de la utilización común de los cursos de agua internacionales que corren sobre la superficie se deben [...] aplicar a las aguas subterráneas » y, por tanto, Wurtemberg estaba obligado « a abstenerse de interferir en una distribución natural del agua que cause perjuicio a los intereses de Baden en grado considerable » [242].

122. El Acta adicional del Tratado de Bayona de 1866, que constituyó el elemento central del laudo en el arbitraje del *Lago Lanós* entre España y Francia, contiene una disposición, a saber, el artículo 9, vinculada con los requisitos concernientes a los usos existentes. A este respecto el Tribunal dijo :

El reconocimiento de la legalidad de ese uso está sujeto a las siguientes condiciones :

[...]

b) la legalidad de cada disfrute se reconoce sólo en la medida en que el agua utilizada sea necesaria para satisfacer necesidades reales.

c) El reconocimiento de la legalidad de un disfrute debe cesar en casos de abuso, incluidos los abusos distintos del empleo de agua en exceso de la que sea necesaria para satisfacer necesidades reales [243].

Dentro de la práctica más reciente en materia de tratados, el Acta de 1963 relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger previó la utilización del río, sus tributarios y afluentes por las partes en congruencia con su obligación de no emprender actividades perjudiciales para las otras partes en el tratado [244]. La Convención de 1971 entre el Ecuador y el Perú, respecto de dos cuencas, la de Puyango-Tumbes y la de Catamayo-Chira, reconoce el derecho de cada país a utilizar las aguas en su territorio para sus necesidades, « siempre que no cause daño o perjuicio a la otra parte » [245]. En su artículo 4, la Convención de 1972 sobre el estatuto del río Senegal requirió la consulta y aprobación de las demás partes contratantes para ejecutar cualquier proyecto susceptible de modificar las características del régimen del río, etcétera, « d'une manière sensible »; se atribuyó competencia al órgano mixto, previsto en el artículo 11 de la Convención, para determinar si la modificación sería « sensible » [246].

123. La Convención y el Estatuto relativos al aprovechamiento de la cuenca del Chad (1964) exigen la notificación a la Comisión de la cuenca del Chad de todos los proyectos que se tengan en estudio; se debe consultar a la Comisión respecto de todas las medidas que puedan ejercer una « influence sensible » (« notable influencia ») sobre las pérdidas de agua, el hidrógrama anual, las condiciones de su aprovechamiento por otros Estados ribereños, la calidad del agua y las características biológicas de la fauna y flora [247]. En virtud del Tratado de Brasilia de 1969, relativo a la cuenca del Plata, los ministros de relaciones exteriores de los cinco Estados del sistema adoptaron en 1971 el Acta de Asunción sobre el aprovechamiento de los ríos internacionales que estipula que, respecto de los ríos de cursos sucesivos, cada Estado de la cuenca puede aprovechar las aguas para sus necesidades « siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la cuenca » [248].

124. El Estatuto del río Uruguay (1975), adoptado por el Uruguay y la Argentina, estipula que las partes

[...] se obligan a adoptar las medidas necesarias a fin de que el manejo del suelo y de los bosques, la utilización de las aguas subterráneas y la de los afluentes del río, no causen una alteración que perjudique sensiblemente el régimen del mismo o la calidad de sus aguas [249].

---

[241] *Ibid.*, pág. 641.

[242] *Wurtemberg y Prusia* c. *Baden* (asunto *Donauversinkung*) (1927) [*Entscheidungen des Reichsgerichts (op. cit.)*, vol. 116, págs. 1, 22, 30 y 31 a 42, citado en Hackworth, *op. cit.*, vol. 1, págs. 597 a 599].

[243] *International Law Reports*, 1957, pág. 122. « Podría haberse argüido que las obras resultarían en una contaminación última de las aguas del río Carol o que las aguas devueltas tendrían una composición química, una temperatura o alguna otra característica que podrían ser perjudiciales para los intereses de España. España, entonces, podría haber sostenido que había habido menoscabo de sus derechos en violación del Acta adicional [...]. No se ha afirmado claramente que las obras propuestas entrañen un riesgo anormal para las relaciones de buena vecindad o la utilización de las aguas. » (*Ibid.*, pág. 123.)

[244] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 597, pág. 9.

[245] Ecuador, *Registro Oficial*, Quito, 2.° año, N.° 385, 4 de enero 1972, pág. 1.

[246] El texto de la Convención se reproduce en « Cooperación e integración económica entre países en desarrollo : recopilación de los principales instrumentos jurídicos » [TD/B/609/Add.1 (vol. IV)], pág. 11.

[247] Véase *supra*, nota 139.

[248] Resolución N.° 25, párr. 2. Véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 351, documento A/CN.4/274, párr. 326.

[249] Art. 35 (cap. IX : « Conservación, utilización y explotación de otros recursos naturales ») (*Actos internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980*, Montevideo, 1981, pág. 600); art. 36 : « Las Partes coordinarán, por intermedio de la Comisión, las medidas adecuadas a fin de evitar la alteración del equilibrio ecológico y controlar plagas y otros factores nocivos en el río y sus áreas de influencia. »

Asimismo, las partes suministrarán a la Comisión Administrativa, creada en virtud del capítulo XIII del Estatuto, semestralmente,

[...] una relación detallada de los aprovechamientos que emprendan o autoricen en las zonas del río sometidas a sus respectivas jurisdicciones, a los efectos de que ésta controle si las mismas, en su conjunto, producen perjuicio sensible [250].

125. En virtud de la Declaración Conjunta adoptada por la Conferencia Tripartita que se celebró en 1960, la Argentina, el Brasil y el Uruguay convinieron, respecto de las obras de Salto Grande, entre otras cosas, que el Brasil tenía derecho a una indemnización por los daños que podría causar la anegación de su territorio por el embalse detrás de la represa; además, se reconoció el derecho del Brasil a hacer conocer su posición si las dos partes decidían modificar los planes aprobados, como elevar la altura de la presa; el Brasil debía consultar por anticipado con los otros dos gobiernos respecto de las obras que proyectara en su parte del río Uruguay y que pudieran causar perjuicio a estos últimos [251]. En el Tratado de 1944 entre los Estados Unidos de América y México cada parte declara su intención de administrar sus obras en congruencia con las operaciones normales de sus sistemas hidráulicos de modo a no causar perjuicio a la otra [252]. En el Acuerdo de 1977 sobre la cuenca del Kagera se dice que un proyecto tiene carácter interestatal y está sujeto a la aprobación de la Organización de la cuenca cuando, entre otras cosas, pueda producir « efectos sustanciales », beneficiosos o perjudiciales, en otro Estado signatario [253]. El Tratado sobre las aguas del río Indo (el Pakistán y la India, 1960) dispone :

Si cualquiera de las Partes proyecta construir obras de ingeniería que pudieran causar interferencia en las aguas de cualquiera de los ríos y que, a su juicio, pudieran afectar sustancialmente a la otra Parte, notificará a la otra Parte de sus planes y le suministrará los datos existentes respecto de la obra que le permitan a la otra Parte informarse de la naturaleza, la magnitud y el efecto de la obra [...] [254].

126. Ya en 1911, en su reunión de Madrid, el Instituto de Derecho Internacional había concluido en su « reglamentación internacional del uso de las aguas internacionales » que :

Cuando un río forme la frontera entre dos Estados, ninguno de ellos podrá, sin el consentimiento del otro, y sin poseer un título jurídico especial y válido, realizar o permitir que los particulares, las sociedades, etc., realicen modificaciones que sean perjudiciales al territorio del otro Estado. Por otra parte, ninguno de los Estados utilizará o permitirá que se utilice el agua en su territorio de una manera que cause un perjuicio grave a su aprovechamiento por el otro Estado o por particulares, sociedades, etc., del otro Estado [255].

Además, en el párrafo 3 de la regla II, respecto de los cursos sucesivos, se dice que :

Las diversas instalaciones [...] no deben retirar un volumen de agua tal que altere gravemente la constitución —o sea el carácter aprovechable o el carácter esencial— del río a su llegada al territorio del curso inferior [256].

127. Los Estados americanos, en su VII Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo en 1933, aprobaron una Declaración que, entre otras cosas, estableció que :

[...] ningún Estado puede, sin el consentimiento del otro ribereño, introducir en los cursos de aguas de carácter internacional, por el aprovechamiento industrial o agrícola de sus aguas, ninguna alteración que resulte perjudicial a la margen del otro Estado interesado [257].

---

[250] Art. 28 (*ibid.*, pág. 599).

[251] Hayton, « The Plata Basin », *The Law of International Drainage Basins (op. cit.)*, pág. 379.

[252] Art. 17 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 3, pág. 350). Véase también Meyers, *loc. cit.*, págs. 567 y 568.

[253] Art. 2, párr. 2 (Acuerdo relativo al establecimiento de la Organización para la Administración y el Aprovechamiento de la cuenca del río Kagera (Burundi, República Unida de Tanzanía y Rwanda), 24 agosto 1977.

[254] Art. VII, párr. 2 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 419, pág. 146). En ese párrafo se prevé, además, que si una obra causa interferencia, aunque no sustancial, a juicio de la Parte que proyecta su construcción, esta Parte no obstante proporcionará a la otra, a su pedido, la información existente sobre la naturaleza, la magnitud y el efecto de la obra. Véase también Baxter, *loc. cit.*, pág. 471. Entre muchos otros ejemplos, véase el Convenio de 1968 entre Bulgaria y Turquía sobre la cooperación en el aprovechamiento de las aguas fluviales comunes a los territorios de los dos países, cuyo artículo 2 dispone que « [...] evitarán causarse daño sustancial en la construcción y utilización de instalaciones sobre los ríos que corren por su territorio [...] » (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 807, pág. 124); el Convenio de 1971 entre Finlandia y Suecia relativo a los ríos fronterizos (*ibid.*, vol. 825, pág. 272), especialmente el capítulo 3 (« Construcciones hidráulicas »), que contiene las siguientes disposiciones :

« Cuando la construcción pudiera resultar en un deterioro sustancial de las condiciones de vida de la población o causar un cambio permanente en las condiciones naturales, de índole tal que pudiera disminuir sustancialmente el bienestar de los habitantes que residen en las proximidades o causar una pérdida significativa de la conservación de la naturaleza o perjudicar por otras razones intereses públicos significativos, sólo se autorizará la construcción cuando fuere de particular importancia para la economía o la localidad o por otras razones de interés público. » (Art. 3, segundo párrafo.)

« Cuando las obras hidráulicas [...] pudieran tener un efecto perjudicial sobre la pesca, la persona que efectuare la construcción adoptará las medidas que fueren razonables para proteger las existencias ictícolas o mantener la pesca en un mismo nivel o solventar el costo de esas medidas. » (Art. 7.)

« Las personas que realizan obras de construcción [...] estarán obligadas a adoptar las medidas requeridas para prevenir inconvenientes significativos a la madera que flote en las aguas o a solventar el costo de esas medidas [...]. » (Art. 8, segundo párrafo.)

« [...] se pondrá cuidado en asegurar que, aparte de la turbiedad ocasional y temporaria, no haya contaminación que cause inconvenientes significantes. » (Art. 9.)

[255] *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911, vol. 24, págs. 365 y 366 (regla I). [El texto de las reglas se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 213, documento A/5409, párr. 1072.]

[256] *Ibid.* La referida reglamentación llega hasta a decir que « Toda alteración perjudicial del agua, todo vertimiento de materias nocivas [...] está prohibido » (regla II, párr. 2).

[257] Párr. 2, segunda parte [Unión Panamericana, *VII Conferencia Internacional Americana... (op. cit.)*, pág. 118]. La Declaración se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 225, documento A/5409, anexo I, A. El párrafo 3 dice : « [...] Cuando se tratare de daños susceptibles de reparación, las obras sólo podrán ser ejecutadas después de solucionado el incidente sobre indemnización, reparación o compensación de los daños [...]. »

128. En 1961 el Instituto de Derecho Internacional preparó una declaración más amplia sobre el uso de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación), que pasó a denominarse la « resolución de Salzburgo » [258]. Luego de determinar en el artículo 2 que el derecho a usar las aguas estaba sujeto a « las limitaciones impuestas por el derecho internacional y, en particular, las que resultan de las disposiciones siguientes » [de la resolución], y de postular el uso « a base de equidad », en el artículo 3, la disposición más pertinente a este respecto, el artículo 4, reza así :

Un Estado no puede efectuar trabajos o usos de las aguas de un río o de una cuenca hidrográfica que afecten gravemente las posibilidades de uso de las mismas aguas por otros Estados sino a condición de asegurarles el goce de las ventajas a que tienen derecho conforme al artículo 3, así como una compensación adecuada por las pérdidas y daños sufridos.

En fecha más reciente el Instituto adoptó, en su reunión de Atenas de 1979, una resolución sobre la contaminación de los ríos y lagos y el derecho internacional que dice así :

[...] Los Estados estarán obligados a asegurar que sus actividades o las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen contaminación en las aguas de los ríos y lagos internacionales fuera de sus límites [259].

La Asociación de Derecho Internacional, en su Conferencia de Belgrado de 1980, adoptó dos artículos sobre la « relación entre el agua, otros recursos naturales y el medio ambiente », cuyo artículo 1 dice así :

De conformidad con el artículo IV de las Normas de Helsinki, los Estados se asegurarán de que :

a) El aprovechamiento y la utilización de los recursos hidráulicos dentro de su jurisdicción no causen daño sustancial al medio ambiente de otros Estados o a zonas fuera de los límites de la jurisdicción nacional; y de que

b) El ordenamiento de sus recursos naturales (distintos del agua) y otros elementos del medio ambiente ubicados dentro de sus propios límites no cause daño sustancial a la condición natural de las aguas de otros Estados [260].

En la misma Conferencia, la Asociación adoptó nueve artículos sobre la « Regulación del caudal de los cursos de agua internacionales », a la que definió diciendo que representaba « medidas permanentes destinadas a controlar, moderar, aumentar o modificar el caudal de las aguas de un curso de agua internacional para cualquier finalidad; dichas medidas pueden incluir el embalse, vertimiento y desvío del agua mediante presas, embalses, diques y canales [...] ». Las disposiciones pertinentes de estas normas dicen así :

Artículo 6

Un Estado de la cuenca no podrá realizar obras de regulación que causen perjuicio sustancial a otros Estados de la cuenca si no se asegura a estos Estados el disfrute de los usos beneficiosos a los cuales tienen derecho en virtud del principio de la utilización equitativa.

Artículo 7

1. Un Estado de la cuenca está obligado a dar la notificación e información y a seguir el procedimiento establecido en el artículo XXIX de las Normas de Helsinki.

2. Cuando corresponda, el Estado de la cuenca debe invitar a otros Estados de la cuenca interesados a participar en la regulación.

Artículo 8

Si hubiere objeción a la regulación propuesta, los Estados interesados harán todo lo posible con la mira de llegar a un acuerdo. Si no pudieran llegar a un acuerdo dentro de un lapso razonable, los Estados debieran buscar una solución de conformidad con el capítulo 6 de las Normas de Helsinki [261].

129. Anteriormente, en 1972, la Asociación, también por recomendación de su Comité sobre Derecho Internacional de los Recursos Hídricos, había aprobado artículos especiales sobre la contaminación marítima de origen continental, referidos, entre otras cosas, al « vertimiento o introducción de sustancias [...] indirectamente por conducto de ríos u otros cursos de agua naturales o artificiales [...] » [262]. El artículo sustantivo pertinente reza así :

Teniendo en cuenta todos los factores pertinentes mencionados en el artículo III, un Estado :

a) impedirá toda forma nueva de contaminación continental de las aguas del mar o cualquier aumento en el grado de la contaminación continental de las aguas de mar que pudieran causar perjuicio sustancial en el territorio de otro Estado o a cualquiera de sus derechos en virtud del derecho internacional o al medio ambiente marino; y

b) adoptará todas las medidas que fueran razonables para disminuir la contaminación continental existente del agua de mar en la medida en que no se cause un perjuicio sustancial como el mencionado en el párrafo *a* [263].

Para nuestros fines, cabe citar dos artículos más de este trabajo de la ILA :

Artículo IV

Cuando se sostuviere que la conducta de un Estado no se conforma a sus obligaciones en virtud de estos artículos, ese Estado iniciará sin tardanza negociaciones con el reclamante con la mira de llegar a una solución que sea equitativa de acuerdo con las circunstancias.

---

[258] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961*, páginas 381 a 384. [El texto de la resolución se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 214, documento A/5409, párr. 1076.]

[259] Art. II [*Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. II *(op. cit.)*, pág. 199]. La versión francesa dice : « *ne causent pas* [...] *de pollution* [...] » (*ibid.*, página 198).

[260] Para los artículos, con comentarios anotados, véase ILA, *Report of the Fifty-ninth Conference...*, informe del Comité sobre Derecho Internacional de los Recursos Hídricos, parte II (relatores : G. Cano, J. Barberis y L. Teclaff).

[261] Para los artículos, con introducción y comentario (presidente : E Manner), *ibid.*, págs. 367 a 369.

[262] Art. I (ILA, *Report of the Fifty-fifth Conference...*, pág. xvii).

[263] Art. II (*ibid.*, págs. xvii y xviii). Véase también art. III [« factores pertinentes », según una lista de « normas internacionales » que habrán de establecerse « a la brevedad posible » (*ibid.*, pág. xviii)], que exhibe las diferencias y similitudes con los factores respecto de la utilización equitativa incorporados en el artículo V de las Normas de Helsinki.

Artículo V

En caso de violación de lo dispuesto en el artículo II, el Estado que fuera responsable cesará en la conducta violatoria y compensará al Estado perjudicado por el perjuicio que le hubiere causado [264].

2. La cuestión del perjuicio « apreciable »

130. Aunque algunas formulaciones doctrinarias (e incluso tratados) han expresado el principio en términos absolutos [265], esto es, proscribiendo aparentemente las actividades de un Estado del sistema que causan cualquier perjuicio a otro Estado del sistema, las formulaciones habituales ponen cuidado de incorporar una reserva. Para que se consideren infringidos los intereses jurídicos del Estado afectado se requiere un daño de alguna significación. Además, hasta ahora, la mayor parte de las aplicaciones se han referido a la contaminación. Los términos condicionantes obviamente varían, si bien no se puede determinar con facilidad si en todos los casos se tiene previsto un grado de daño idéntico o esencialmente idéntico. Los adjetivos empleados con más frecuencia para condicionar la palabra « perjuicio » son los siguientes : « sustancial », « significativo », « sensible » (en francés y español) y « apreciable » (especialmente en francés).

131. Estas variaciones terminológicas acaso sean, en grado considerable, el resultado de decisiones adoptadas al efectuar las traducciones. Por ejemplo, un destacado estudioso del tema cuya lengua materna es el español, y que es un competente lingüista, al parecer considera más o menos sinónimas la expresión « perjuicio sensible » —la frase que utiliza y define como « perjuicio de cierta importancia »— y las expresiones « serious magnitude », « serious detriment » y « substantial » (magnitud grave, detrimento grave y sustancial) en inglés, « erheblich beeinträchtigen » (perjuicio importante, considerable o de consecuencia), « wesentlich benachteiligen » (perjudicar de manera sustancial o real) y « wichtige Interessen... beeinträchtigen » (causar perjuicio a intereses importantes, trascendentes y serios) en alemán; y « nuire gravement », « sensiblement modifier », « entraves sensibles », « changement sensible » e « influence sensible » en francés [266].

132. Entre los ejemplos de la práctica de los tratados se cuentan el Convenio de 26 de febrero de 1975 entre la Argentina y el Uruguay [267], el Acta de Santiago entre Chile y la Argentina, de 26 de junio de 1971 [268], y el Acta de Asunción (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, 3 de junio de 1971) [269], todos los cuales utilizan la expresión « perjuicio sensible »; el Brasil y el Uruguay, por otra parte, convinieron en la expresión « modificación sensible y durable » en 1933 [270]. El Tratado entre Baden y Suiza de 1879 se refiere a « erhebliche Einwirkung » (influencia considerable) [271]; el Tratado entre Gran Bretaña e Italia de 1891 se refiere a « ouvrage qui pourrait sensiblement modifier [...] » [272]; el Tratado de 1905 entre Noruega y Suecia habla de « entraves sensibles » [273]; en 1931 Rumania y Yugoslavia emplearon las palabras « changement sensible du régime des eaux » [274]. En el Tratado entre Bélgica y el Reino Unido de 1934 aparece el adjetivo « substantial » [275], en tanto que en el Tratado de abril de 1960 entre los Países Bajos y la República Federal de Alemania se habla de « Massnahmen [...] die den Nachbarstaat wesentlich benachteiligen » (Medidas [...] que realmente perjudican al Estado vecino) [276]. El acuerdo tripartito de 1966 entre Austria, la República Federal de Alemania y Suiza se refiere a « wichtige Interessen anderer Anliegerstaaten beintrachtigen » (afectar adversamente intereses importantes de los demás Estados ribereños) [277].

133. Entre las modernas convenciones de sistema, cabe mencionar el texto pertinente de la Convención de 1972 sobre el estatuto del río Senegal, « projet susceptible de modifier d'une manière sensible » [278] y el del Estatuto

---

[264] *Ibid.* Para el examen del tema en la Conferencia y la parte pertinente del informe de la Comisión, *ibid.*, págs. 26 a 37 y 97 a 106, respectivamente. Para los artículos sobre control de las negociaciones, adoptados en la misma Conferencia, las deliberaciones y el informe, *ibid.*, págs. xvi y xvii, 22 a 26 y 43 a 97.

[265] Véase, por ejemplo, el párr. 2 de la Declaración argentino-uruguaya de 1971 sobre recursos hidráulicos : « Se evitará cualquier forma de contaminación de los ríos internacionales y sus afluentes y, asimismo, se preservarán los recursos ecológicos en las zonas de sus respectivas jurisdicciones. » [*Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 352, documento A/CN.4/274, párr. 328.] En su Convenio de límites, de 1956, Checoslovaquia y la URSS convinieron en « asegurar que las aguas fronterizas conserven su pureza y no sean contaminadas o ensuciadas artificialmente de ninguna manera. Asimismo, adoptarán medidas para impedir daños a las riberas del río Uzh » (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 266, pág. 313).

[266] Barberis, *Los recursos... (op. cit.)*, pág. 29.

[267] Arts. 7 y 11 (*Actos internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980*, Montevideo, 1981, págs. 594 a 596).

[268] Art. 4. [El texto se reproduce parcialmente en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 351 y 352, documento A/CN.4/274, párr. 327.]

[269] Resolución 25, párr. 2 (*ibid.*, pág. 351, párr. 326).

[270] Art. XX (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CLXXXI, pág. 77).

[271] Art. 5 (G. F. de Martens, *Nouveau Recueil général de Traités*, 2.ª serie, vol. IX, Gotinga, Dieterich, 1884, pág. 595).

[272] Art. III (*ibid.*, vol. XVIII, pág. 738).

[273] Art. 2 (*ibid.*, vol. XXXIV, pág. 711).

[274] Art. 3 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CXXXV, pág. 31).

[275] Art. 1 (*ibid.*, vol. CXC, pág. 105).

[276] Art. 58, párr. 1 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 508, pág. 190). Véanse también, por ejemplo, el Tratado del río de la Plata y su frente marítimo, hecho en 1973 (Argentina y Uruguay), arts. 21 y 71 (el adjetivo « sensible » se tradujo como « substantial » en *International Legal Materials*, vol. XIII, 1974, págs. 255 y 263); el Protocolo de Roma de 1891 entre el Reino Unido e Italia (« sensiblement modifier ») (*British and Foreign State Papers, 1890-1891*, vol. LXXXIII, Londres, 1897, pág. 21). Por otra parte, la evitación de obras que entrañen « cualquier perjuicio » para los intereses de Egipto apareció en los canjes de notas de 1929 y 1952-1953 entre el Reino Unido y Egipto (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XVII, pág. 47, y Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 207, pág. 278). Véanse las deliberaciones e ilustraciones del término « cuantitativo » apropiado y el problema de precisión en *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. 1, « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international », págs. 218 y ss., y *passim*.

[277] Art. 3, párr. 1 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 620, pág. 200).

[278] Art. 4 [TD/B/609/Add.1 (vol. IV), pág. 12].

de 1964 de la cuenca del lago Chad, « mesures susceptibles d'exercer una influence sensible » [279].

134. Por tanto, comenzando en el siglo pasado y continuando hasta la práctica de tratados contemporáneos, los Estados interesados, si bien se han adherido a la máxima *sic utere tuo,* casi siempre la han limitado con una de las expresiones examinadas *supra* [280].

135. En las Normas de Helsinki se emplea el adjetivo « notable » en relación con la contaminación :

Artículo X

1. En congruencia con el principio de utilización equitativa de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, un Estado deberá :

a) evitar cualquier forma nueva de contaminación del agua o cualquier aumento del grado de la contaminación existente en una cuenca hidrográfica internacional, que pudiera causar *perjuicio notable* en el territorio de un Estado corribereño, y

b) tomar todas las medidas aconsejables para disminuir la contaminación existente en una cuenca hidrográfica internacional hasta un grado en que dicha contaminación no cause *daño considerable* en el territorio de un Estado corribereño [281].

En el comentario del artículo X se explica la expresión « perjuicio notable » en los siguientes términos :

La contaminación, en la acepción que se da al término en el presente capítulo, puede ser el resultado de una utilización razonable y por otros conceptos lícita de las aguas de una cuenca internacional. Por ejemplo, el proceso normal de riego para la bonificación de tierras áridas o semiáridas suele causar un aumento de la salinidad aguas abajo. Los procesos industriales modernos de naturaleza muy valiosa y útil pueden dar lugar a la descarga de desechos nocivos que contaminen el agua. Con frecuencia los ríos son el medio más eficiente para eliminar aguas negras, con lo cual se contaminan las aguas. En consecuencia, por cuanto la contaminación puede ser un derivado de una utilización por otros conceptos beneficiosa de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, la norma del derecho internacional expresada en este artículo no prohíbe la contaminación *per se.*

Sin embargo, cuando el efecto de la contaminación es de una índole tal que resulta incompatible con la utilización equitativa de la cuenca hidrográfica y causa un « perjuicio notable » en el territorio de otro Estado, la conducta que causa la contaminación da lugar a una obligación, como se expresa en el artículo, del Estado responsable por la contaminación.

No todos los perjuicios son notables. En general, un perjuicio se considera « notable » si interfiere materialmente en el uso razonable del agua o lo impide. Por otra parte, para ser « notable », un perjuicio en el territorio de un Estado no necesariamente tiene que estar vinculado con el uso de las aguas por ese Estado. Por ejemplo, la contaminación del agua podría dar lugar a « perjuicio notable » en el territorio de otro Estado por la transmisión [...] de organismos que causan enfermedad [282].

136. En el preámbulo del Proyecto de Convención europea de 1969 sobre la protección de las aguas dulces contra la contaminación, elaborado por el Consejo de Europa, se reconoció expresamente « que es un principio general de derecho internacional que ningún país tiene derecho a explotar sus recursos naturales de manera que pueda causar daños sustanciales a un país vecino » [283]. Anteriormente, en 1965, la Asamblea Consultiva había aprobado una lista de « Principios rectores aplicables al control de la contaminación del agua dulce » que en su preámbulo incluía la afirmación declarativa de que el control de la contaminación del agua « constituye una responsabilidad fundamental de los gobiernos y requiere una colaboración internacional sistemática » [284]. Esta lista aprobada de principios se derivó de un informe a la Asamblea Consultiva preparado por un grupo de trabajo mixto. En una sección del informe se hizo referencia al fundamento jurídico del control de la contaminación en el plano internacional. Los párrafos más pertinentes de esta sección, redactados hace dieciséis años, son aún válidos y dicen como sigue :

La mayoría de los especialistas que han estudiado el problema de la responsabilidad de un Estado respecto de los daños causados fuera de su territorio llegan a la conclusión de que el derecho internacional no permite a ningún Estado usar sus aguas de manera que pueda causar perjuicios sustanciales a un país vecino. Entre las teorías y principios que con mayor frecuencia se citan en apoyo de esta conclusión están la máxima del derecho romano *sic utere tuo ut alienum non laedas* [principio que ha sido reconocido ampliamente en la es-

---

[279] Art. 5 (*Journal officiel de la République fédérale du Cameroun...*, 4.° año, N.° 18, pág. 1003. El artículo II de la Convención de Estocolmo, de 1974, sobre la protección del medio ambiente (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) se refiere a la « licitud de actividades perjudiciales para el ambiente que entrañan o pueden entrañar *daño considerable* * en otro Estado contratante [...] » (*International Legal Materials,* vol. XIII, 1974, pág. 595).

[280] Véase Jiménez de Aréchaga, « International law in the past third of a century », *Recueil des cours..., 1978-I,* Aalphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979, vol. 159, págs. 194 y 195.

[281] ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, págs. 496 y 497. El párrafo 2 del artículo X reza así :

« La norma establecida en el párrafo 1 de este artículo se aplica a la contaminación de las aguas que se origina :

» *a*) en el territorio de un Estado, o

» *b*) fuera del territorio del Estado, si es causada por éste. »

[282] *Ibid.*, pág. 500.

[283] Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, recomendación 555 (1969) (doc. 2561), págs. 3 y ss. El texto del proyecto de convención se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 374, documento A/CN.4/274, párr. 374. El artículo 2 del proyecto dio forma dispositiva al principio relativo a los perjuicios « sustanciales » enunciado en su párrafo 1. El proyecto no encontró apoyo en el Comité de Ministros del Consejo por diversas razones, inclusive porque se consideró que iba aún más allá de las Normas de Helsinki respecto de la responsabilidad de los Estados. Por cuanto la acción concertada en la esfera de la contaminación del agua se consideró indispensable, se « encomendó » la elaboración de un nuevo proyecto para reflejar las metas establecidas por la Asamblea Consultiva en su recomendación 555. El proyecto que se elaboró (1974) (doc. 3417) se redactó en términos de una cooperación más afirmativa y estrecha; aunque se omitió la atención prestada en el proyecto anterior al derecho internacional general, se fortalecieron las disposiciones relativas a los arreglos institucionales, los datos y la notificación (*ibid.*, págs. 377 a 380, párr. 377).

[284] Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, recomendación 436 (1965) (doc. 1965), apartado *c* del párrafo 1. El problema de la responsabilidad por los « daños sustanciales » se examina en el apartado *c* del artículo 11, bajo el epígrafe « Aspectos internacionales ». El texto de la recomendación se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 371 y 372, documento A/CN.4/274, párr. 372.

fera paralela de la radiodifusión] [...]; la teoría del abuso de derechos; y el principio de la vecindad. Recientemente se han propuesto otras dos teorías: el principio de la cohesión, según el cual una cuenca hidrográfica constituye una unidad indivisble tanto desde el punto de vista físico como desde el punto de vista jurídico, y el principio de la coexistencia pacífica.

[...]

[...] a partir de 1860 [...] en Europa se han concluido unas 40 convenciones con el propósito directo o indirecto de proteger los cursos de agua internacionales contra la contaminación.

[...]

[...] es evidente que sería peligroso aseverar que en derecho internacional hay normas precisas y concretas sobre los derechos y obligaciones de los Estados en cuanto a la contaminación internacional de las aguas. Lo más que puede hacerse es señalar la existencia del principio de que un Estado no debe permitir que las aguas internacionales que pasan por su territorio sean usadas sin tener debidamente en cuenta los intereses legítimos de los Estados vecinos [285].

Sobre la base de estos profundos trabajos preparatorios se elaboró la notable Carta Europea del Agua. Aprobada por la Asamblea Consultiva y el Comité de Ministros en 1967, fue proclamada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968. Aunque en la Carta no se examina de manera literal la cuestión de la responsabilidad del Estado, en el tercer párrafo del artículo III se declara rotundamente el carácter « internacional » de este « bien precioso, indispensable », esto es, el agua : « Toda disminución *importante* de la cantidad o de la calidad de aguas corrientes o estancadas puede ser *nociva* para el hombre y los demás seres vivos ». El artículo XI dice que la administración de los recursos hidráulicos « debería inscribirse en el marco de la cuenca natural y no en el de fronteras administrativas o políticas » y que « [...] todas las utilizaciones de aguas superficiales y profundas son interdependientes y es recomendable que su administración lo sea también ». « El agua no tiene fronteras. Es un recurso común que precisa cooperación internacional » [286].

137. Aunque para algunos comentaristas la tentativa de distinción entre los términos « grave », « sensible », « sustancial », etc., acaso esté basada en diferencias insustanciales, el Relator Especial ha concluido que el término correcto y preferido es « apreciable ». Esta decisión se ha granjeado ya la aprobación al menos tentativa de la CDI. En el párrafo 2 del artículo 3 del proyecto de artículos presentado a la Asamblea General en 1980 se autorizan los « acuerdos de sistema » respecto de algo menos que todo un sistema de un curso de agua internacional, « siempre que el uso de las aguas [...] por otro Estado u otros Estados del sistema no resulte perjudicado apreciablemente » [287]. El párrafo 2 del artículo 4 dispone además que un Estado del sistema tiene derecho a participar en la negociación de cualquier acuerdo de sistema (en la medida en que su uso resulte afectado por éste) cuando su uso de las aguas del sistema de un curso de agua internacional « pueda resultar afectado apreciablemente » por la ejecución de un acuerdo de sistema propuesto que se aplique sólo a una parte del sistema [288].

138. Dicho en términos sencillos, el término « apreciable » tiene una mayor connotación cuantitativa que el término « perceptible », que se podría interpretar como sólo apenas detectable. « Apreciable » tiene una una menor connotación cuantitativa que los términos « grave » o « sustancial ». Como ocurre con cualquier término calificativo del lenguaje ordinario, existe siempre la dificultad de determinar, como en este caso, qué grado de daño satisface el criterio de « apreciable ». Como dice la CDI en el párrafo 10 de su comentario al artículo 4, aprobado provisionalmente respecto de este tema, en el capítulo V de su informe de 1980 a la Asamblea General,

> 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 [289].

139. Acaso corresponda señalar nuevamente 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 naturales compartidos por dos o más Estados » emplea la expresión « afectar sensiblemente » que, según la única definición que acompaña al proyecto de principios, quiere decir « a todos los efectos apreciables sobre un recurso natural compartido y excluye los efectos *de minimis* » [290].

140. En todo caso, determinar el alcance cuantitativo de ese término calificativo no es tarea nueva para el derecho. Esos términos descriptivos, que denotan una cierta norma, suelen ser inevitables y no sólo en el derecho consuetudinario. El problema se presentó hace mucho con criterios verbales como « diligencia razonable », « causa probable », « plazo razonable », « uso razonable », *rebus sic stantibus,* « capacidad sustancial », « cumplimiento sustancial » (o ejecución sustancial), « nivel mínimo de justicia », « fuerza mayor », « fuerza excesiva » e incluso la propia expresión *de minimis* [291].

---

[285] Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, « Report on Fresh Water Pollution Control in Europe » (doc. 1965), págs. 95, 97 y 98. El texto de los párrafos pertinentes se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 370 y 371, documento A/CN.4/274, párr. 370.

[286] Para el texto de la Carta Europea del Agua, *ibid.,* páginas 372 a 374, párr. 373.

[287] *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), pág. 109, párrafo 98 (véase también párr. 8 *supra*).

[288] *Ibid.,* pág. 115.

[289] *Ibid.,* pág. 116. El comentario sustenta su posición citando, entre otros, el asunto del *Lago Lanós,* el Estatuto anexo a la Convención de 1964 relativa al aprovechamiento de la cuenca del lago Chad, el Convenio de 1929 entre Noruega y Suecia sobre ciertas cuestiones relativas al régimen jurídico de las aguas, el Convenio de 1933 para la fijación del estatuto jurídico de la frontera entre el Brasil y el Uruguay y las Normas de Helsinki.

[290] UNEP/1G.12/2, anexo al documento UNEP/GC.6/17.

[291] Véanse las observaciones de M. S. McDougal en respuesta al cuestionario de J. J. A. Salmon, en *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979,* vol. 58, t. 1, págs. 300 y 301.

141. Por cuanto en este nuevo artículo sobre la responsabilidad por el perjuicio se hace referencia a la misma dimensión cuantitativa expresada ya en los artículos 3 y 4, adoptados por la CDI en su 32.º período de sesiones, celebrado en 1980, es imperativo utilizar el mismo término « apreciable ». Al utilizar el término « apreciable » la CDI desea expresar con la mayor claridad posible que el efecto o perjuicio debe tener como mínimo un impacto de alguna consecuencia, por ejemplo, en la salud pública, la industria, la agricultura o el medio ambiente en el Estado del sistema afectado, sin ser necesariamente un efecto trascendental o grave, a fin de constituir una transgresión de un interés amparado por el derecho internacional [292].

3. Atribución de mayor precisión y certidumbre a la norma

142. El Relator Especial está persuadido de que ha llegado el tiempo de formular el principio *sic utere,* con los calificativos apropiados, como una norma clara respecto de los sistemas de cursos de agua internacionales. El caso clásico, como ya se señaló, es el arbitraje del asunto *Trail Smelter* entre Canadá y los Estados Unidos [293]. Más aún, en el arbitraje del *Lago Lanós* entre España y Francia, resuelto en 1957, el tribunal infirió que si las aguas devueltas al lago por Francia, luego de haber sido utilizadas, hubieran tenido una composición química, una temperatura u otra condición nocivas, se podría haber sostenido la reclamación de España [294].

143. Sin embargo, además de la contaminación, puede haber conflictos directos entre usos que den lugar a perjuicio para un Estado del sistema. El Instituto de Derecho Internacional, en su resolución sobre el uso de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación) de 1961 reconoció implícitamente esta posibilidad al condicionar el derecho de todo Estado a utilizar las aguas que atraviesan o bordean su territorio, sujetándolo a « las limitaciones impuestas por el derecho internacional » y especificando que ese derecho « tiene por límite el derecho de uso de los otros Estados interesados en el mismo río o en la misma cuenca hidrográfica » [295]. El preámbulo de la resolución incluye la declaración de que « la obligación de no causar a otro un perjuicio ilegítimo es uno de los principios fundamentales que rigen las relaciones de vecindad en general » [296].

144. Como lo revela el estudio incluso superficial del tema de los riesgos naturales y los riesgos creados por el hombre, existe una amplia variedad de « incidentes » que podrían ocurrir y, a veces, ocurren para poner en juego la responsabilidad de un Estado del sistema, ya sea por negligencia o por omisión de la diligencia ordinaria en la administración de las partes bajo su jurisdicción de un curso de agua internacional y de las obras e instalaciones hidráulicas con él vinculadas [297].

145. En algunos casos aislados las represas se derrumban; el derrame de sustancias químicas altamente tóxicas puede constituir más que un « problema de contaminación que se estudiará ». Los daños pueden ser catastróficos e involucrar, entre otros efectos irreversibles, la pérdida de millares de vidas. El relleno de un embalse puede eliminar tierras pantanosas interiores de inapreciable valor para la ecología de una región específica, así como también privar a los regantes, la industria y los municipios aguas abajo de un suministro vital; se puede destruir una pesquería valiosa para todas las partes. El desvío de un curso o el retiro de gran parte de su caudal pueden impedir la recarga natural de aguas subterráneas importantes; la regulación o el « encauzamiento » del río pueden privar a los deltas y estuarios de las crecidas o corrientes sedimentarias que sustentan a la agricultura, la navegación y la pesca de cabotaje. Es innecesario insistir en que el

---

[292] Una definición jurídica de « apreciable » es la siguiente : « Que se puede calcular, sopesar, juzgar o reconocer por la mente. Que puede ser percibido o reconocido por los sentidos. Perceptible, aunque no sinónimo de sustancial.» (Véase *Black's Law Dictionary, op. cit.*).

El causar un daño apreciable de una índole particular, considerando las circunstancias totales, puede ser admisible en el contexto de la participación equitativa de un Estado del sistema. Véase *supra,* secc. B.

[293] Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards,* vol. III..., pág. 1964.

[294] *Ibid.,* vol. XII..., págs. 285 y ss.

[295] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961,* pág. 382. [El texto de la resolución se reproduce en *Anuario..., 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 215, documento A/5409, párrafo 1076.]

[296] Además, el artículo 4 se refiere al goce por otros Estados de las ventajas a que tienen derecho conforme al art. 3 (esto es, « a base de equidad »), así como a una compensación adecuada por las pérdidas y daños sufridos.

[297] En ciertas circunstancias, puede ser obligación de un Estado del sistema adoptar medidas preventivas, de carácter afirmativo incluidas las medidas vinculadas con el tratamiento de una condición riesgosa que surge en su propio territorio; esta obligación aparentemente incluye la comunicación oportuna de advertencias apropiadas a los Estados que pueden verse afectados en caso de ocurrir realmente un incidente. Aunque en el artículo que se propone la obligación jurídica se expresa en su forma prohibitiva habitual, esto es, *no* se permite el perjuicio apreciable, se puede considerar que las condiciones contemporáneas, para no hablar de las futuras, exigen una obligación más afirmativa de aplicar medidas, esto es, de obrar como un buen vecino en el sentido positivo [véanse, a este respecto, las observaciones sobre el asunto *Württemberg y Prusia* c. *Baden* (1927), *supra,* párr. 121]. La República Federal de Alemania y los Países Bajos, en su Tratado de 1960 sobre las aguas limítrofes y otras cuestiones limítrofes, convienen en « adoptar y apoyar todas las medidas necesarias para establecer y mantener [...] condiciones que salvaguarden sus intereses mutuos » y no tomar « ni tolerar ninguna medida que pueda originar perjuicios de consideración al Estado colindante » (art. 58, párr. 1); estipulan cinco esferas de acción « positiva » para impedir perjuicios (art. 58, párr. 2), y convienen en « procurar, dentro de los límites de sus recursos financieros, introducir en el uso y el aprovechamiento de las aguas fronterizas dentro de sus respectivos territorios las mejoras que sean de mutuo interés y participar económicamente cuando corresponda en las medidas que se tomen con respecto a las aguas fronterizas dentro del territorio del Estado vecino » (art. 58, párr. 3) (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 508, págs. 190 a 192). En el Tratado sobre las aguas del río Indo (India y Pakistán, 1960), « Cada una de las Partes se esforzará por mantener el cauce natural de los ríos [...] en un estado tal que en la medida de lo posible se evite toda obstrucción al curso del río que pueda causar un daño material a la otra Parte » (art. IV, párr. 6) (*ibid.,* vol. 419, pág. 138).

perjuicio puede dimanar de diversas fuentes distintas de la contaminación.

146. Con frecuencia se afirma, con todo, que el Estado ribereño del curso superior se encuentra en situación desventajosa en lo que se refiere a esta cuestión de la responsabilidad del Estado, pues se presume que la mayor parte del perjuicio o todo el perjuicio va de aguas arriba a aguas abajo. Una consecuencia común es que las anegaciones y la contaminación que se originan en un Estado del sistema que se encuentra en el curso superior pueden producir sus efectos más perjudiciales en los Estados del sistema aguas abajo. Por cuanto el flujo del agua está regido por la gravedad (cuando el agua no se bombea a una elevación superior), esa creencia es aparentemente lógica, pero sólo parcialmente verdadera. Se ha prestado atención insuficiente, por lo que respecta a la responsabilidad del Estado, a las obras y condiciones *aguas abajo* que pueden afectar adversamente a los Estados del sistema del curso superior. Existe un número bien conocido de ejemplos en ciertos ríos interjurisdiccionales. Por ejemplo, la contaminación de los cursos inferiores del curso de agua ha solido ser suficiente para desalentar o inhibir enteramente la migración de especies ictícolas anádromas y catádromas, afectando adversamente a la pesca comercial y recreativa aguas arriba.

147. Las presas, los diques o vertederos aguas abajo obviamente pueden impedir o limitar no sólo la navegación, sino también la migración de las especies ictícolas y la flotación de maderas. Por otra parte, las esclusas, cuando se las construye, en alguna medida retardan el tránsito por el curso de agua y no dan cabida a buques que exceden ciertos límites de anchura y calado [298]. En climas fríos el embalse y las esclusas pueden helarse profundamente, a diferencia de lo que ocurría cuando el canal estaba abierto. Estas condiciones pueden encarecer el costo del transporte por vía acuática, haciéndolo más prolongado, cuestiones que revisten crítica importancia para los Estados del curso superior. Además, en algunos casos y circunstancias se ha comprobado que los peces no se adaptan felizmente a los saltos ordinarios que se han construido para facilitar su avance aguas arriba.

148. Las presas aguas abajo crean lagos artificiales tras de sí que pueden modificar la ecología de la región circundante, incluido el territorio de un Estado del sistema del curso superior. El mismo lago artificial puede anegar continuamente las tierras del Estado ribereño del curso superior desde el momento del relleno inicial, o durante las épocas en que los administradores de la presa están acumulando el caudal máximo de agua para utilizarlo posteriormente en la generación de electricidad o la provisión de riego; además, puede haber depósito de sedimentos aguas arriba como resultado de esos cambios en el régimen del río aguas abajo. Especialmente en las regiones relativamente llanas, la presencia de un nuevo lago de grandes proporciones puede elevar la napa freática al punto de causar problemas de desagüe, por ejemplo, en las tierras cultivables, las minas y los sótanos de viviendas y fábricas. Si la anegación es de carácter grave, puede ser necesario volver a localizar las rutas viales y férreas y las líneas de comunicación e incluso reasentar a poblaciones enteras.

149. Un Estado ribereño del curso inferior podría también sobrepescar en una pesquería en el río o lago, reduciendo la captura de los Estados ribereños del curso superior; este resultado no se limita a las especies migratorias. Cuando se impide que las aguas de la crecida continúen aguas abajo (abriendo las compuertas de la presa o instalando compuertas inadecuadas) puede haber anegaciones en el territorio de los Estados ribereños del curso superior.

150. Las ayudas inadecuadas para la navegación, incluida la información a los Estados ribereños del curso superior de la aparición de bancos de arena o canales nuevos o de cambios en su ubicación, así como también la conservación insuficiente de los canales, pueden causar accidentes y demoras a la navegación con destino u origen en los Estados ribereños del curso superior; cuando un Estado ribereño del curso inferior restringe repentinamente el pilotaje dentro de su territorio a sus nacionales encarece el costo de la navegación con destino a los Estados ribereños del curso superior y priva a los pilotos de estos Estados de parte de su sustento. La reducción del flujo de un importante tributario aguas abajo (debido, por ejemplo, al desvío de las aguas para el regadío) puede sedimentar los canales del curso principal y el delta, disminuyendo u obstruyendo la navegación y la flotación para los Estados ribereños del curso superior. Cuando no se mantiene el calado de los canales (mediante dragado o reguladores) aguas abajo se disminuye el calado de las naves que pueden navegar felizmente hasta los cursos superiores del curso de agua internacional o a partir de éstos. Cuando no se eliminan el hielo, las congestiones de troncos u otros obstáculos aguas abajo se obstaculiza la flotación de madera y la navegación para los Estados ribereños del curso superior. La imposición de tasas o reglamentos carentes de razonabilidad o de carácter discriminatorio por parte del Estado ribereño del curso inferior puede traducirse en retardos y encarecer el costo de la navegación y la flotación con destino y origen en los Estados ribereños del curso superior; la congestión evitable de los canales navegables y los puertos del Estado ribereño del curso inferior demora la navegación. El cierre de un río por el Estado ribereño del curso inferior (por ejemplo, para realizar « ejercicios navales » o por razones de seguridad pública) priva en realidad a los Estados ribereños del curso superior del uso del río con fines de transporte.

---

[298] No debe quedar sin mencionar la circunstancia de que los puentes y pasarelas bajos que atraviesan los cursos de agua pueden imponer cargas similares al transporte por vía acuática; las estructuras de « túneles » a través de un río se pueden construir a nivel tan somero que restrinjan o pongan en peligro la navegación durante los períodos de bajo caudal. Por otra parte, el establecimiento de una presa puede mejorar significativamente o ampliar la navegación en el curso superior (como ocurre con el curso superior de los ríos Mississippi y Uruguay), pero en esta sección del informe se hace referencia al perjuicio y no al posible beneficio, que se debería sopesar en la balanza de la participación equitativa de los Estados del sistema (véase *supra*, secc. B).

151. Por tanto, un aprovechamiento sumamente beneficioso o una combinación de usos aguas abajo —generación de electricidad, desvío de agua hacia un molino, embalse para riego o uso industrial, regulación (incluido el control de las inundaciones), defensa contra la intrusión de aguas salinas y usos recreativos, por ejemplo— pueden causar un perjuicio apreciable a uno o más de los Estados del sistema del curso superior.

152. Además, la negativa de un Estado ribereño del curso inferior, verbigracia, a pagar una indemnización, efectuar una contribución o compartir la electricidad (con arreglo a lo que sea indicado o apropiado en las circunstancias) se puede considerar privativa de la participación equitativa de un Estado ribereño del curso superior. La creación de criaderos de vectores o la omisión de las medidas encaminadas a eliminarlos, especialmente en las obras de riego, los vertederos de las presas y las zonas pantanosas pueden dar lugar a la proliferación de insectos u otros agentes de transmisión mórbida y, por tanto, a la transmisión de la enfermedad a los territorios vecinos, incluidos los que se encuentran aguas arriba [299].

153. Tan importante como el criterio de la « apreciabilidad » es el establecimiento de un justo equilibrio en los aspectos procesales destinados a determinar y luego desestimar la reclamación por perjuicio apreciable o imponer la determinación del perjuicio apreciable o excusarlo [300]. Se han hecho todos los esfuerzos posibles por tener bien presente la clara insistencia en que ningún Estado del sistema tenga derecho a coartar con su veto la acción de un Estado que propone modificar el régimen del sistema de un curso de agua internacional, de conformidad con el principio de dar a cada Estado que posiblemente se vea afectado de manera adversa el acceso a la información y una oportunidad razonable de evaluar la situación y proponer o considerar ajustes para resolver la cuestión e incluso impugnar sus comprobaciones. El Tribunal en el arbitraje del *Lago Lanós* de 1957, al ocuparse de la cuestión de la necesidad de un acuerdo con España antes de que Francia construyera las obras hidráulicas en su propio territorio, dijo así :

> [...] Sin duda, en la práctica internacional se encuentran algunos casos particulares que abonan dicha tesis [...]. Con todo, estos casos son excepcionales y la jurisprudencia internacional no reconoce de buen grado su existencia, especialmente cuando atentan a la soberanía territorial de un Estado, como ocurriría en el caso de que se trata.
>
> 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, [...] el Estado que normalmente ejercería la soberanía ha perdido el derecho de actuar por sí solo [...]. 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 [...] 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 [301].

154. Las medidas y salvaguardias procesales que se proponen no se consideran muy estrictas, salvo con respecto al derecho de cumplirlas de buena fe. El Relator Especial cree que, del mismo modo que los Estados proponentes en la práctica no toleran la paralización de sus empresas, los Estados potencialmente afectados en la práctica no aceptan la completa libertad de acción de un Estado, por lo menos respecto de actividades que afectan a los recursos hidráulicos compartidos, cuando objetivamente la actividad podrá poner o pondrá en marcha cambios perjudiciales significativos, acaso irreversibles. La obligación de informar y consultar, y luego de llegar a una solución que evite el perjuicio apreciable previsto, reviste contemporáneamente un carácter fundamental en la esfera de los recursos hidráulicos compartidos. Proceder sin tener en cuenta el interés soberano de los otros Estados del sistema puede con frecuencia constituir un comportamiento culpable, contrario al derecho internacional vigente.

155. Por último, al Estado del sistema que sostiene que puede verse afectado no se le atribuye un « derecho » *tan* grande que se le permita convertir su interés legítimo y el interés legítimo de la comunidad internacional en hostigamiento del Estado proponente. En la Sexta Comisión se han manifestado inquietudes a este respecto. El Relator Especial ha tratado de lograr un equilibrio viable y tentativo que respete ambos grupos de intereses y temores.

---

[299] Podrían citarse otros ejemplos, como el permitir la difusión de nenúfares u otras plagas vegetales; la canalización u obras de estabilización del lecho aguas abajo, que alteran el régimen normal del río, incluida la rasante del lecho aguas arriba; las islas artificiales aguas abajo que causan cambios adversos en el régimen del flujo aguas arriba, incluida la erosión de las márgenes; y la recarga artificial de acuíferos (debido a los programas de protección contra las inundaciones o por inyección, por ejemplo) que inhibe el desagüe superficial en un Estado del curso superior.

[300] Naturalmente, puede haber algún daño sin indemnización que se justifique en algunos casos. Véase Bourne, « The right to utilize the waters of international rivers » *(loc. cit).*, páginas 230 y 259.

[301] *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 209, documento A/5409, párr. 1065. Para el texto íntegro de la sentencia, véase Naciones Unidas, *Recueil des sentencies arbitrales,* vol. XII..., pág. 285. Véanse también las siguientes declaraciones en un informe del Comité sobre Medio Ambiente de la OCDE titulado « Application of information and consultation practices for preventing transfrontier pollution » :

> « [...] la información y la consulta debieran respetar la *soberanía* y los intereses legítimos de los países entre los cuales tienen lugar [...]. En consecuencia, faltarían enteramente a su propósito si su efecto fuera el de que una decisión de un país de emprender una actividad o adoptar una medida que presumiblemente pudieran crear un riesgo significativo de contaminación transfronteriza dependiera enteramente del asentimiento previo del país o los países expuestos. » (OCDE, *Transfrontier Pollution and the Role of States,* París, 1981, pág. 11.)

Respecto de la ausencia de veto, véase OCDE, *Legal Aspects of Transfrontier Pollution,* París, 1977, pág. 47, nota 2.

4. Artículo propuesto

156. En cuanto a la cuestión de la responsabilidad se presenta el siguiente proyecto de artículo a la consideración del sucesor del Relator Especial y de la CDI :

Artículo 8.—Responsabilidad por el perjuicio apreciable

1. El derecho de un Estado del sistema a aprovechar los recursos hidráulicos del sistema de un curso de agua internacional está limitado por la obligación de no causar perjuicio apreciable a los intereses de otro Estado del sistema, salvo en cuanto fuere admisible en virtud de una determinación de participación equitativa para el sistema de curso de agua internacional respectivo.

2. Cada Estado del sistema está obligado a abstenerse y a hacer que todas las personas bajo su jurisdicción o control se abstengan de emprender cualquier actividad que pueda causar perjuicio apreciable a los intereses de otro Estado del sistema, salvo en cuanto fuere admisible en virtud del párrafo 1 del presente artículo.

3. Antes de que un Estado del sistema emprenda, autorice o permita un proyecto o programa que puedan causar perjuicio apreciable a los intereses de otro Estado del sistema, conforme se determine con arreglo a datos científicos objetivos, el primero de estos Estados (el Estado proponente) dará aviso acompañado de información y datos técnicos al Estado del sistema que pueda verse afectado. Los datos e informaciones técnicas suministrados deberán ser suficientes para que el otro Estado del sistema pueda determinar con exactitud y evaluar el potencial de perjuicio del proyecto o programa previstos.

4. El Estado proponente en virtud del párrafo 3 del presente artículo dará al otro Estado del sistema, salvo que se conviniere otra cosa, un plazo no inferior a seis meses para estudiar y evaluar el potencial de perjuicio del proyecto o programa y comunicar su determinación al Estado proponente. El Estado proponente cooperará con el otro Estado del sistema si para una debida evaluación se consideraren necesarios otros datos o informaciones. Durante el plazo de evaluación mencionado o convenido no se podrá iniciar el proyecto o programa sin el asentimiento del otro Estado del sistema.

5. Si el otro Estado del sistema en virtud de los párrafos 3 y 4 del presente artículo determina que el proyecto o programa previstos causarían o presumiblemente causarían perjuicio apreciable a sus intereses y considera que ese perjuicio no es admisible en virtud de la participación equitativa del Estado proponente, y lo comunica oportunamente al Estado proponente, el Estado proponente y el otro Estado del sistema estarán obligados, sin tardanza después de comunicarse esas determinaciones al Estado proponente, a consultarse con el objetivo de verificar o ajustar las determinaciones del otro Estado del sistema y de convenir en las modificaciones del proyecto o programa previstos, mediante negociación, que eliminaren toda causa restante de perjuicio apreciable que no fuere admisible en virtud de la participación equitativa del Estado proponente, con la salvedad de que la modificación del proyecto o programa se podrá sustituir por una indemnización aceptable al otro Estado del sistema.

6. Si el otro Estado del sistema en virtud del párrafo 4 del presente artículo no comunicare al Estado proponente su determinación de que el proyecto o programa causarían o presumiblemente causarían perjuicio apreciable dentro del plazo previsto en virtud del párrafo 4 del presente artículo, el Estado proponente podrá proceder a ejecutar el proyecto o programa, en la forma y con arreglo a las especificaciones comunicadas al otro Estado del sistema, sin responsabilidad por el perjuicio ulterior que ocurriere al otro Estado del sistema con motivo de ese proyecto o programa, siempre que el Estado proponente haya dado cumplimiento cabal a los párrafos 3 y 4 del presente artículo.

7. En el caso de que el otro Estado del sistema en virtud de los párrafos 3, 4 y 5 del presente artículo comunicare su determinación de que el proyecto o programa previstos causarían o presumiblemente causarían perjuicio apreciable a sus intereses y de que el Estado proponente declarara oficialmente y demostrare al otro Estado del sistema que el proyecto o programa en cuestión es de sumo apremio, el Estado proponente podrá proceder sin más demora a llevar adelante el proyecto o programa, siempre que el Estado proponente haya dado cumplimiento cabal a los párrafos 3, 4 y 5 del presente artículo y de que demostrare su disposición y capacidad financiera para indemnizar cabalmente al otro Estado del sistema, mediante garantía o por otros medios, por todo el perjuicio apreciable que le causare de ese modo. En ese caso, el Estado proponente será responsable por todo el perjuicio apreciable causado por el proyecto o programa al otro Estado del sistema. Ninguna disposición del presente párrafo absolverá al Estado proponente de su obligación de consultar y negociar de conformidad con el párrafo 5 del presente artículo.

8. Las diferencias irreconciliables entre el Estado proponente y el otro Estado del sistema respecto de la suficiencia del cumplimiento con el presente artículo, en cuanto a la evaluación del potencial de perjuicio del proyecto o programa previstos, en lo que concierna a las modificaciones del proyecto o programa en cuestión o respecto de la participación equitativa de uno u otro Estado del sistema se resolverán por conducto de los procedimientos más expeditivos de arreglo pacífico que estuvieren a disposición de las partes y las obligaren o de conformidad con las disposiciones de arreglo de controversias previstas en los presentes artículos.

9. El Estado proponente que no cumpliere las disposiciones del presente artículo será responsable por el perjuicio causado a los intereses de los otros Estados del sistema como resultado del proyecto o programa en cuestión.

157. El párrafo 1 del artículo propuesto declara afirmativamente la norma básica de derecho internacional general, poniendo cuidado de tener en cuenta la posibilidad del perjuicio admisible, incluso de magnitud o calidad apreciables, siempre que se ubique en el contexto de la participación equitativa (véase la sección B *supra*). El respeto por la norma básica se refleja en el párrafo 2 en la forma de una obligación de abstenerse de causar perjuicio apreciable y de impedir que otras personas (tanto físicas como jurídicas) causen dicho per-

juicio; también se incluye aquí la misma excepción en el contexto de la participación equitativa.

158. El párrafo 3 expone los elementos procesales mínimos e indispensables respecto de la coexistencia tolerable de los Estados del sistema cuando se planifican proyectos o programas de aprovechamiento significativos para el sistema del curso de agua internacional. La obligación de abstenerse de causar perjuicio apreciable, observada con cautela, podría, por otra parte, dar lugar a una demora o paralización de las obras y actividades que afectaran a los recursos hidráulicos. Las dudas, las divergencias de criterios o convicciones o las situaciones de estancamiento no se podrán resolver si los Estados del sistema no se comunican, particularmente al nivel técnico de los datos e informaciones de proyectos y programas, por lo menos cuando estas obras y actividades pueden tener un efecto transnacional significativo. En consecuencia, el requisito de dar aviso y de suministrar la información y los datos necesarios y pertinentes no se debiera omitir del artículo de la CDI relativo a la responsabilidad por el perjuicio apreciable [302]. A no dudarlo, debiera acicatearse a los Estados del sistema, en casos apropiados, a fortalecer esta obligación supletoria por conducto de unos procedimientos más detallados y de un alcance más específico para el canje de datos e información en el contexto de los acuerdos de sistema. El artículo propuesto sirve para fomentar la cooperación mínima esencial para su utilización beneficiosa de los recursos hidráulicos que comparten. El objetivo que se busca es el de evitar controversias onerosas e innecesarias, fomentando, por conducto de obligaciones mínimas, la cooperación esencial entre los Estados interesados.

159. El Estado del sistema que probablemente se verá afectado, luego de ser notificado, debiera contar con un plazo razonable para estudiar las obras o medidas propuestas por el otro Estado del sistema [303]. Durante ese plazo fijo de evaluación, el Estado proponente del sistema deberá abstenerse de ejecutar su plan, un elemento que forma parte del principio de la buena vecindad o « voisinage » [304]. Por otra parte, el Estado del sistema que recibe la notificación y la información y datos necesarios y pertinentes no debe demorar su respuesta más allá de un plazo razonable; de lo contrario, podría demorar u obstaculizar el aprovechamiento del Estado proponente. El párrafo 4 del artículo propuesto se ocupa de esta espinosa cuestión. Si bien los Estados del sistema interesados están en libertad de convenir en períodos más breves o más largos para la evaluación del proyecto o programa, en esta norma de procedimiento se requiere y justifica un plazo cierto para evitar controversias respecto de qué constituye un plazo « razonable ». El Relator Especial estima que un lapso de seis meses es razonable, en ausencia de un acuerdo en el cual se estipule un plazo o procedimiento distinto.

160. El caudal y las categorías de informaciones o datos suministrados por el Estado proponente pueden ser considerados insuficientes por el Estado notificado del sistema. Aunque la determinación por parte del Estado notificado de la suficiencia o insuficiencia respectiva no debiera formar parte de una norma de derecho internacional, no es excesivo exigir al Estado proponente que coopere con el otro Estado del sistema en caso de solicitarse información o datos adicionales. También en este caso es esencial la comunicación entre los Estados del sistema interesados, incluida la exposición de la justificación por el Estado que solicita más información y el cumplimiento o la explicación por el Estado proponente. En el párrafo 4 se prevén esas situaciones. Por último, el párrafo 4 autoriza la ejecución de las obras o el programa previstos durante el plazo concedido al otro Estado del sistema para realizar su evaluación si este último conviene en ella.

161. En el párrafo 5 del artículo propuesto se da un paso más en materia de cooperación, pues se llega a la fase de conversaciones respecto del alcance o las especificaciones del programa o proyecto previstos en caso de que el Estado notificado del sistema determine que ciertamente el efecto de esas obras sobre sus intereses sería de índole tal que constituiría un perjuicio apreciable o que dicho perjuicio es probable. El Estado del sistema que presumiblemente se verá afectado debe notificar su decisión al Estado proponente, luego de lo cual ambos Estados quedan obligados a celebrar consultas sin demora. La circunstancia de que cualquiera de las partes no tome la iniciativa o no responda a la iniciativa de la otra sin tardanza constituiría una infracción. Aunque esta fase se podría denominar de « negociaciones », se prefiere la expresión « consultas » dada la naturaleza técnica de las deliberaciones y la hipótesis de una disposición afirmativa de ambas partes para encontrar un ajuste que preserve, en la mayor medida de lo posible,

---

[302] En el párrafo 2 del artículo XXIX de las Normas de Helsinki se dispone que un Estado

« deberá notificar en especial a cualquier otro Estado ribereño cuyos intereses pudieran verse afectados considerablemente, cualquier proyecto de construcción o instalación que pudiera alterar el régimen de la cuenca de manera que dé lugar a una controversia [...]. En la notificación deberán figurar los hechos esenciales que permitan al notificado hacer una evaluación del efecto probable de la alteración propuesta » [*Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 391, documento A/CN.4/274, párr. 405].

En el artículo 5 (en que se hace referencia al artículo 4) de la resolución aprobada en su reunión de Salzburgo en septiembre de 1961, el Instituto de Derecho Internacional reconoció, como norma de derecho internacional, que « los trabajos o usos [de las aguas de un río o de una cuenca hidrográfica que afecten gravemente las posibilidades de uso de las mismas aguas por otros Estados] no pueden emprenderse sino después de dar aviso previo a los Estados interesados » (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1961*, pág. 383).

[303] En la disposición pertinente de las Normas de Helsinki (art. XXIX, párr. 3) se estipula que :

« El Estado que expida la notificación [...] deberá conceder al notificado un tiempo prudencial para que estudie el efecto probable del proyecto de construcción o instalación y presente sus opiniones al Estado notificante. » [*Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 391, documento A/CN.4/274, párr. 405.]

[304] En el artículo 7 de su resolución sobre el tema, aprobada en la reunión de Salzburgo en 1961, el Instituto de Derecho Internacional reconoció como norma de derecho que :

« Durante las negociaciones todo Estado, de conformidad con el principio de buena fe, deberá abstenerse de proceder a trabajos o usos que sean objeto de la controversia o de tomar cualquier otra medida que pueda agravarla o hacer más difícil el acuerdo. » (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1961*, pág. 372).

los resultados previstos en la propuesta original, al tiempo que se elimina o disminuye el aspecto que sería o podría ser perjudicial para el otro Estado del sistema [305].

162. La norma del párrafo 5 no requiere modificación al punto de eliminar todo perjuicio para el otro Estado del sistema y sólo comprende aquellos cambios que evitarán el perjuicio *apreciable* inadmisible. Se reconoce la posibilidad de que, en el marco de la participación equitativa que corresponde al Estado proponente, el otro Estado del sistema deba aceptar el perjuicio apreciable en este caso. Los modernos proyectos y programas de carácter polivalente prevén, en circunstancias apropiadas y convenidas, que un Estado del sistema ceda un uso o beneficio a fin de que puedan obtenerse unos mayores beneficios totales del proyecto o programa integrales o de un conjunto de obras y programas. El Estado del sistema que restringe o incluso sacrifica su uso o beneficio particulares sería normalmente indemnizado por el valor de su sacrificio; esa indemnización puede ser financiera o adoptar la forma de suministro de electricidad, medidas de control de anegaciones, ampliación de otro uso u otro valor. La indemnización tendría que ser por cuantías y categorías convenidas, posibilidad que se debiera prever en los artículos de la CDI [306].

163. A fin de lograr el equilibrio indispensable entre los derechos del Estado del sistema que probablemente se verá afectado y los del Estado proponente, en el párrafo 6 se dispone que el Estado proponente no estará sujeto a la restricción impuesta en virtud del párrafo 4 si no se le cursa la notificación en la fecha de vencimiento del plazo, ya sea del plazo unilateralmente estipulado por el Estado proponente, que no podrá ser inferior a seis meses, o del plazo más breve o más largo que se hubiere convenido. La falta de comunicación al Estado proponente de la determinación de un perjuicio apreciable concreto o probable, dentro del plazo estipulado, autoriza a ejecutar el proyecto o programa que se ha comunicado al otro Estado del sistema. Esta disposición claramente elimina cualquier demora indebida cuando el otro Estado del sistema no puede demostrar que el proyecto o programa involucran perjuicio apreciable o cuando éste está absteniéndose de responder por cualquier razón. Sin embargo, no sería propio autorizar al Estado proponente a ejecutar un proyecto distinto o un programa modificado, pues el efecto transnacional bien podría ser significativamente distinto del diseño y magnitud originales que se notificaron al otro Estado del sistema. El párrafo 6 proscribe esa desviación y exige también que el Estado proponente haya cumplido sus obligaciones de notificar, de allegar información y datos suficientes y de abstenerse de ejecutar las obras antes del vencimiento del plazo de evaluación (párrs. 3 y 4 del artículo) a fin de que pueda estar en libertad de ejecutar su propuesta frente al incumplimiento de la notificación oportuna por el otro Estado del sistema.

164. En virtud del presente artículo, vinculado con la responsabilidad por el perjuicio apreciable, es más probable que el Estado del sistema que haya sido notificado por un Estado proponente del sistema responda realmente dentro del plazo prescrito, dada la claridad de los requisitos procesales y la posible sanción que acompaña a la omisión o negativa de responder. Por lo tanto, el párrafo 5 se refiere a la situación de la notificación al Estado proponente de que el proyecto o programa podrían causar perjuicio apreciable al otro Estado del sistema; el párrafo 6, por su parte, libera al Estado proponente en caso de no haber recibido respuesta oportuna del otro Estado del sistema.

165. El párrafo 7 se refiere al derecho del Estado proponente a proceder en ciertas circunstancias extraordinarias [307]. Es posible que la ejecución inmediata de un proyecto o programa específicos sea evidentemente necesaria para evitar consecuencias desastrosas. En esas circunstancias el Estado proponente podrá, en virtud del presente artículo, escoger la vía de efectuar una declaración oficial en cuanto a la urgencia y proceder con el proyecto, pese a la notificación del otro Estado del sistema en la cual se predice un perjuicio apreciable para sus intereses. La declaración de « suma urgencia », sin embargo, no podrá ser una declaración vacua. El Estado proponente deberá demostrar esa urgencia. Además, deberá dar al otro Estado del sistema la notificación, la información y los datos y el plazo para la evaluación (párrs. 3 y 4) y deberá cumplir su obligación de consultar (párr. 5), pues de lo contrario no estará en libertad de ejecutar el proyecto o programa. Se añade una cláusula final, en la cual se destaca la obligación permanente de consultar y negociar, incluso cuando la situación de urgencia autorice la ejecución inmediata. Las modificaciones en virtud de las cuales se evite el perjuicio apreciable previsto, en todo o en parte, se podrían elaborar durante la fase de ejecución; un ulterior examen del proyecto o programa, realizado por ambas partes, puede llevar a la conclusión de que el perjuicio temido por el otro Estado del sistema no será en realidad apreciable, y se podrá negociar la compensación por cualquier perjuicio apreciable. Otros Estados del sistema podrán comprender el peligro y la urgencia, o se les podrá hacer comprender ese peligro y esa ur-

[305] En el artículo 6 de su resolución de Salzburgo, el Instituto de Derecho Internacional aprobó la siguiente formulación :

« En caso de objeción, los Estados entrarán en negociaciones con el fin de llegar a un acuerdo dentro de un plazo razonable.

» Con tal fin, es de desear que los Estados acudan al dictamen de peritos y, en su caso, a las comisiones y organismos apropiados a fin de llegar a las soluciones más beneficiosas para todos los interesados. »

[306] El artículo 4 de dicha resolución dice así :

« Un Estado no puede efectuar trabajos o usos de las aguas de un río o de una cuenca hidrográfica que afecten gravemente las posibilidades de uso de las mismas aguas por otros Estados sino a condición de asegurarles el goce de las ventajas a que tienen derecho conforme al artículo 3 [a base de equidad, teniendo en cuenta sus necesidades respectivas, así como otras circunstancias del caso], así como una compensación adecuada por las pérdidas y daños sufridos. »

[307] Algunos Estados corribereños se han referido a las situaciones de emergencia en sus acuerdos. Cabe citar como ejemplo el último párrafo del artículo 29 del Convenio relativo a los cursos de agua y diques limítrofes entre Alemania y Dinamarca :

« Las medidas de protección adoptadas en casos de necesidad, cuando existe la amenaza de un peligro, no requieren autorización. Con todo, si pasan a ser permanentes, se obtendrá la autorización [de la Comisión de Aguas Limítrofes] cuando se haya evitado el peligro inmediato. » (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. X, pág. 217.)

gencia, de lo cual se derivará una colaboración entre los Estados del sistema en circunstancias apropiadas.

166. Si el Estado proponente ejecuta unilateralmente las medidas de urgencia, el Estado del sistema que probablemente se verá adversamente afectado tiene derecho a cierta seguridad del Estado proponente, también en virtud del párrafo 7. Se debe demostrar la capacidad y disposición del Estado proponente en lo que concierne a compensar cabalmente al otro Estado del sistema, y el párrafo hace responsable al Estado proponente por el perjuicio apreciable.

167. La disposición siguiente, el párrafo 8, prevé la situación en la cual los Estados del sistema no llegan a un acuerdo respecto del perjuicio, la compensación o la modificación de proyectos o programas. Por cuanto el Estado proponente tiene derecho a una rápida resolución de estas cuestiones, dada la naturaleza crítica de las obras y programas de recursos hidráulicos en general, y a causa de que el otro Estado del sistema no puede tener fundamento jurídico alguno para evitar una solución pacífica, esta cláusula exige la utilización de los medios más rápidos de arreglo pacífico que los Estados interesados del sistema hayan aceptado o, en su caso, el empleo del artículo que rige la solución de controversias en los presentes artículos. Este artículo prevé la existencia de otro artículo en el cual se haga referencia al arreglo y evitación de controversias. La CDI, a este respecto, puede prever que se recurra a la Corte Internacional de Justicia, o a una sala de ésta, a los fines del arbitraje o a algún otro procedimiento de arreglo, como la conciliación.

168. El último párrafo del artículo 8 estipula de manera inequívoca la responsabilidad del Estado proponente que no cumple las obligaciones del artículo, tanto las adjetivas como las sustantivas. Se observará que la responsabilidad en virtud de este párrafo no se restringe al perjuicio *apreciable* causado [308].

169. Ya se han mencionado algunas ilustraciones de la práctica de los Estados que sustentan las disposiciones del artículo sugerido. Los pasajes adicionales que se citan seguidamente se vinculan con la consideración de los requisitos propuestos y la redacción del proyecto de artículo que se sugiere.

170. Respecto de la cuestión de la notificación y consulta entre el Estado del sistema que tiene intención de modificar el régimen del curso de agua internacional y el Estado del sistema posiblemente afectado, el Comité Jurídico Interamericano, respondiendo a las observaciones y recomendaciones del Consejo Interamericano de Jurisconsultos [309] y de los miembros de la Organización de Estados Americanos, preparó en 1965 un informe y un proyecto revisado de convención sobre el uso industrial y agrícola de ríos y lagos internacionales [310]. En la sección del informe titulada « Notificación y procedimiento » se dice lo siguiente:

En el plan ordenado por el Consejo de Jurisconsultos, el punto *e* dice :

« Es conveniente establecer un procedimiento adecuado que garantice la información o consulta entre Estados ribereños cuando en uno de ellos se desee realizar obras para la utilización agrícola e industrial de los ríos y lagos internacionales. »

Evidentemente, sin esa parte la Convención quedaría incompleta. Desde luego que no basta enunciar principios generales, si en un caso las partes no deben entrar en contacto, para confrontar sus puntos de vista y tratar de conciliar sus intereses.

Hay, de consiguiente, que consagrar la obligatoriedad de la notificación a los Estados interesados del proyecto que tenga otro Estado de realizar las obras. De esa suerte se eliminan conflictos que en la realidad pueden alcanzar notoria gravedad, y por el contrario se facilita el entendimiento entre los Estados, lo cual redundará en beneficio de las obras mismas, ya que éstas, verificado el acuerdo entre los Estados interesados, podrán emprenderse con mayor rapidez y sin estorbos materiales ni jurídicos [311].

171. Sobre la base de estas consideraciones conexas, el proyecto de convención revisado del Comité Jurídico Interamericano dice así en sus artículos pertinentes :

Artículo 5

La utilización de las aguas de ríos y lagos internacionales, para fines industriales o agrícolas, no deberá perjudicar la libre navegación de los mismos, según las normas jurídicas aplicables, ni causar perjuicios sustanciales, de acuerdo con el derecho internacional, a los Estados ribereños, o alteraciones en la frontera de éstos.

Artículo 6

En los casos en que del aprovechamiento de un río o lago internacionales resulte o pueda resultar daño o perjuicio a otro Estado interesado, es necesario el consentimiento de ese Estado interesado, como también la indemnización del daño o del perjuicio cuando fuere reclamado.

[...]

Artículo 8

El Estado que proyecte realizar obras de aprovechamiento de un río o lago internacional deberá notificarlo previamente a los demás Estados interesados. La notificación deberá ser escrita y enviarse acompañada de la documentación técnica necesaria a efecto de que los demás Estados interesados puedan disponer de elementos de juicio suficientes para determinar y calificar el alcance de dichas obras. Con la notificación se enviará asimismo el nombre del o de los técnicos que deban intervenir, eventualmente, en la primera fase internacional del asunto.

Artículo 9

La respuesta a la notificación deberá darse dentro de los seis meses y no admitirá prórroga de ninguna naturaleza, sal-

[308] Con arreglo al párrafo 4 del artículo XXIX de las Normas de Helsinki :

« Si un Estado no hubiera dado el aviso [...], no se le atribuirá a la alteración efectuada por un Estado en el régimen de la cuenca hidrográfica la importancia que normalmente se da a una prioridad temporal de uso, en caso de que se determinara lo que se entiende por participación razonable y equitativa en el aprovechamiento de las aguas de una cuenca. » [*Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 391, documento A/CN.4/274, párr. 405.]

[309] Resolución I, aprobada en la Quinta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos [OEA, *Ríos y lagos internacionales... (op. cit.)*, pág. 117].

[310] *Ibid.* [El texto del proyecto revisado de convención se reproduce parcialmente en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 381 y 382, documento A/CN.4/274, párr. 379.]

[311] OEA, *Ríos y lagos internacionales...*, pág. 128.

vo que el Estado requerido solicite que se complemente la documentación acompañada, petición que sólo podrá hacer dentro de los treinta días siguientes a la referida notificación y que deberá señalar específicamente los antecedentes que solicita. En este caso el plazo de seis meses se contará desde la fecha en que se haga la complementación aludida.

I

Si no obtuviere respuesta dentro del plazo señalado, se entenderá que el Estado o los Estados notificados no tienen objeción que oponer a las obras en proyecto y que en consecuencia el Estado notificante puede ejecutarlas de acuerdo con el proyecto presentado. Ninguna reclamación posterior de parte del Estado notificado tendrá validez.

II

Si con la respuesta de la notificación se formularen objeciones, sean de carácter técnico o relativas a daños o perjuicios previsibles, se deberá indicar la naturaleza y estimación de éstos en el mismo documento, y la nómina del técnico o de los técnicos que en unión de los mencionados en la notificación formarán la Comisión Mixta que procederá al examen de la materia. La respuesta deberá contener también señalamiento de lugar y fecha para la reunión de la Comisión Mixta así formada.

Si la contestación no reúne los requisitos citados, se considerará como no evacuado el trámite respectivo.

La Comisión Mixta deberá cumplir su cometido de buscar una solución, tanto en lo que respecta a la mejor forma de realizar y aprovechar las obras que se proyecten en beneficio común como, en su caso, para la reparación de los daños o perjuicios causados, todo ello dentro del plazo de seis meses desde la fecha de la respuesta a la notificación [312].

172. Un precedente importante para el Comité Jurídico Interamericano fue la Declaración de Montevideo de 1933, una resolución de la VII Conferencia Internacional de los Estados Americanos [313]. En esta resolución relativamente temprana se observa patente la percepción de la importancia de los aspectos procesales de notificación y consulta y de arreglo expeditivo de las diferencias :

2. [...] ningún Estado puede, sin el consentimiento del otro ribereño, introducir en los cursos de aguas de carácter internacional, por el aprovechamiento industrial o agrícola de sus aguas, ninguna alteración que resulte perjudicial a la margen del otro Estado interesado.

3. En los casos de perjuicio a que se refiere el artículo anterior, será siempre necesario el acuerdo de las partes. Cuando se tratare de daños susceptibles de reparación, las obras sólo podrán ser ejecutadas después de solucionado el incidente sobre indemnización, reparación o compensación de los daños, de acuerdo con el procedimiento que se indica más adelante.

[...]

7. Las obras que un Estado proyecte realizar en aguas internacionales deberán ser previamente denunciadas a los demás ribereños, o condóminos. La denuncia deberá acompañarse de la documentación técnica necesaria como para que los demás Estados interesados puedan juzgar el alcance de dichas obras, y del nombre del o de los técnicos que deban entender, eventualmente, en la faz internacional del asunto.

8. La denuncia deberá ser contestada dentro del término de tres meses con o sin observaciones. En el primer caso, se indicará en la contestación el nombre del o de los técnicos a quienes se encargará por el requerido, del entendimiento con los técnicos del requirente y se propondrá la fecha y lugar para constituir, con unos y otros, la Comisión Técnica Mixta que habrá de dictaminar en el caso. La Comisión deberá expedirse dentro del plazo de seis meses, y si dentro de este plazo no se hubiere llegado a un acuerdo, expondrán los miembros sus opiniones respectivas, informando de ellas a los Gobiernos.

9. En tales casos, y si no es posible llegar a un acuerdo por la vía diplomática, se irá al procedimiento de conciliación que haya sido adoptado por las Partes con anterioridad y, a falta de éste, por el procedimiento de cualquiera de los tratados o convenciones multilaterales vigentes en América. El Tribunal deberá expedirse dentro del plazo de tres meses, prorrogables, y tener en cuenta en el laudo lo actuado por la Comisión Técnica Mixta [314].

173. Si bien los requisitos del artículo sugerido a la consideración del sucesor del Relator Especial y de la CDI son menos estrictos y detallados que los proyectados históricamente en el sistema interamericano, se preserva el elemento de urgencia. Igualmente preocupado por el costo de las demoras, el Consejo de la OCDE adoptó en 1974 una recomendación sobre los principios concernientes a la contaminación transfronteriza que, en los principios específicos expuestos, establece un « Principio de información y consulta »:

6. Antes de iniciar en un país obras o actividades que puedan crear un riesgo significativo de contaminación transfronteriza, este país debiera proporcionar una información anticipada a los demás países afectados o que puedan verse afectados. Debiera proporcionar a estos países la información y datos pertinentes cuya transmisión no esté vedada por disposiciones o prescripciones legislativas o por las convenciones internacionales pertinentes, invitándoles a formular sus observaciones.

7. Los países debieran consultarse respecto de los problemas de contaminación transfronteriza existentes o previsibles a solicitud de un país que esté o pueda estar directamente afectado y debieran con diligencia llevar a cabo esas consultas respecto de este problema específico durante un lapso razonable.

---

[312] *Ibid.*, págs. 132 a 134. El Consejo Interamericano de Jurisconsultos había dado instrucciones al Comité de considerar lo siguiente entre otros « puntos básicos » : « Para el caso de falta de acuerdo entre los Estados ribereños deberán preverse procedimientos que faciliten un entendimiento, garanticen el ejercicio de los derechos de las partes y promuevan la solución de la controversia, dentro del espíritu de equidad y cooperación que requieren la buena vecindad y la solidaridad interamericana » (*ibid.*, pág. 120).

[313] Resolución N.° LXXII (*ibid.*, págs. 111 a 113 [el texto de la Declaración se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 225 y 226, documento A/5409, anexo I, A]; para un examen de los antecedentes de la resolución, *ibid.*, págs. 1 y 2. El Comité, en su primer informe de 1963, concluyó, entre otras cosas, que la Declaración de Montevideo era una exposición satisfactoria de principios ajustados a las necesidades contemporáneas [Unión Panamericana, *Uso industrial y agrícola... (op. cit.)*, pág. v].

[314] OEA, *Ríos y lagos internacionales...*, págs. 111 y 112. Sin embargo, al parecer, los artículos 2 y 3 se referían primordialmente a los ríos contiguos, mientras que el artículo 4 dice : « Se aplicarán a los ríos sucesivos los mismos principios [...] » (*ibid.*, pág. 112). El artículo 10 pone aún más de manifiesto la cuestión relativa a la urgencia, pues da a las Partes un mes para expresar si aceptan o no el laudo conciliatorio antes de proceder al arbitraje, « a requerimiento de las Partes interesadas », conforme al procedimiento determinado por la segunda Convención de La Haya (*ibid.*, pág. 113).

8. Los países debieran abstenerse de ejecutar proyectos o actividades que pudieran crear un riesgo significativo de contaminación transfronteriza sin informar primero a los países que están o puedan estar afectados y, salvo en casos de extrema urgencia, debieran proporcionar un plazo razonable a la luz de las circunstancias a los fines de una consulta diligente. Esas consultas, celebradas con el mejor ánimo de cooperación y buena vecindad, no debieran permitir que un país demore irrazonablemente o impida las actividades o proyectos respecto de los cuales se efectúan las consultas [315].

174. En una esfera análoga los Estados Unidos de América y el Canadá concertaron recientemente un Convenio relativo al canje de información sobre actividades de modificación meteorológica, que ilustra el reconocimiento contemporáneo de la importancia de proceder como buenos vecinos. En el preámbulo del Convenio se tienen « particularmente en cuenta las especiales tradiciones de notificación y consulta previas y la estrecha cooperación que históricamente han caracterizado a sus relaciones » [316]; los artículos dispositivos estipulan los compromisos de cada parte de « notificar e informar plenamente a la otra [...] antes de comenzar esas actividades » y de « efectuar esa notificación con la mayor antelación [...] posible » (art. IV) [317]. Asimismo, las partes « convienen en consultarse, a solicitud de cualquiera de las Partes, respecto de actividades específicas de modificación meteorológica de interés mutuo. Esas consultas se iniciarán sin tardanza a solicitud de una de las Partes y en los casos de urgencia podrán realizarse por teléfono u otros medios rápidos de comunicación [...] » (art. V). Las emergencias extremas « pueden requerir la iniciación inmediata [...] de actividades de modificación de meteorología de mutuo interés [...]. En esos casos, la Parte que inicie esas actividades notificará e informará plenamente a la otra Parte tan pronto como sea viable e iniciará sin tardanza las consultas a solicitud de la otra Parte » (art. VI).

175. El Subcomité del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano propuso simplificar la cuestión, aunque también atribuyendo carácter obligatorio a la consulta :

Un Estado que se proponga alterar los usos existentes anteriormente de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional en forma que pueda afectar gravemente el aprovechamiento de las aguas por otro Estado corribereño deberá consultar antes a los demás Estados corribereños interesados [...] [318].

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente recomendó que los Estados interesados, cuando correspondiera, tuvieran en cuenta el siguiente principio :

Que los países acuerden que cuando se trate de llevar a cabo actividades importantes relativas a los recursos hidráulicos que puedan tener considerables efectos ambientales en otro país, ese hecho deberá notificarse al otro país mucho antes de que den comienzo las actividades previstas [319].

La Asamblea General, en su decisión relativa a la ejecución de los principios 21 y 22 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, reconoció en el párrafo 2 de su resolución 2995 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, que la cooperación entre los Estados

se logrará adecuadamente dándose conocimiento oficial y público de los datos técnicos relativos a los trabajos que han de ser emprendidos por los Estados dentro de su jurisdicción nacional, con el propósito de evitar perjuicios sensibles que puedan ocasionarse en el medio ambiente de la zona vecina.

176. Austria y Yugoslavia concertaron una Convención relativa a las cuestiones de la economía del agua en relación con el río Drava en 1954, la cual disponía que, si el Estado ribereño del curso superior, Austria, tenía seriamente previsto realizar nuevas obras que desviaran más agua del río Drava o que afectaran al río en detrimento de Yugoslavia, Austria se comprometía a analizar esos planes con Yugoslavia « antes de las negociaciones jurídicas concernientes a los derechos sobre el agua » [320].

177. Los requisitos comprendidos en la « notificación » se elucidaron con considerable detalle en el Convenio entre Alemania y Dinamarca de 1922 :

Artículo 31

Contenido de las notificaciones

En las notificaciones se indicará dónde podrán inspeccionarse los dibujos y explicaciones que se han presentado y se mencionarán las autoridades ante las cuales deberán presentarse por escrito u oralmente, en forma oficial, las objeciones a la autorización y también las solicitudes de construcción y mantenimiento de instalaciones para la prevención de daños o los reclamos de indemnización. Asimismo, se establecerá un plazo para la presentación de objeciones o solicitudes. El plazo indicado, que no podrá ser inferior a dos semanas ni superior a seis semanas, comenzará a correr desde el día en el cual se publicare el diario oficial en el cual figurare la notificación final.

Se dirá en la notificación que todas las personas que no hubieran presentado objeciones o solicitudes dentro del plazo fijado perderán sus derechos a ese respecto, pero que las solicitudes correspondientes a la construcción y mantenimiento de instalaciones o a la indemnización se podrán presentar en fecha ulterior si se basaren en daños que no se pudieran haber previsto durante el período comprendido por el plazo.

Incluso después de vencido el término establecido, la persona que hubiere sufrido un daño no se verá impedida de presentar una reclamación cuando pueda demostrar que no pudo presentar dicha reclamación dentro del plazo debido a circunstancias que escapaban a su control.

---

315 Recomendación C(74)224, de 14 de noviembre de 1974 (OCDE, *OECD and the Environment*, París, 1979, págs. 110 y 111, anexo, título E).

316 *International Legal Materials*, vol. XIV, N.° 3, 1975, págs. 589 y ss. El Convenio entró en vigor el 26 de marzo de 1975.

317 Esta disposición se añade al canje de información en virtud del artículo II.

318 Propuesta X [Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, *Report of the Fourteenth Sesion (op. cit.)*, pág. 107].

319 Recomendación 51 *b* i) *(Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente...*, pág. 19).

320 Art. 4 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 227, pág. 132). En el artículo se estipula además que, de no ser posible llegar a un acuerdo convenido mediante negociaciones directas o en el seno de la Comisión Mixta del Drava, establecida por la Convención, la cuestión se someterá a la decisión del Tribunal de Arbitraje (también previsto en la Convención).

El derecho a presentar reclamos con posterioridad al vencimiento del plazo fijado estará sujeto a la prescripción tres años después de la fecha en que la persona que hubiere sufrido el daño se hubiere enterado de la existencia de ese daño.

[...]

Para la presentación de pruebas se podrá establecer un plazo adicional apropiado [321].

178. En la Convención general para el aprovechamiento de la hidroelectricidad que afecta a más de un Estado, que fue elaborada por la Segunda Conferencia General sobre Comunicaciones y Tránsito, celebrada en Ginebra en 1923, el artículo 4 constituye otro precedente de larga data :

Cuando un Estado Contratante desee realizar operaciones para el aprovechamiento de la hidroelectricidad que pudieran causar serio perjuicio a otro Estado Contratante, los Estados interesados celebrarán negociaciones con la mira de concluir acuerdos que autoricen la ejecución de esas operaciones [322].

179. El antiguo Presidente de la Comisión Mixta Internacional, Sección Canadiense, al examinar las lecciones « de considerable importancia » dimanadas de la experiencia de Canadá y los Estados Unidos, comienza su lista con esta declaración :

Primero, es realmente imposible que haya relaciones satisfactorias entre corribereños si las partes interesadas no están obligadas por la costumbre o la práctica a consultar a las otras antes de que en el sector privado o público se emprendan planes que puedan tener efectos a través de fronteras en la calidad o cantidad de las aguas, o en el medio ambiente en general, respecto de los otros miembros de la familia de la cuenca fluvial. Por consiguiente, la consulta previa es esencial, y la notificación y la consulta adecuadas son un requisito previo para las relaciones sanas [323].

180. El Estatuto de 1975 del río Uruguay, en el cual son partes la Argentina y el Uruguay, contiene seis artículos respecto de estos aspectos procesales del tema, que son dignos de estudio, si bien en este caso, como en muchos otros, las partes constituyeron una comisión mixta para administrar sus relaciones respectivas :

Artículo 7.°

La Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del Río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra Parte.

Si así se resolviere o no se llegare a una decisión al respecto, la Parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra Parte a través de la misma Comisión.

En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra y, si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la Parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas.

Artículo 8.°

La Parte notificada dispondrá de un plazo de ciento ochenta días para expedirse sobre el proyecto, a partir del día en que su Delegación ante la Comisión haya recibido la notificación.

En el caso de que la documentación mencionada en el artículo 7.° fuere incompleta, la Parte notificada dispondrá de treinta días para hacérselo saber a la Parte que proyecte realizar la obra, por intermedio de la Comisión.

El plazo de ciento ochenta días precedentemente señalado comenzará a correr a partir del día en que la Delegación de la Parte notificada haya recibido la documentación completa.

Este plazo podrá ser prorrogado prudencialmente por la Comisión si la complejidad del proyecto así lo requiriere.

Artículo 9.°

Si la Parte notificada no opusiere objeciones o no contestare dentro del plazo establecido en el artículo 8.°, la otra Parte podrá realizar o autorizar la realización de la obra proyectada.

Artículo 10

La Parte notificada tendrá derecho a inspeccionar las obras que se estén ejecutando para comprobar si se ajustan al proyecto presentado.

Artículo 11

Si la Parte notificada llegare a la conclusión de que la ejecución de la obra o el programa de operación puede producir perjuicio sensible a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas, lo comunicará a la otra Parte por intermedio de la Comisión dentro del plazo de ciento ochenta días fijado en el artículo 8.°

La comunicación deberá precisar cuáles aspectos de la obra o del programa de operación podrán causar un perjuicio sensible a la navegación, al régimen del Río o a la calidad de sus aguas, las razones técnicas que permitan llegar a esa conclusión y las modificaciones que sugiera al proyecto o programa de operación.

Artículo 12

Si las Partes no llegaren a un acuerdo, dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la comunicación a que se refiere el artículo 11, se observará el procedimiento indicado en el Capítulo XV [324].

---

[321] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. X, págs. 217 a 219. En virtud de este Convenio se creó una Comisión de Aguas Limítrofes (con recurso de apelación ante una Comisión Suprema de Aguas Limítrofes) y se previeron procedimientos para las solicitudes y objeciones de usuarios individuales del curso de agua internacional.

[322] *Ibid.,* vol. XXXVI, pág. 81.

[323] Cohen, *loc. cit.,* pág. 126.

[324] *Actos internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980 (op. cit.),* págs. 594 a 596. El capítulo XV de esta Convención (art. 60) se refiere a la « solución judicial de controversias »; el capítulo XIV (arts. 58 y 59) prevé un procedimiento conciliatorio (págs. 606 y 607). Los mismos Estados del sistema habían adoptado similares obligaciones de notificación y consulta previas (arts. 17 a 22 del capítulo II sobre navegación y obras) en su Tratado de 1973 del río de la Plata [Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina, *Derecho de la Integración,* vol. VII, N.° 15, marzo 1974, Wáshington (D.C.), págs. 227 y 228]. Además, en el artículo 50, las Partes se obligan a « informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas »; el artículo 51 estipula que « Cada Parte será responsable frente a la otra por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las de personas físicas o jurídicas domiciliadas en su territorio » *(ibid.,* pág. 231). El capítulo XIII del Tratado establece un procedimiento conciliatorio en virtud del cual « Cualquier controversia que se suscitare entre las Partes con relación al río de la Plata será considerada por la Comisión Administradora », a propuesta de cualquiera de ellas (art. 68) *(ibid.,* pág. 233). Véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 324 a 326, documento A/CN.4/274, párrs. 115 a 130.

181. El Comité de Electricidad de la CEE adoptó en 1954 una versión revisada de su anterior « Recomendación N.° 3 », vinculada con el tema que se examina :

Recomienda que un Estado que se proponga embarcarse dentro de su propio territorio en proyectos que probablemente tengan serias repercusiones en el territorio de otros Estados, ya sea aguas arriba o aguas abajo, debería primero comunicar a los Estados interesados la información que les permitiera elucidar la naturaleza de esas repercusiones;

Recomienda que, en caso de que los Estados interesados, luego de esa notificación previa, presenten objeciones, el Estado que se proponga embarcarse en esos proyectos debería tratar, por conducto de negociaciones con esos Estados, de llegar a un acuerdo de índole tal que asegure el aprovechamiento más económico del sistema fluvial [325].

182. El informe de 1978, preparado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre recursos naturales compartidos por dos o más Estados, contiene un proyecto de principios, varios de los cuales se aplican al caso :

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 de 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

d) En caso de que no se haya hecho la 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 11

1. Las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración de 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 [326].

183. Debe observarse que el Tratado entre el Brasil y el Paraguay para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del río Paraná, concertado en 1973, dispone que cualquier divergencia sobre la interpretación o la aplicación del Tratado y sus Anexos se resolverá sin retardar o interrumpir « la construcción y/o la operación del aprovechamiento hidroeléctrico y de sus obras e instalaciones auxiliares » [327].

184. Naturalmente, debieran evitarse los incidentes de daño, ventajas inequitativas y privación de beneficios. La cooperación y colaboración activas entre los Estados del sistema, a más de impedir la violación por cualquiera de ellos de sus obligaciones en virtud del derecho internacional general y convencional, serán sumamente conducentes a los objetivos sustantivos de un aprovechamiento, un uso y una protección racionales y óptimos del sistema de un curso de agua internacional. Se ha comprobado que un acuerdo amplio, acompañado de un enfoque integrado de la ordenación de los recursos hidráulicos compartidos, es la mejor combinación de arreglos para el aprovechamiento de los sistemas de cursos de agua de carácter crítico o sujetos a un uso intensivo. Hace veinte años, en 1961, el Instituto de Derecho Internacional percibió claramente la significación para entonces realzada de la colaboración interestatal en esta esfera. El preámbulo de su « resolución de Salzburgo », « Uso de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación) », dice en parte como sigue :

---

[325] E/ECE/EP/147. La anterior Recomendación N.° 3 (de 1953) contenía dos cláusulas que fueron sustituidas por el segundo párrafo citado *supra;* esas cláusulas decían así : « Reconoce que dicha notificación debiera tener por objeto permitir la apertura de negociaciones entre las partes » y « Reconoce, además, que esta notificación previa debiera conformarse a las normas aceptadas de la cortesía internacional y tener presente los intereses de un aprovechamiento hidroeléctrico armonioso de los ríos sucesivos en Europa » (E/ECE/EP/135).

[326] UNEP/IG.12/2, anexo al documento UNEP/GC.6/17.

[327] Art. XXII (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 923, pág. 74).

El Instituto de Derecho Internacional,

Considerando que la importancia económica del uso de las aguas se ha transformado con la técnica moderna y que la aplicación de ésta a las aguas de una cuenca hidrográfica comprendida en territorio de varios Estados afecta por lo general a todos estos Estados, y que esa transformación exige un nuevo enunciado en el plano jurídico,

Considerando que existe un interés común en el uso máximo de los recursos naturales disponibles,

Considerando que la obligación de no causar a otro un perjuicio ilegítimo es uno de los principios fundamentales que rigen las relaciones de vecindad en general,

Considerando que ese principio se aplica también a las relaciones nacidas de los diversos usos de las aguas,

Considerando que en el uso de las aguas que interesan a varios Estados, cada uno de ellos puede obtener, por medio de consultas, de planes establecidos en común y de concesiones recíprocas, los beneficios de un aprovechamiento más racional de una riqueza natural,

Señala la existencia, en derecho internacional, de las reglas siguientes y formula las recomendaciones que figuran a continuación [328].

185. Pakistán y la India, en su Tratado de 1960 relativo al uso de las aguas del Indo, reconocieron « que tienen un interés común en el aprovechamiento óptimo de los ríos » y, a tal efecto, declararon « su intención de cooperar por mutuo acuerdo, en la forma más amplia posible » [329].

186. Naturalmente, al menos en un principio, no suele ser posible llegar a arreglos ideales. Es imprescindible, por tanto, crear un respeto esencial por los intereses de otros Estados mediante el establecimiento de normas mínimas de conducta. Esta es, puede decirse, la función que cabe a las normas generales del derecho internacional en general, y la esfera de los recursos hidráulicos compartidos no es una excepción. En consecuencia, cabe sostener que resulta necesario incluir en el proyecto de artículos de la CDI disposiciones respecto de este tema que prescriban con claridad la conducta apropiada de un Estado del sistema, respondiendo, con todo, a las situaciones en las cuales la conducta de un Estado del sistema es o puede llegar a ser inapropiada en virtud de los principios y normas supletorias del derecho internacional, determinando la responsabilidad del Estado y estipulando procedimientos que permitan a los Estados del sistema evitar la imposición de esa responsabilidad. Para alcanzar estos objetivos, se estima esencial para la labor de la Comisión que se formule un artículo que impute responsabilidad en ciertas circunstancias por el perjuicio apreciable. A la luz de estas consideraciones se ha propuesto el artículo antes mencionado a la consideración del sucesor del Relator Especial y de la CDI.

[328] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961,* vol. 49, segunda parte, págs. 381 y 382. Véase también Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...*, págs. 201 a 209, párrs. 553 a 585, y pág. 229.

[329] Art. VII, párr. 1 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 419, pág. 144). El párrafo procede a detallar esferas particulares de cooperación. Véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 108, documento A/5409, párr. 361, apartado *p*.

E.—Información y datos

187. Además de la información y los datos técnicos relativos a un proyecto o programa específicos que puedan causar perjuicio apreciable a otro Estado del sistema, existe una necesidad reconocida de un canje de una información y datos más amplios, con carácter regular, a fin de que los Estados del sistema puedan analizar, de manera permanente, las condiciones en el sistema del curso de agua internacional, formular sus planes y ajustar sus actividades a la luz de la evolución del sistema y de su conocimiento de las necesidades de sus poblaciones y sus economías.

1. Consideración anterior del subtema

188. En el primer informe el Relator Especial dedicó un capítulo entero a la « Reglamentación de la reunión y el intercambio de datos » [330]. Aunque las obligaciones previstas en estos tres artículos, relativamente precisos, que se presentaron con el fin exclusivo de una deliberación preliminar, acaso hayan respondido a la necesidad técnica, se han dejado de lado por considerar que aparentemente exceden en este momento el grado necesario de aceptación en el seno de la CDI y de la Asamblea General [331]. Con todo, la relativa exigüidad de comentarios en la Sexta Comisión, particularmente a la luz del examen detallado y la considerable importancia atribuida a la cuestión en el informe del Relator Especial, permite inferir que existe un reconocimiento, por lo menos, del principio básico de que la reunión e intercambio de informaciones y datos son esenciales para el uso racional de los recursos hidráulicos compartidos y, por ende, que debieran hallar expresión en alguna forma en los artículos de la CDI [332].

189. En su segundo informe el Relator Especial presentó un solo artículo sobre « Reunión e intercambio de datos » [333] redactado en términos sumamente generales en vista de las críticas manifestadas durante el 31.º período de sesiones de la CDI [334]. Si bien en el seno de la Comisión se aceptó fundamentalmente el artículo vinculado con la reunión e intercambio de información y datos, las deliberaciones en el 32.º período de sesiones giraron en torno de otros aspectos del informe, lo cual privó a este proyecto de artículo de un escrutinio detenido [335]. A su vez, el Comité de Redacción de la

[330] *Anuario... 1979,* vol. II (primera parte), págs. 175 a 181, documento A/CN.4/320, párrs. 111 a 136, y ejemplos y estudios allí citados.

[331] Véase la evaluación que hace el Relator Especial, en su segundo informe, de los comentarios relativos a este primer esfuerzo *[Anuario... 1980,* vol. II (primera parte), págs. 186 y 187, documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 126 a 130].

[332] *Ibid.,* pág. 187, párr. 129; véase también *Anuario... 1980,* vol. I, págs. 149 y 150, 1612.ª sesión, párr. 13.

[333] *Anuario... 1980,* vol. II (primera parte), pág. 187, documento A/CN.4/332 y Add.1, párr. 130.

[334] Véase *Anuario... 1979,* vol. II (segunda parte), pág. 202, párr. 142.

[335] Véase, sin embargo, *Anuario... 1980,* vol. I, pág. 129, 1608.ª sesión, párr. 7 (Sr. Sucharitkul), y pág. 143, 1610.ª sesión, párr. 36 (Sr. Jagota).

CDI estimó que en el tiempo entonces disponible no podría dar debida consideración al asunto. En consecuencia, en el 32.º período de sesiones de la CDI se dejó de lado el artículo relativo a información y datos [336].

190. Como reflejo de la importancia atribuida al asunto por todos los especialistas en recursos hidráulicos, y teniendo presentes las posibles cargas y sensibilidades involucradas para algunos Estados, el Relator Especial ha hecho un tercer esfuerzo por formular un artículo válido sobre información y datos. Indudablemente existen todavía algunos sistemas de cursos internacionales de agua de menor importancia cuyo uso es tan infrecuente que obvia la necesidad actual de contar con datos o informaciones de otros Estados del sistema; sin embargo, bien podrá llegar el momento en que uno o más Estados del sistema incluyan estos recursos hidráulicos cada vez más preciosos en su planificación del desarrollo o en que lleguen a ser significativos nuevos usos o las anegaciones, por ejemplo. Además, los Estados del sistema no pueden determinar de manera fundada el valor de esos recursos hidráulicos compartidos que no se han aprovechado si no cuentan con estudios por lo menos preliminares, los cuales, a su vez, no se pueden preparar de manera debida si no se tienen datos básicos, muchos de los cuales han de referirse a la totalidad del sistema.

191. El artículo de la Comisión debiera prever esa modificación en las circunstancias y estipular que el canje de informaciones y datos ha de comenzar cuando sea necesario y en la medida requerida. Naturalmente, al menos por el momento, puede haber necesidad de informaciones y datos respecto de algunos aspectos del uso o el comportamiento de los recursos hidráulicos y de las cuestiones vinculadas con el agua, aunque no de otros. En ausencia de un acuerdo expreso, no debiera obligarse a un Estado del sistema a incurrir en gastos y dificultades para suministrar información o datos que, en realidad, no habrán de ser útiles a los Estados del sistema que los reciban. Por otra parte, no debiera negársele a un Estado del sistema la información respecto de un recurso hidráulico compartido, que fuera necesaria o útil en sus evaluaciones y actividades de planificación, sólo porque se la puede obtener únicamente de un Estado corribereño o mediante un esfuerzo conjunto. En esta esfera de las relaciones y la cooperación recíprocas en el plano internacional es menester encarar los problemas reales de costo y capacidades y, a veces, incluso de seguridad nacional.

192. No es atípico que un Estado del sistema requiera, solicite y espere información o datos de otro Estado del sistema que no necesita ni información ni datos del Estado solicitante del sistema. Las frustraciones e insatisfacciones inherentes a las situaciones en las cuales la necesidad percibida no es recíproca son fáciles de imaginar [337]. Por tanto, el artículo de la CDI debe procurar responder a las necesidades de todos los países y facilitar la cooperación necesaria entre los Estados del sistema en beneficio del desarrollo económico y social de cada país individual. Esto debe hacerse sin imponer cargas onerosas a los demás Estados del sistema.

2. Declaraciones recientes de los expertos, de carácter oficial y extraoficial

193. Una « comprobación significativa » del Seminario interregional de las Naciones Unidas sobre el aprovechamiento de cuencas fluviales individuales y múltiples, celebrado en Budapest en 1975, fue que :

> Con frecuencia el proceso del aprovechamiento nacional o internacional de cuencas fluviales individuales y múltiples se ve grandemente facilitado cuando se determinan los datos técnicos de manera objetiva antes de las deliberaciones en los planos político y sustantivo entre los países [...]. Los hechos hablan por sí solos y dan prueba convincente de los posibles beneficios y orientaciones para el aprovechamiento. El seminario atribuyó máxima importancia al establecimiento de entidades institucionales apropiadas para compilar, analizar e interpretar datos. En algunos casos, se ha seguido el sistema especial de establecer comités para la determinación de los hechos. Es posible organizar una serie de grupos de trabajo o considerar la posibilidad de constituir centros o institutos técnicos con el apoyo de los corribereños [338].

194. Uno de los autores que presentaron trabajos en el seminario sostiene que « Un sistema eficiente de reunión de datos hidrológicos es el criterio básico por conducto del cual se satisfacen las responsabilidades de la ordenación del agua ». En consecuencia,

> [...] el proceso de recopilación y elaboración de datos se extiende desde el sistema de transmisión de datos hasta la decisión, de la cual constituye el fundamento objetivo. En ausencia de constancias confiables, las decisiones sobre ordenación del agua pueden verse influidas por sesgos personales y el juicio erróneo puede conducir a decisiones infundadas [...] [339].

El mismo autor extrajo estas conclusiones pertinentes :

> 1. Las decisiones óptimas sobre ordenación de aguas sólo se pueden adoptar sobre la base de datos de observación de la red hidrológica óptima.
>
> [...]
>
> 3. No es posible establecer una red óptima si no se dispone de datos de la llamada « red mínima », que presenten un cuadro respecto de la variabilidad cronológica y espacial de los fenómenos hidrológicos.
>
> [...]

---

[336] *Anuario... 1980*, vol. II (segunda parte), pág. 105, párr. 87. Para la exposición del Relator Especial ante la Comisión respecto de este punto, véase *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), págs. 186 a 188, documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 124 a 139.

[337] Este problema fue objeto de considerable atención en la Reunión Interregional de Organizaciones Internacionales de Cuencas Fluviales, celebrada en Dakar en 1981 (Naciones Unidas, *Experiencias en el Aprovechamiento y la Administración...*, pág. 14, párr. 45).

[338] Recomendación 2 [Naciones Unidas, *River Basin Development : Policies and Planning, Proceedings of the United Nations Interregional Seminar on « River Basin and Interbasin Development »*, reunido del 16 al 26 de septiembre de 1975, en Budapest, con la cooperación del PNUD y la Administración Nacional de Aguas de Hungría (N.º de venta : E.77.II.A.4), vol. I, pág. 20)].

[339] O. Starosolszky, « Hydrometrical tasks establishing the decision-making on river basin development » *(ibid.*, pág. 174).

7. En los sistemas de observación de cuencas internacionales puede ser necesario, a los fines de las decisiones de ordenación de aguas, contar con información hidrológica del territorio de los países vecinos [...] [340].

195. En su reseña titulada « A review of some hydrological studies required in the design of water management project », la Organización Meteorológica Mundial formuló las siguientes afirmaciones que guardan relación con este asunto :

1. Los datos hidrológicos y los datos meteorológicos conexos se compilan, fundamentalmente, a fin de suministrar información para aprovechar y administrar los recursos hidráulicos de un país. Se usan, asimismo, con fines operativos : pronóstico de crecidas o etapas de crecidas, bajos caudales, descargas mensuales y, en algunos casos, anuales, para la explotación de embalses y plantas hidroeléctricas, etc. Por último, también son útiles para las investigaciones.

Es importante establecer las diversas redes con carácter integrado [...]. En el caso de las cuencas internacionales las buenas relaciones de cooperación son necesarias no sólo entre los organismos de un país, sino también entre los organismos de los países que comparten la cuenca.

[...]

2. Seguidamente se mencionan los datos hidrológicos comunes que típicamente se necesitan para diversas finalidades hidrológicas :

a) Volumen anual y estacional del caudal del curso.

b) Distribución de la descarga diaria media.

c) Frecuencia de bajos caudales.

d) Frecuencia de altas descargas.

e) Frecuencia de anegaciones de gran escala.

f) Configuración del hidrograma de inundaciones.

g) Distribución de la capa de hielo.

h) Transporte de sedimentos.

i) Calidad química del agua.

j) Distribución de las precipitaciones.

k) Distribución de la evaporación [341].

196. Los objetivos de aprovechamiento de los recursos hidráulicos de Bangladesh, que forma parte de tres sistemas de cursos de agua internacionales, constituyen ejemplos representativos de las finalidades para las cuales se utilizan esos datos e informaciones, especialmente en los países en desarrollo :

a) limitar los caudales fluviales a lechos estables y fijos en todas las etapas de la descarga mediante obras de defensa y encauzamientos fluviales;

b) controlar los flujos de agua del río a la tierra;

c) asegurar el desagüe de la tierra al río;

d) suministrar riego mediante el empleo coordinado de aguas superficiales y subterráneas en máxima medida;

e) prevenir las anegaciones de aguas de mar por conducto de defensas litorales y cierres de estuarios;

f) generar hidroelectricidad cuando sea viable; y

g) mejorar los canales fluviales para la navegación y establecer rutas reguladas para la navegación [342].

197. El ingeniero hidráulico sudanés que posteriormente se desempeñó como Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua ha escrito lo siguiente, que es de especial pertinencia en cuanto al uso contemporáneo de los datos :

El enfoque integrado de las cuencas fluviales ha resultado posible como consecuencia del avance en la aeronáutica, la aerofotogrametría, la geofísica, los modelos matemáticos y las computadoras y, más esencialmente, debido a la disponibilidad de datos físicos básicos acumulados con precisión durante un largo lapso [...].

El aprovechamiento integrado de las cuencas fluviales, además de la evaluación de los recursos hidráulicos, requiere el estudio de todos los recursos naturales de la cuenca, los recursos de tierras, los recursos humanos y los recursos animales, junto con las condiciones económicas, sociales y ambientales. Entre todas estas esferas, la más difícil y compleja es la de la evaluación del agua, por tratarse de un recurso móvil [...]. Por ende, la evaluación de los recursos hidráulicos de una cuenca requiere instituciones sólidas y bien equipadas, que posean la tecnología, el personal capacitado y experimentado y los datos básicos adecuados y exactos que son indispensables para un aprovechamiento racional.

[...]

El problema pasa a ser más complejo cuando el río es un recurso multinacional. En muchas de estas cuencas se ha logrado una plena cooperación entre los Estados de la cuenca. Sin embargo, en grandes cuencas que atraviesan diferentes zonas geográficas y climatológicas, las diferentes tradiciones y hábitos de las poblaciones de la cuenca, las necesidades y las prioridades de los planes de desarrollo y las diversas instituciones y conocimientos técnicos respecto del agua influyen en las actividades de los países ribereños respecto al enfoque integrado de la cuenca fluvial [...] [343].

198. En la más importante e integral reunión intergubernamental mundial sobre los recursos hidráulicos, el primer conjunto de recomendaciones formulado y adoptado por los delegados se refirió a los datos y la información [344]. Estas recomendaciones, que entre otras cosas instan a los países a cooperar « en la coordinación, reunión e intercambio de datos pertinentes cuando se trate de recursos compartidos » [345], dicen en parte así :

---

[340] *Ibid.*, pág. 179.

[341] *Ibid.*, págs. 180 y 181. Véase también L. Lukács, « International co-operation in water management research » *(ibid.*, vol. II, págs. 92 a 98); B. Binson, « Views on river basin development in Thailand» *(ibid.*, en especial pág. 184); S. N. Gupta, « Brahmaputra river basin development : a case study » *(ibid.*, especialmente pág. 215).

[342] B. M. Abbas, « River basin development for socio-economic growth : Bangladesh » *(ibid.*, pág. 190). Los tres cursos de agua internacionales son el Brahmaputra, el Ganges y el Meghna. Compárense estos objetivos con los del « control de agua » del Vístula : « *a*) abastecimiento de agua para la población, la agricultura y la industria; *b*) mantenimiento de los caudales mínimos aceptables (establecidos luego de un estudio detallado [...]); *c*) control de la contaminación del agua; *d*) control de anegaciones; *e*) establecimiento de obras recreativas; *f*) aprovechamiento de la producción hidroeléctrica y de la navegación en aguas interiores [...] », enumerados por J. Kindler en « Vistula River basin development : a case study » *(ibid.*, pág. 282).

[343] Y. A. Mageed, «Problems encountered in integrated river basin development : case study of the River Nile » *(ibid.*, pág. 17).

[344] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...*, págs. 6 a 9.

[345] Recomendación 3, *j* *(ibid.*, pág. 7).

A.—*Evaluación de los recursos hídricos*

1. En la mayoría de los países existen graves deficiencias en la disponibilidad de datos sobre los recursos hídricos, especialmente en relación con las aguas subterráneas y la calidad del agua. Hasta ahora, se ha asignado relativamente poca importancia a la medición sistemática de estos recursos. También se ha descuidado mucho lo relacionado con la elaboración y compilación de datos.

2. Para mejorar la ordenación de los recursos hídricos se necesita mayor conocimiento de la cantidad y la calidad de éstos. Es necesario promover la reunión regular y sistemática de datos hidrometeorológicos, hidrológicos e hidrogeológicos y acompañarla de un sistema para la elaboración de información cuantitativa y cualitativa respecto de diversos tipos de masas de agua. Los datos deben utilizarse para estimar la precipitación, los recursos disponibles de aguas superficiales y de aguas subterráneas y las posibilidades de aumentar estos recursos. Los países deben revisar, fortalecer y coordinar los arreglos para la recopilación de datos básicos; debe mejorarse la densidad de las redes; deben reforzarse los mecanismos para la reunión, elaboración y publicación de datos y los arreglos para observar la calidad del agua.

3. Con este fin, se recomienda que los países :

a) Establezcan un órgano nacional con amplias responsabilidades respecto de los datos sobre recursos hídricos, o asignen las funciones existentes en una forma más coordinada y establezcan bancos de datos para la reunión, elaboración, almacenamiento y difusión sistemáticos de datos en formatos convenidos y a intervalos especificados de tiempo;

b) Amplíen y extiendan la red de estaciones hidrológicas y meteorológicas, adoptando una visión a largo plazo de las necesidades futuras [...] y utilicen las series meteorológicas e hidrológicas existentes para el estudio de las variaciones estacionales y anuales del clima y los recursos hídricos [...].

c) Establezcan redes de observación y consoliden los sistemas y servicios existentes para la medición y el registro de las variaciones de la calidad y el nivel de las aguas subterráneas; organicen la reunión de todos los datos existentes sobre las aguas subterráneas (perfiles de sondeo, estructura geológica, características hidrogeológicas, etc.); hagan un índice sistemático de tales datos y traten de realizar una evaluación cuantitativa para determinar la situación actual de los conocimientos sobre el tema y sus deficiencias; aumenten la búsqueda y la determinación de distintos tipos de acuíferos, con una evaluación de su potencial y de las posibilidades de recarga;

d) Normalicen y organicen en la medida de lo posible la elaboración y publicación de datos a fin de mantener actualizadas las estadísticas y aprovechar las observaciones realizadas en estaciones explotadas por distintas instituciones;

e) Incluyan la consideración de las enfermedades relacionadas con el agua como parte integrante de la evaluación de los recursos hídricos y examinen las interrelaciones de la calidad y la cantidad del agua y de los usos conexos de las tierras;

f) Realicen evaluaciones periódicas de los recursos de aguas superficiales y subterráneas, incluidos la lluvia, la evaporación y el escurrimiento, los lagos, las lagunas, los glaciares y campos de nieve, tanto para las distintas cuencas como en el plano nacional, a fin de determinar un programa de investigaciones para el futuro en relación con las necesidades de desarrollo; [...]

[...]

h) Normalicen las técnicas y los instrumentos de medición y automaticen las estaciones según sea necesario; [...]

i) Apoyen y fomenten las contribuciones nacionales a los programas regionales e internacionales de estudios hidrológicos (por ejemplo, el Programa Hidrológico Internacional y el Programa Hidrológico Operacional);

[...]

n) Desarrollen métodos para estimar los recursos hídricos disponibles por medio de observaciones aerológicas para calcular el balance hídrico atmosférico en las grandes cuencas fluviales, los ríos y los continentes;

o) Adopten medidas para que los datos hidrológicos disponibles sobre las aguas superficiales y subterráneas sean estudiados y analizados por equipos multidisciplinarios a fin de que suministren información adecuada para los fines de la planificación;

p) Incluyan el desarrollo de métodos de pronósticos como parte de la evaluación cuantitativa y cualitativa, en particular en los países en desarrollo [346].

199. En las reuniones regionales celebradas en Africa, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y Asia Occidental [347] en preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua se prestó atención también a la necesidad fundamental de información y estudios científicos. Por ejemplo, la Reunión de Asia Occidental recomendó la creación de un Consejo de Recursos Hídricos para el Asia Occidental que debía incluir en un principio, entre otras cosas, un « Grupo de tareas sobre redes de reunión de datos » [348]. La Reunión Regional de Europa prestó especial atención a los sistemas de cursos de agua internacionales :

5. En el caso de las cuencas fluviales transfronterizas y de otras masas de agua compartidas, debe promoverse la cooperación activa de los países ribereños, sobre todo para el control de su contaminación [...].

6. La cooperación a nivel regional e internacional debe desarrollarse con arreglo a las siguientes directrices :

i) Intercambio de información y documentación de carácter científico y técnico;

ii) Examen y análisis de la situación existente y perspectivas del uso de los recursos hídricos, con inclusión de :

El perfeccionamiento de los métodos para pronosticar los regímenes hidrológicos y el intercambio de pronósticos a escala regional,

---

[346] Págs. 6 a 9. Véase también la resolución I de la Conferencia sobre el agua (« Evaluación de los recursos hídricos ») *(ibid.,* pág. 66). La Asociación Internacional de Derecho de Aguas, en su Segunda Conferencia internacional sobre el Derecho y la Administración de Aguas (Caracas, 1976), designada como conferencia técnica preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, adoptó, entre otras, una recomendación según la cual las organizaciones internacionales : « Harán todo lo posible por apoyar la creación de los regímenes jurídicos y mecanismos institucionales apropiados para el establecimiento concreto de las bases de datos multidisciplinarios requeridas en relación con los recursos hídricos » (recomendación 48, *a*) (International Association for Water Law, *Annales Juris Aquarum-II,* vol. I, 1976, pág. clxiii). Otra recomendación, destinada a los gobiernos « en los casos en que comparten cuencas internacionales », instaba al establecimiento de « mecanismos de cooperación » a fin de tener en cuenta « la necesidad de canjear información sobre los Estados interesados respecto de los proyectos y actividades que pueden causar contaminación u otros efectos nocivos en otro Estado » *(ibid.,* pág. clxiv).

[347] Véanse, por ejemplo, las recomendaciones formuladas por estas reuniones regionales, consolidadas en el anexo del *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...,* págs. 58 a 65.

[348] *Ibid.,* págs. 62 a 64.

La investigación de los recursos hídricos en las cuencas fluviales y marítimas transfronterizas para estimar los efectos de los factores de la actividad humana en los regímenes y la calidad de las aguas,

La intensificación de la investigación y el desarrollo aplicados a la ordenación de las aguas, incluidos el diseño y la demostración de nuevos sistemas e instrumentos para medios y observar la calidad y la cantidad de agua [...] así como de tecnologías poco costosas, fáciles de mantener y fidedignas para uso de todas las naciones [...] [349].

200. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua dedicó una sección especial de sus recomendaciones a la « Cooperación regional » [350]. La primera recomendación de esa sección reza así :

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 [...] [351].

Con este fin, se recomienda más específicamente, entre otras cosas, « que los países que comparten recursos hídricos » :

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 [...];

[...]

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 [...] [352].

201. En fecha más reciente, en varias de las conclusiones a que llegó la Reunión Interregional de 1981 de Dakar [353], convocada en cumplimiento de la resolución VII del Plan de Acción de Mar del Plata [354], posteriormente aprobada por la resolución 2121 (LXIII), de 4 de agosto de 1977, del Consejo Económico y Social, se insta expresamente a que se realicen actividades de reunión y canje de datos o se reconoce como evidente de por sí esa necesidad en un contexto más amplio de aprovechamiento, empleo o protección óptimos de los recursos hidráulicos compartidos. La conclusión principal vinculada con esta cuestión figura bajo el tema II (Progresos en materia de medidas de cooperación) :

Se juzgó indispensable poseer una base de datos adecuados y fidedignos para poder planificar racionalmente los proyectos y programas y ejecutarlos. Como la reunión, elaboración y divulgación de los datos sobre un sistema completo de recursos hídricos es costosa y supone un proceso continuo, tiene más importancia que de costumbre que los Estados del sistema se pongan de acuerdo, y de manera muy concreta, sobre los tipos de datos que se necesitan para diferentes fines y sobre el método que se utilizaría para reunirlos. Sin embargo, con respecto a los datos hidrológicos y los datos operacionales básicos, se requiere constantemente y en el momento debido una libre y amplia circulación de tales datos [355].

202. Otra de las conclusiones, relativa a la contaminación, la salud pública y el medio, reconoce también esta necesidad :

Hasta el momento, en la mayoría de los casos no se ha prestado la debida atención a la calidad del agua, a las enfermedades relacionadas con el agua y a la protección del medio ambiente, en vista de lo cual los gobiernos deberían pedir a sus respectivas organizaciones de cuencas fluviales o lacustres que incluyeran estos aspectos en sus actividades de reunión de información y datos, de planificación de proyectos y programas o de vigilancia, según lo que procediera [356].

203. Se prestó considerable atención en la reunión a las aguas subterráneas compartidas, siendo la siguiente una de sus conclusiones :

Los Estados cooperantes que todavía no han incluido las aguas subterráneas en su sistema de recursos hídricos compartidos deberían reconocer que esa parte del ciclo hidrológico está estrechamente vinculada con la cantidad y calidad de las aguas superficiales compartidas, y podrían encomendar a sus respectivas organizaciones internacionales de cuencas fluviales o lacustres la tarea de iniciar estudios técnicos, y deberían recabar datos hidrológicos. De esta manera los gobiernos interesados podrían enterarse de los detalles de las interacciones de todo el sistema, o de una parte del mismo, con miras a beneficiarse de la utilización conjunta de ambas aguas y adoptar las medidas oportunas de conservación y protección del medio subterráneo [357].

204. En relación con el tema III (Consideraciones económicas y otras), hubo acuerdo « sobre las diferentes

---

[349] *Ibid.*, págs. 59 y 60.

[351] *Ibid.*, págs. 51 y 52, párrs. 84 a 89.

[351] *Ibid.*, pág. 51, párr. 84.

[352] *Ibid.*, págs. 51 y 52, párr. 86. Cabe observar que el texto del apartado *g* que se cita *supra*, sometido a votación nominal en sesión plenaria de la Conferencia, fue aprobado por 29 votos contra 13, y 48 abstenciones *(ibid.*, págs. 127 y 128, párr. 162). Las demás partes de las recomendaciones de la Conferencia que se citan *supra* se adoptaron sin votación. En otros grupos de recomendaciones adoptadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua se vuelve una y otra vez a la cuestión de la necesidad del intercambio de datos e informaciones, el análisis de sistemas y los estudios investigativos. Véanse, por ejemplo, párrs. 8, *a*; 10, *b* a *e* y *g*; 11; 12; 13; 19, *b*; 23, *b*; 26, *a* y *b*; 27, i) y iv); 29, *a*, *b*, *f* y *g*, y 32, *a* y *c* [bajo el epígrafe « B. Eficiencia en la utilización del agua », *ibid.*, págs. 10 a 23]; párrs. 36, *b* a *f*, *k*, *o* y *p* y 39, *a*, *b*, *f*, *h*, *j*, *k*, *s*, *u* y *v* [bajo el epígrafe « C. Medio ambiente, salud y lucha contra la contaminación », *ibid.*, págs. 25 a 30]; párrs. 41 y 44, *d*, *f*, *g* y *h* [bajo el epígrafe « D. Políticas, planificación y ordenación », *ibid.*, págs. 30 y 31]; párrs. 65, *c* y *d*; 67 y 68, *a*, *b*, *d*, *e*, *j* y *n* [bajo el epígrafe « E. Riesgos naturales », *ibid.*, págs. 39 a 42]; y párrs. 81 y 82, *d*, *f* a *i* [bajo el epígrafe « F. Información pública : educación, capacitación e investigación », *ibid.*, págs. 47 a 50]. Todas o casi todas las recomendaciones de la Conferencia sobre el agua presumen la creación y mantenimiento de las bases de datos pertinentes en cuyo análisis se han de fundar las decisiones sustantivas y de ordenación.

[353] Para el informe de la reunión, véase Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, págs. 4 a 40.

[354] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...*, pág. 79.

[355] Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, pág. 16, párr. 49, conclusión 11.

[356] *Ibid.*, pág. 15, párr. 49, conclusión. 4.

[357] *Ibid.*, conclusión 6.

etapas de la cooperación, que comprenderían desde la celebración de conversaciones iniciales hasta la investigación preliminar de los hechos, la reunión de datos adecuados, la realización de estudios de previabilidad y viabilidad, la planificación, el diseño, la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento » [358]. Si bien se reconoció que algunos aspectos relativos a los estudios conjuntos y el intercambio de información habían sido examinados en relación con los temas I y II, se formuló la siguiente declaración adicional :

[...] Se consideró que el intercambio de información era una condición previa indispensable para planificar el aprovechamiento de toda una cuenca y para adoptar medidas útiles de cooperación a fin de afrontar las múltiples cuestiones que planteaba el aprovechamiento de la cuenca. Se señaló que los estudios conjuntos podían producir información plenamente aceptable para los Estados participantes y además ahorrar tiempo y dinero. Se examinaron diversos tipos de intercambio de información entre los Estados de una cuenca; entre estos últimos y la comisión fluvial que ellos mismos pudieran establecer; y entre las comisiones internacionales de cuencas fluviales por conducto de las Naciones Unidas como centro de intercambio de la información. Se hizo hincapié en el intercambio sistemático y continuo en contraposición a los intercambios esporádicos [359].

205. Los expertos técnicos en recursos hídricos han abogado reiteradamente por la aplicación de técnicas modernas y multidisciplinarias de análisis, especialmente cuando un curso de agua internacional está sometido a usos múltiples o los planes de desarrollo futuro dependen del agua, como ocurre en la mayoría de los casos. Los países en desarrollo, que en su mayoría deben maximizar sus recursos disponibles y lograr una conjugación eficaz de sus esfuerzos, podrían, con la asistencia necesaria, identificar métodos que, como el análisis de sistemas, les permitan formular unos juicios más perfectos sobre la base de datos insuficientes. Ninguna base de datos reconocida respecto de un sistema de un curso de agua ha sido nunca completa y enteramente actualizada, ni siquiera en las situaciones más avanzadas. Son muchas las decisiones de desarrollo social y económico que no se pueden aplazar por tiempo indefinido hasta que se allega una base de datos « completa »; además, es demasiado oneroso tratar de realizar actividades integrales de reunión, cotejo, análisis y difusión de datos, incluso en los países desarrollados [360]. La información y los datos son esenciales. Unos datos debidamente seleccionados, recopilados de manera fidedigna y elaborados e intercambiados sin tardanza, pueden dar lugar a entendimientos y pronósticos bien fundados, adecuados al menos a las tareas previstas. Que los Estados del sistema, de manera regular y, sobre todo, cuando uno o más países determinan la existencia de una necesidad, compartan informaciones y datos, de manera compatible, es indispensable para acumular ese caudal esencial y mínimo de conocimientos que permite que las actividades de aprovechamiento, uso y protección de los recursos hidráulicos avancen con algún grado de confianza [361].

206. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua se prestó especial atención a este aspecto de la metodología. Un grupo de recomendaciones, vinculadas con la eficiencia en los planos regional, nacional y de la explotación agrícola, aconseja que «Se apliquen el análisis de sistemas y las técnicas de modelos a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia del almacenamiento y de los sistemas de distribución [...] » [362].

---

[358] *Ibid.*, pág. 18, párr. 58.

[359] *Ibid.*, pág. 20, párr. 64. Estas ideas se condensaron en la conclusión 7 correspondiente al tema III (*ibid.*, pág. 22, párr. 69). Además, véase la conclusión 5, relativa a la prevención de las inundaciones, sequías y otros riesgos y la mitigación de sus daños, en el tema II (*ibid.* pág. 15, párr. 49). En el debate general y en las sesiones de los grupos de trabajo se reconoció, en general, que debería haber algunos intercambios de datos y de información, especialmente como un elemento de la utilización equitativa. Sin embargo, hubo discrepancias con respecto a la fuente y el alcance de esa obligación. Se puso de relieve la necesidad de precisar bien las medidas y los criterios aplicables para la reunión de datos, especialmente en el caso de los países en desarrollo, los cuales necesitarían un apoyo técnico y financiero (*ibid.*, pág. 14, párr. 45). Al presentar el tema II, el Relator reiteró la necesidad « de que se reunieran y compartieran informaciones y datos regularmente y con arreglo a un plan convenido ajustado a las necesidades futuras de los Estados de un sistema individual y colectivamente. Destacó que era indispensable contar con una base de datos adecuados y fidedignos; sugirió que se examinara la posibilidad de iniciar por lo menos algunos tipos de actividades de reunión, cotejo y análisis de datos como tarea conjunta en determinadas circunstancias, e indicó que los datos así obtenidos eran aceptables en general para todas las partes y que se debía garantizar su compatibilidad, si no su uniformidad, a los efectos de su análisis » (*ibid.*, pág. 12, párr. 33). Véase también Hayton, « Progreso en medidas de cooperación », documento de antecedentes relativo al tema II (*ibid.*, pág. 68, y documentos y obras allí citadas).

[360] Véase I. Bogárdi, « Uncertainty in water resources decision-making » (Naciones Unidas, *River Basin Development...*, vol. I, pág. 188, y obras allí citadas), y OMM, « River basin models and their application with scarcity of data » (*ibid.*, pág. 132, y obras allí citadas).

[361] Véanse, por ejemplo, I. Dégen, « Integrated development of river basins, overview and perspectives » (*ibid.*, especialmente págs. 17 a 19 y obras allí citadas); L. Dávid, « River basin development for socio-economic growth, general report » (*ibid.*, especialmente págs. 25 y 29 y obras allí citadas); G. W. Reid y M. I. Muiga, « Aggregate modeling of water demands for developing countries utilizing socio-economic growth patterns » (*ibid.*, pág. 77); D. G. Jamieson, « A hierarchical approach to the analysis of water-resource systems » (*ibid.*, pág. 123, y obras allí citadas); B. W. Mar, « Systems approach to river basin and interbasin development » (*ibid.*, pág. 155); L. Dávid y L. Ducksteín, « Long-range planning of water resources : A multi-objective approach » (*ibid.*, pág. 160, y obras allí citadas); T. Scudder, « Social impacts of river basin development on local population » (*ibid.*, pág. 45, y obras allí citadas); E. Plate, « Simulation as a tool in international river development » (*ibid.*, vol. II, pág. 33); K. Chaemsaithong, « Multipurpose river project planning in The Lower Mekong basin : a decisional approach » (*ibid.*, pág. 205, y obras allí citadas); J. A. Dracup y A. P. Feldman, « Systems approach for the planning and management of the Morava river basin in Yugoslavia » (*ibid.*, página 286). Véase también M. B. Fiering, « The role of systems analysis in water program development », *Natural Resources Journal*, vol. 16, 1976, pág. 759; C. W. Howe, « The effects of water resource development on economic growth » (*ibid.*, pág. 939); *Systems approach to water management*, A. K. Biswas, Nueva York, McGraw Hill, 1976; *La demanda de agua : procedimientos y metodologías para proyectar las demandas de agua en el contexto de la planificación regional y nacional* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta : S.76.II.A.1), especialmente pág. 24 y obras allí citadas.

[362] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...*, pág. 12, párr. 10, *c*.

Otra recomendación aprobada en la Conferencia reza, en parte, como sigue :

[...] En particular, la construcción de nuevas obras debe ir precedida de un estudio detallado de las necesidades agropecuarias, industriales y municipales de la zona respectiva. Los planes de ordenación de las aguas podrán prepararse utilizando técnicas de análisis de sistemas y desarrollarse sobre la base de indicadores y criterios ya adoptados. Este análisis deberá tener en cuenta la evolución económica y social de la cuenca y ser lo más amplio posible; deberá incluir elementos tales como el horizonte cronológico, la extensión territorial, las interacciones de la economía nacional y el desarrollo regional [...] [363].

Respecto de la aplicación de las estrategias nacionales recomendadas, la Conferencia sobre el agua señaló diversas actividades que los países deberían emprender, incluidas las pertinentes a las informaciones y datos :

d) Mejoren la disponibilidad y calidad de la información básica necesaria, por ejemplo, servicios cartográficos, hidrometría, datos sobre los recursos naturales y los ecosistemas vinculados con el agua, inventarios de las posibles obras, proyecciones de la demanda de agua y costo social;

[...]

f) Desarrollen y apliquen técnicas para la identificación, medición y presentación de los beneficios y costos económicos, ambientales y sociales de los proyectos y propuestas de desarrollo [...];

[...]

h) Formulen planes rectores para países y para las cuencas fluviales a fin de proporcionar una perspectiva a largo plazo para la planificación, incluida la conservación de recursos, empleando cuando corresponda técnicas tales como los análisis de sistemas y los modelos matemáticos [...] [364].

207. Si bien no se propone que el derecho internacional deba requerir la aplicación de esas técnicas, es importante comprender que la consecución de los objetivos de los gobiernos en materia de aprovechamiento y conservación del agua probablemente obligarán a utilizar estos métodos. Para obtener un resultado es menester « incorporar » información y datos a estos modelos. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados declara que « La cooperación internacional para el desarrollo es objetivo compartido y deber común de todos los Estados » [365]. El compartir datos e informaciones y la formulación por los Estados del sistema de métodos de reunión y cotejo de datos compatibles, si no la uniformidad del análisis y las estructuras de diseminación, son actividades cada vez más ineludibles. El artículo de la CDI respecto de este tema no debiera rezagarse frente a las necesidades impuestas por el aprovechamiento, el uso y la protección de los recursos hidráulicos compartidos. Como mínimo, la norma supletoria debiera facilitar y no obstruir la reunión y distribución de informaciones y datos de naturaleza fundamental y, en caso de presentarse una solicitud justificada, de naturaleza especializada. Acaso sea menester que los costos sean compartidos « equitativamente », esto es, en proporción al beneficio conferido por el Estado informante a los Estados del sistema que utilizan los datos, incluido su propio beneficio, y en proporción también a la capacidad financiera. Habrá que tener también en cuenta las cuestiones de la capacidad técnica; la reciprocidad y la asistencia mutua indudablemente tendrán un papel eminente en los arreglos específicos que se convengan. La función del artículo de la Comisión es constituir el punto mínimo de partida para la repartición de informaciones y datos cuando el sistema de un curso de agua sea de carácter internacional.

208. La importancia de una repartición que no sea demasiado onerosa fue reconocida por la Asociación de Derecho Internacional, que recomendó en sus Normas de Helsinki que « cada Estado ribereño proporcione a los demás informaciones pertinentes y adecuadas que tenga disponible respecto a las aguas de una cuenca hidrográfica comprendida en su territorio, a los usos de dichas aguas y otras actividades conexas [...] » [366]. Esta repartición se manifestó expresamente en ese texto, sin embargo, como un instrumento para prevenir controversias y no como un elemento afirmativo para lograr un aprovechamiento, uso y protección más racionales del recurso [367]. En el comentario del artículo figura esta explicación respecto del pasaje citado :

La referencia a « informaciones pertinentes y adecuadas que tenga disponible » deja elucidado que el Estado ribereño en cuestión no puede ser obligado a suministrar información que no sea pertinente, ni se le puede obligar a cargar con el gasto y la dificultad de obtener estadísticas y otros datos que no estén disponibles o que no sean de fácil obtención. La disposición del artículo no tiene por objeto prejuzgar la cuestión de si un Estado ribereño puede o no solicitar justificadamente a otro que le suministre información que no esté « razonablemente disponible » si el primer Estado está dispuesto a costear el gasto de obtener la información deseada [368].

Esta versión final en las Normas de Helsinki se derivó de las recomendaciones convenidas de la « resolución de Nueva York » de la Asociación (1958) que decía así :

Los Estados corribereños deberían facilitar a los organismos competentes de las Naciones Unidas y a los demás Estados corribereños datos hidrológicos, meteorológicos y económicos, sobre todo respecto a la velocidad, cantidad y calidad del agua,

---

[363] *Ibid.*, pág. 30, párr. 41.

[364] *Ibid.*, pág. 31, párr. 44. Aunque esta sección de las recomendaciones se dirigía primordialmente a los países, son evidentes las consecuencias para todos los sistemas de cursos de agua, incluidos los sistemas de cursos de agua internacionales; además, la Conferencia utiliza con frecuencia indistintamente en su informe las expresiones « cuenca hidrográfica », « distintos países », « subregiones », etc.

[365] Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1974, art. 17.

[366] Art. XXIX, párr. 1 [ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 518; véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 391, documento A/CN.4/274, párr. 405].

[367] Véase el comentario al artículo XXIX, párrafo 1 : « El intercambio de esa información puede desempeñar un papel importante en la composición de controversias que, en realidad, bien pueden originarse nada más que en una cuestión de hecho. Incluso en los casos en que se presenta una cuestión de derecho, el suministro de información por una parte a la otra puede precisar y aclarar las cuestiones jurídicas en el caso » *(ibid.*, pág. 519). Además, el artículo forma parte del capítulo titulado « Procedimientos para la prevención y arreglo de controversias ».

[368] *Ibid.*

precipitación de lluvia y nieve, capas freáticas y corrientes de agua subterránea [369].

209. Si bien la reciente «resolución de Atenas» del Instituto de Derecho Internacional no se refiere a toda la gama de intercambios de información y datos, dedicada como está a la contaminación, incluye, no obstante, una norma que obliga a los Estados, en el plano internacional, a cooperar « de buena fe con los demás Estados interesados » [370]. En el cumplimiento de su obligación de cooperar, los Estados que tengan sus límites sobre la misma cuenca hidrográfica, dentro de lo posible, especialmente mediante convenios, recurrirán a los siguientes medios de cooperación :

a) informar regularmente a los Estados corribereños de todos los datos apropiados sobre la contaminación de la cuenca, sus causas, su naturaleza, los daños de ella derivados y los procedimientos preventivos;

b) notificar a los Estados interesados, a su debido tiempo, de las actividades previstas en sus propios territorios que pudieran hacer gravitar sobre la cuenca una amenaza significativa de contaminación transfronteriza;

c) informar sin tardanza a los Estados que podrían verse afectados por un aumento repentino del nivel de la contaminación transfronteriza en la cuenca y adoptar todas las medidas apropiadas para reducir los efectos de ese aumento;

d) consultarse respecto de problemas concretos o potenciales de contaminación transfronteriza de la cuenca, de modo de llegar, por conducto de los métodos que elijan, a una solución congruente con los intereses de los Estados interesados y con la protección del medio ambiente;

e) coordinar o aunar sus programas de investigación científica y técnica para luchar contra la contaminación de la cuenca;

[...]

h) establecer redes armonizadas, coordinadas o unificadas para la observación permanente y el control de la contaminación [371].

210. También en relación con la contaminación transfronteriza, la OCDE ha atribuido gran importancia al intercambio de información y datos en un activo contexto de consulta de buena vecindad. Cabe citar parcialmente un estudio reciente realizado por el Comité sobre Medio Ambiente de la OCDE :

5. Por *procedimiento de información* se entiende la diseminación de diversos datos e informaciones sobre actividades o medidas, actividades propuestas o medidas emprendidas o proyectadas en un país [...]. Según el caso, puede ser seguido *o bien por iniciativa del país que origina la actividad o medida respectivas o a solicitud del país o países afectados por esta actividad o medida [...].*

6. *a*) Puede adoptar la forma de un suministro *ad hoc* de información respecto de una actividad o medida específicas que presumiblemente causarían un riesgo significativo de contaminación transfronteriza.

[...]

b) En su caso, el procedimiento de información puede adoptar la forma de una comunicación ordinaria por medios apropiados, especialmente en el seno de comisiones u organizaciones internacionales, de datos relativos a aspectos pertinentes de la política ambiental del país informante cuando éstos podrían dar lugar a un problema de contaminación transfronteriza en el país informado. Esas prácticas evidentemente no son sólo prácticas de carácter especial, *sino que forman parte de un contexto general de cooperación y acción concertada entre los países interesados para proteger el mismo medio ambiente.* En este caso, *no pueden ser unilaterales,* sino que adoptan la forma de un intercambio de informaciones y datos pertinentes. Esto pone en claro la relación recíproca entre información, acción concertada y consulta.

7. El *procedimiento de consulta* supone, por lo común, que la información se ha diseminado o canjeado por anticipado [...] [372].

211. En 1977 el Consejo de la OCDE adoptó una recomendación sobre principios relativos a la contaminación transfronteriza, que incluye estas declaraciones :

11. Los países interesados debieran intercambiar todas las informaciones y datos científicos pertinentes sobre la contaminación transfronteriza, cuando ello no estuviere prohibido por disposiciones o prescripciones legislativas o por las convenciones internacionales aplicables. Debieran formular y adoptar métodos de medición de la contaminación que produzcan resultados compatibles.

12. Cuando sea apropiado, debieran cooperar en programas de investigación científica y técnica, entre otras cosas para identificar el origen y vías de la contaminación transfronteriza, los daños causados y los mejores métodos de prevención y control de la contaminación, y debieran compartir todas las informaciones y datos así obtenidos.

Cuando fuera necesario, debieran considerar el establecimiento conjunto, en las zonas afectadas por la contaminación transfronteriza, de un sistema o una red de vigilancia permanente para evaluar los niveles de contaminación y la eficacia de las medidas por ellos adoptadas para reducirla [373].

212. En resumen, como ha concluido otro organismo intergubernamental, « 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 » [374]. Los artículos de la CDI sobre el derecho de

[369] ILA, *Report of the Forty-eighth Conference...*, pág. ix; véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 217, documento A/5409, párr. 1082.

[370] Art. IV, *b*, de la resolución II titulada « La contaminación de los ríos y lagos y el derecho internacional » *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. II, pág. 198).

[371] Art. VII, párr. 1 *(ibid.*, pág. 200). En cuanto a las palabras « Estados que tengan sus límites sobre la misma cuenca hidrográfica », el texto francés, que es el auténtico, dice « les Etats faisant partie d'un même bassin fluvial ou lacustre ».

[372] « Application of information and consultation practices for preventing transfrontier pollution », OCDE, *Transfrontier Pollution and the Role of States (op. cit.)*, pág. 10. La posición de la OCDE se ha examinado también en la sección D *supra*, que versa sobre la responsabilidad por el perjuicio apreciable.

[373] Título G, « Exchange of scientific information for preventing transfrontier pollution », OCDE, *Legal Aspects of Transfrontier Pollution (op. cit.)*, pág. 17.

[374] UNEP/IG.12/2, anexo al documento UNEP/GC.6/17, principio 5. El principio 7 dice lo siguiente :

« 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. »

los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación en modo alguno están limitados a los aspectos ambientales, pero la conclusión es aplicable también a los demás aspectos del problema. Por ejemplo, los artículos relativos a la prevención de inundaciones preparados por la Asociación de Derecho Internacional presentan una lista parcial de actividades de cooperación por los Estados de la cuenca a este respecto :

a) reunión e intercambio de la información pertinente;

b) preparación de investigaciones y estudios y su intercambio;

c) planificación y elaboración de las medidas pertinentes;

d) ejecución de las medidas de prevención de inundaciones;

e) explotación y mantenimiento de las obras;

f) pronóstico de las inundaciones y comunicación de los pronósticos de inundaciones;

g) establecimiento de un servicio permanente de información encargado de transmitir datos sobre el nivel de las aguas y el caudal desahogado [375].

213. Además, respecto de la información y los datos, los mismos artículos estatuyen como sigue :

1. Los Estados de la cuenca se comunicarán, tan pronto como sea posible, todos los acontecimientos, tales como precipitaciones pluviales importantes, deshielo súbito de las nieves u otros hechos susceptibles de originar inundaciones y de aumentar en forma peligrosa el nivel de las aguas en sus territorios.

2. Los Estados de la cuenca deberán establecer un sistema eficaz de transmisión con objeto de cumplir con lo dispuesto en el párrafo 1, y deberán asegurar que se dé prioridad a la comunicación de avisos de inundaciones en casos de emergencia [...] [376].

214. El Plan de Acción para el Medio Humano de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano recomendó a los gobiernos interesados que crearan dispositivos apropiados para la cooperación respecto de los recursos hidráulicos comunes a más de una jurisdicción :

Gracias a esas disposiciones, cuando las juzguen apropiadas los Estados interesados, será posible llevar a cabo sobre una base regional las siguientes actividades :

i) Reunión, análisis e intercambio de datos hidrológicos [...];

ii) Programas conjuntos de reunión de datos para la labor de planificación;

iii) Evaluación de los efectos que causan sobre el medio los usos que se hacen del agua en la actualidad;

iv) Estudio conjunto de las causas y los síntomas de los problemas relacionados con los recursos hidráulicos, teniendo presentes las consideraciones técnicas, económicas y sociales que plantea el control de la calidad del agua [...] [377].

215. Estas obras y los anteriores informes a la Comisión respecto de esta cuestión ponen de manifiesto el crucial valor de la información y los datos relativos a los recursos hidráulicos y a las actividades vinculadas con el agua en los sistemas de cursos de agua internacionales. Esas comprobaciones pueden resumirse así : el conocimiento de las características físicas y químicas del sistema, de las clases e intensidades de los usos del agua y de las demandas que el crecimiento y desarrollo de los Estados del sistema presumiblemente impondrán en el futuro —tanto en términos de cantidad como de calidad— es fundamental para unas consultas o negociaciones válidas. Los programas o proyectos específicos no se pueden considerar o ejecutar racionalmente sin una base de datos adecuada y confiable. Sólo queda por determinar la fórmula correcta y aceptable para expresar esos requisitos básicos que forman o debieran formar parte de los principios y normas del derecho internacional aplicable. Formulado de la manera debida, el artículo de la CDI debiera, además, fomentar el acuerdo entre los Estados del sistema respecto de las necesidades de sistemas específicos de cursos de agua internacionales.

216. Queda entendido que no es posible atender con eficacia, salvo en los acuerdos de sistema, las necesidades detalladas y específicas. Por otra parte, hay necesidades generales, que acaso incluyen las relativas a los métodos, por las cuales vienen abogando desde hace mucho los técnicos y hombres de ciencia [378]. La reunión

---

[375] Art. 3 [ILA, *Report of the Fifty-fifth Conference...*, pág. xvi; reproducido en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 394, documento A/CN.4/274, párr. 409].

[376] Art. 4 *(ibid.)*. El artículo 6, párr. 1, dice así :

« Los gastos de reunión e intercambio de la información pertinente, preparación de encuestas, investigaciones y estudios, pronóstico de inundaciones, comunicación de pronósticos e inundaciones y establecimiento de un servicio permanente de información correrán de cargo de los Estados de la cuenca que cooperen en estas materias en forma conjunta » *(ibid.*, pág. 395).

[377] Recomendación 51, *c (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano...*, págs. 19 y 20).

[378] Respecto de la preparación de un plan para el intercambio de información y la reunión de datos básicos, un grupo de expertos de las Naciones Unidas concluyó lo siguiente :

« El simple hecho de preparar y aplicar ese plan establecerá la costumbre de trabajar juntos y tenderá a crear un ambiente de colaboración. A continuación, para poder tener una idea del alcance de los estudios requeridos y del costo de las diversas obras, será preciso discutir las características técnicas de esas instalaciones y las funciones que desempeñarán en el plan general. Estas conversaciones abarcarán por lo menos algunos de los siguientes aspectos : defensa contra las inundaciones, encauzamiento de los ríos, embalses, aumento y disminución del caudal, cantidad de sedimentación, recuperación de tierras en las diversas modalidades que se precisen, estado del suelo y del subsuelo, drenaje, modalidades del cultivo en las explotaciones agrícolas, trazado de las obras de riego, instalaciones hidroeléctricas, abastecimiento de agua para usos domésticos, piscicultura, saneamiento (en especial las medidas para combatir el paludismo), erosión de los suelos y contaminación. » [Naciones Unidas, *Desarrollo Integrado de las Cuencas Hidrográficas* (N.º de venta : S.70.II.A.4), pág. 40.]

En cuanto al « Reconocimiento de las condiciones prevalecientes », la conclusión fue la siguiente :

« Una de las evaluaciones más importantes consiste en averiguar si el abastecimiento de agua es suficiente para atender a la demanda con múltiples fines (ganadería, usos domésticos, industria, navegación, producción de energía, sanidad y riegos). Al determinar el ciclo anual de los recursos hi-

(Continúa en la página siguiente.)

de datos, para ser útil, se debe realizar sobre una base que, si no uniforme, al menos sea compatible. El plan de reunión de datos debe ser sistemático e incluye los elementos esenciales que comprendan el ámbito territorial correspondiente al proyecto, programa o plan general de desarrollo, según corresponda. El contenido del plan de reunión de datos, la complejidad de los instrumentos de recopilación de datos y las determinaciones en cuanto a la repartición de los costos y la ejecución, como es natural, deben quedar librados a los acuerdos del sistema. Existe un acuerdo general, no obstante, en que de no haber informaciones y datos amplios, exactos y verificables —ya sea como resultado de un esfuerzo conjunto o por conducto de un canje periódico— no se podrán resolver de manera inteligente los problemas de los sistemas de cursos de agua internacionales [379].

217. Una vez que se cuenta con datos e información, es menester emprender también su cotejo y análisis científicos. Los datos brutos son inútiles y con frecuencia abrumadores [380]. Los Estados del sistema acaso obrarían de manera atinada si encomendaran por lo menos este aspecto al cuidado de una plantilla mixta o internacional, pero el derecho internacional no llega tan lejos en materia de obligación, salvo cuando el acuerdo de sistema así lo dispone. Los datos cotejados y analizados respecto de un proyecto, programa o sistema de curso de agua deben también diseminarse de manera oportuna a los órganos técnicos y formulación de políticas que han de utilizarlos [381]. Confiar en informaciones y datos inaccesibles o desactualizados puede ser, como bien cabe argüir, un fundamento más arriesgado para las decisiones y las inversiones de los preciosos recursos de los países que la *falta* reconocida de información suficiente y satisfactoria, que por lo menos haría reflexionar a los planificadores y órganos de decisión. El estudio del Secretario General respecto de las cuestiones que tenía ante sí el Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social, en relación con los recursos hidráulicos internacionales, evaluó en los siguientes términos la « Necesidad de obtener información adecuada sobre los recursos hidráulicos internacionales y sus posibilidades de desarrollo » :

8. El principal estímulo para colaborar en el desarrollo de estos recursos depende en gran parte de que se determinen y evalúen los beneficios que pueden derivarse de tal colaboración. Por lo tanto, es imprescindible que los beneficios se conozcan bien en términos cualitativos y cuantitativos, para que los encargados de adoptar decisiones puedan actuar en cada país. La cooperación internacional debería basarse, en lo posible, en un conocimiento exacto y una comprensión cabal de las posibilidades de acción.

9. Por desgracia, todavía se dispone de muy poca o ninguna información sobre gran parte de los recursos hidráulicos internacionales. No obstante, en muchos casos los esfuerzos de los gobiernos para colaborar en el desarrollo de esos recursos pueden rendir valiosos beneficios a los habitantes de esa región. Hasta cierto punto, los proyectos internacionales han tenido menos prioridad en los planes de desarrollo hidráulico de los distintos países, y a menudo existen esperanzas irreales o recelos de una información inexacta sobre las iniciativas internacionales [382].

3. Práctica de los Estados

218. En la mayor parte de los acuerdos internacionales vinculados con el aprovechamiento, el uso o la protección de los cursos de agua internacionales figuran disposiciones relativas a la repartición de informaciones o datos. En su Tratado sobre las Aguas del Río Indo (1960), la India y el Pakistán convinieron en intercambiar los siguientes datos mensualmente : datos de aforo y descarga vinculados con el flujo de los ríos en todos los puntos de observación (observaciones diarias u observaciones realizadas con menor frecuencia); tomas diarias para los embalses o descargas diarias de los embalses; retiros diarios en las cabeceras de todos los canales administrados por el gobierno; escapes diarios de todos los canales, suministro diario de los canales conectores. En la medida en que se disponga de otros datos, éstos también se suministrarán a pedido de la parte; se podrán establecer, mediante acuerdo, estaciones de observación hidrológica y meteorológica, a pedido de una parte (que correrá con el gasto), en el territorio de la otra. También se deberán comunicar los datos respectivos cuando una obra proyectada de ingeniería pueda afectar sustancialmente a la otra parte [383].

219. En su segunda Reunión, celebrada en 1968, los Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata aprobaron una serie de estudios, incluidos siete proyectos en los cuales participarían los cinco Estados del sistema. Dos de estos estudios se referían a los siguientes aspectos : « Hidrometeorología y posterior establecimiento y funcionamiento de la red regional de estaciones

(Continuación de la nota 378.)

dráulicos es esencial conocer no sólo las condiciones habituales o medias, sino también las variaciones recurrentes u ocasionales en la relación entre la oferta y la demanda, que crean desequilibrios a medio y largo plazo. También tienen que incluirse en el plan de las instalaciones de embalse, a fin de ampliar el período de equilibrio entre la oferta y la demanda. Las instalaciones que modifican la influencia del exceso de agua también pueden reducir el peligro de las inundaciones. » (*Ibid.*, pág. 12.)

La labor por realizar se describió con las siguientes palabras :

« [...] una cuidadosa evaluación de la situación actual de los factores humanos, sociales y económicos de la región, y de sus tendencias y de las necesidades correspondientes; un estudio detallado de las posibilidades de desarrollo de los recursos hidráulicos y de otros recursos naturales, y la preparación de un programa general preliminar de aprovechamiento. » (*Ibid.*, pág. 12.)

[379] « Sin un estudio detenido de las fluctuaciones mensuales o quincenales en el abastecimiento de agua no se pueden calcular los beneficios que son de esperar ni siquiera de una manera provisional. » (*Ibid.*, pág. 13.)

[380] *Ibid.*, anexo I (« Organización de las investigaciones básicas »), pág. 51.

[381] *Ibid.*, especialmente págs. 13 a 17 y 53 y 54.

[382] E/C.7/2/Add.6.

[383] Arts. VI y VII, 1), *a* (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 419, pág. 144; véase también Baxter, *loc. cit.*, págs. 470 y 471.

hidrometeorológicas » e « Inventario y análisis de la información básica sobre los recursos naturales de la Cuenca y temas pertinentes a ellos » [384]. Los Cancilleres en su IV Reunión establecieron una distinción, con todo, entre datos brutos y datos procesados :

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

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

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

4. Los Estados tenderán, en la medida de lo posible, a intercambiar gradualmente los resultados cartográficos e hidrográficos de sus mediciones en la cuenca del Plata, de modo que se facilite la caracterización del sistema dinámico [385].

220. Grecia y Yugoslavia llegaron a un acuerdo en 1957 respecto de un procedimiento y plan de cooperación para efectuar estudios hidroeconómicos de la zona de desagüe del Lago Dojran. Se elaboraron estudios topográficos, ecológicos, pedológicos, agronómicos y de pesquerías, acumulación aluvial, usos actuales y daños causados por las anegaciones. Por ejemplo, en materia de estudios hidrológicos, las partes convinieron en instalar estaciones meteorológicas, evaporimétricas, heliográficas y limnigráficas y acordaron los medios para medir el flujo de los tributarios del lago. También se consideró útil realizar un estudio sobre el nivel de las aguas subterráneas; cada país debía organizar y ejecutar ese estudio en su propio territorio. Asimismo, se decidió que los servicios competentes de los dos países procederían, a la brevedad posible, a intercambiar las comprobaciones existentes respecto de los niveles del agua, la profundidad y duración de las precipitaciones en la cuenca lacustre, la temperatura y tasa de evaporación del agua y el coeficiente de descarga en la cuenca lacustre [386].

221. Por lo menos en un caso no se estipula expresamente una sanción por el incumplimiento de las disposiciones de intercambio de información. El Tratado de 1950 entre la Unión Soviética y Hungría respecto del régimen de su frontera común obliga a las partes a intercambiar información respecto del nivel de los ríos y condiciones de congelación, de modo de evitar el peligro de las inundaciones o los hielos flotantes. Demorar u omitir la comunicación de estas informaciones, con todo, no constituirá causa para reclamar una indemnización por daños [387].

222. En un antiguo acuerdo entre Francia y Suiza respecto de la utilización de la hidroelectricidad en el río Ródano se reconoció la utilidad del canje de datos : « Para el control de la distribución los dos gobiernos se comunicarán todo tipo de información sobre la generación y la utilización de la energía » [388]. En el Tratado de 1944 entre México y los Estados Unidos de América, ambos países encomendaron lo siguiente a su Comisión Internacional de Límites y Aguas respecto de los datos sobre el río Grande :

La Comisión llevará un registro de las aguas que pertenezcan a cada país y de aquellas de que pueda disponer en un momento dado, teniendo en cuenta el aforo de las aportaciones, la regularización de los almacenamientos, los consumos, las extracciones, las derivaciones y las pérdidas. Al efecto, la Comisión construirá, operará y mantendrá en la corriente principal del río Bravo (Grande), y cada Sección en los correspondientes afluentes aforados, todas las estaciones hidrométricas y aparatos mecánicos que sean necesarios para hacer los cálculos y obtener los datos requeridos para el aludido registro. La información respecto a las derivaciones y consumos hechos en los afluentes no aforados será proporcionada por la Sección que corresponda. El costo de construcción de las estaciones hidrométricas nuevas que se localicen en el cauce principal del río Bravo (Grande) se dividirá igualmente entre los dos gobiernos. La operación y mantenimiento, o el costo de los mismos, de todas las estaciones hidrométricas serán distribuidos entre las dos Secciones, de acuerdo con lo que determine la Comisión [389].

223. El Protocolo N.º 1 anejo al Tratado de Amistad y Buena Vecindad de 1946 entre Iraq y Turquía reconoce la importancia de los datos provenientes del Estado ribereño del curso superior —Turquía— y expresa el acuerdo de las Partes respecto de la necesidad « de instalar estaciones permanentes de observación en territorio turco para registrar el caudal de los ríos [Tigris y Eufrates] y comunicar regularmente al Iraq el resultado de estas observaciones » [390]. En el Tratado de

---

[384] Acta de Santa Cruz de la Sierra, parte II A. Se reproduce en OEA, *Ríos y lagos internacionales... (op. cit.)*, pág. 152. La Reunión aprobó también el Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, al cual se le encomendó, entre otras cosas, « centralizar el intercambio de las informaciones que afecten los objetivos enunciados y toda otra que los organismos nacionales especializados juzguen pertinente ». Art. 1 del Estatuto *(ibid.*, pág. 157). Véase también el artículo 3, *b (ibid.*, pág. 158).

[385] Declaración de Asunción sobre aprovechamiento de ríos internacionales (resolución N.º 25), reproducida en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 351, documento A/CN.4/274, párr. 326.

[386] Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 813 a 818.

[387] Art. 19 *(ibid.*, pág. 825). Se prevé utilizar un « sistema regular de señales [...] durante los períodos de crecida o hielos flotantes ». Por otra parte, en su art. 2, párr. 1, el Tratado prevé que :

« Cuando una de las Partes Contratantes ocasione perjuicio sustantivo a la otra Parte Contratante por la omisión del cumplimiento de las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo [" asegurar que las aguas limítrofes sean mantenidas en la forma debida "; " adoptar medidas para impedir daños deliberados a las riberas de los ríos fronterizos "], la Parte responsable pagará una indemnización por esos daños. » *(Ibid.*, pág. 823.)

[388] Art. 5, párrafo final, del Convenio de 1913 entre Francia y Suiza para el aprovechamiento de la potencia hidráulica del Ródano entre la fábrica proyectada de La Plaine y un punto que ha de determinarse *(ibid.*, pág. 709). Véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 170, documento A/5409, párr. 844.

[389] Art. 9, *j* (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 3, pág. 334).

[390] Preámbulo *(ibid.*, vol. 37, pág. 287). Véanse también los artículos 1, 2 y 3, en los cuales se determina que técnicos iraquíes realizarán los estudios sobre el terreno, con la colaboración de técnicos turcos, y que Turquía asumirá la responsabilidad de instalar, administrar y mantener las estaciones de observación, compartiendo ambos países por igual el costo operativo, etc. *(ibid.*, págs. 287 a 289).

Cooperación Amazónica de 1978 hay dos artículos interesantes respecto de este subtema de información y datos :

Artículo VII

Teniendo en cuenta la necesidad de que la explotación de la flora y fauna de la región amazónica se planifique racionalmente de modo de mantener el equilibrio ecológico dentro de la región y de preservar las especies, las Partes Contratantes resuelven :

a. Promover la investigación científica y el intercambio de información y personal técnico entre los organismos competentes de sus respectivos países, de modo de realzar sus conocimientos de la flora y fauna de sus territorios amazónicos y de prevenir y controlar enfermedades en dichos territorios.

b. Establecer un sistema regular para un intercambio apropiado de información sobre las medidas de conservación adoptadas o por adoptar por cada Estado en sus territorios amazónicos, que serán objeto de una memoria anual que presentará cada país.

Artículo XV

Las Partes Contratantes tratarán de mantener un intercambio permanente de información y cooperación entre sí y con los organismos de cooperación latinoamericanos en las esferas correspondientes a las cuestiones previstas en el presente Tratado [391].

224. En una esfera conexa cabe prestar atención a otro tratado reciente. En 1977 Dinamarca y la República Federal de Alemania concertaron un Acuerdo relativo al intercambio de información sobre la construcción de instalaciones nucleares a lo largo de la frontera [392]. El artículo 1 dispone que la parte contratante del Estado limítrofe sea informada de las instalaciones nucleares y que se pongan a su disposición « documentos apropiados ». Se incluyen las decisiones relativas al emplazamiento y las autorizaciones de construcción y explotación, así como también los cambios fundamentales en dichas autorizaciones. En otras disposiciones pertinentes se estatuye lo siguiente :

Artículo 3

La información referida en el artículo 1, junto con los documentos pertinentes, se debiera suministrar con tiempo suficiente como para permitir a las autoridades del Estado constructor la consideración de comentarios y observaciones de la parte contratante del Estado limítrofe antes de llegar a una decisión final. La parte contratante del Estado limítrofe está obligada a examinar sin demora los documentos obtenidos.

Artículo 4

Cuando se le solicite, la parte contratante del Estado limítrofe se obliga a proporcionar a la parte contratante del Estado constructor la información necesaria para la evaluación de una instalación, como la información relativa a la distribución demográfica u otras informaciones similares vinculadas con las condiciones en el Estado limítrofe que pudieran obrar en detrimento de la seguridad de la planta.

Artículo 5

El intercambio de información, con arreglo a las disposiciones del artículo 4, y de documentos, con arreglo a las disposiciones del artículo 3, será gratuito. Sólo cuando se soliciten documentos especialmente onerosos deberá la parte contratante que solicita esa información costear los gastos que hubiere [393].

225. Las Repúblicas de Sierra Leona y Liberia, con el concurso del PNUD, han emprendido en su frontera común el proyecto de aprovechamiento de la cuenca del río Mano, vigilado por la Unión del río Mano creada por ambos países. El proyecto, que se orienta a construir una importante presa, incluye un relevamiento topográfico, investigaciones geológicas, estudios geofísicos, investigaciones socioeconómicas, una encuesta del mercado de la electricidad y estudios de transporte, agricultura, turismo y riego, así como también la reunión y compilación de datos hidrometeorológicos [394]. Este tipo de actividad pone bien de manifiesto las múltiples categorías de datos que pueden interesar en un proyecto específico, así como también el papel fundamental que desempeñan la información y los datos en los proyectos de aprovechamiento de recursos hidráulicos compartidos.

226. En los sistemas de cursos de agua internacionales respecto de los cuales los Estados del sistema han optado por una planificación y un aprovechamiento integrales, estableciendo como agentes a una comisión u organización internacionales, las actividades relativas a informaciones y datos suelen estar centralizadas, incluidas la reunión y elaboración comunes, en lugar de haber un simple « canje » entre los Estados del sistema. Ejemplos de esa actividad integrada incluirían a los acuerdos de sistema correspondientes a los ríos Senegal, Níger, Kagera y Gambia y al lago Chad en Africa y al curso inferior del río Mekong en Asia, a pesar de que las restricciones de recursos financieros y humanos acaso hayan limitado la realización de los objetivos en la mayor parte de estos sistemas [395]. Indicativos de este

[391] Texto distribuido a la Asamblea General con la signatura A/35/580; aparecerá en Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, con el número 19194. Los signatarios son Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela. Véase también art. IX, que se refiere a las investigaciones científicas y tecnológicas mixtas o coordinadas, incluidos seminarios y conferencias, intercambio de información y documentos y organización de los medios para su diseminación.

[392] *International Legal Materials*, vol. XVII, N.° 2, 1978, pág. 274.

[393] *Ibid.*, pág. 275.

[394] Véase « Proyecto de desarrollo de la cuenca del río Mano », documento preparado por S. A. Ricks para la Reunión Interregional, celebrada en Dakar en 1981, y reproducido en Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, especialmente págs. 174 a 177.

[395] Véase, por ejemplo, el Acuerdo entre Burundi, la República Unida de Tanzanía y Rwanda sobre el establecimiento de la Organización para la Ordenación y el Desarrollo de la cuenca del Kagera, especialmente los artículos 2, 7, 10 y 11; « Competencias de la Organización para la Explotación del río Senegal en el Desarrollo de la cuenca del río Senegal », documento preparado por Q. L. Nguyen para la Reunión Interregional celebrada en Dakar en 1981, y reproducido en Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, pág. 148; « Cooperación en la cuenca del Bajo Mekong », documento preparado por la Secretaría del Mekong para la misma Reunión (*ibid.*, págs. 256 y ss.); Estatuto del Comité de Coordinación de las investigaciones sobre la cuenca del Bajo Mekong, creado por los gobiernos de Camboya, Laos y la Repú-

(Continúa en la página siguiente.)

enfoque centralizado, incluso en los casos en los que no se ha adoptado el sistema de planificación integral ni el de aprovechamiento integrado, son los arreglos relativos a datos e información que figuran en el Acuerdo sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos de 1978. A la Comisión Mixta Internacional constituida por las partes se le atribuye una serie de responsabilidades específicas respecto de la aplicación del Acuerdo, de las cuales las dos primeras son las siguientes :

a) El cotejo, el análisis y la diseminación de los datos e informaciones suministrados por las Partes y los Gobiernos Estatales y Provinciales respecto de la calidad de las aguas fronterizas del sistema de los Grandes Lagos y de la contaminación que entra en las aguas limítrofes provenientes de las aguas tributarias y de otras fuentes;

b) La reunión, el análisis y la diseminación de los datos e informaciones relativos a los objetivos generales y específicos y a la ejecución y eficacia de los programas y otras medidas establecidas de conformidad con el presente Acuerdo [...] [396].

227. A este respecto, el ex Presidente de la Comisión Mixta Internacional, Sección canadiense, ha analizado la cuestión de « Reunir y compartir hechos » y ha llegado a la siguiente conclusión :

Uno de los objetivos dominantes de todas las actividades cooperativas en que participan comisiones o comités técnicos binacionales o multinacionales es el de obtener información que ayude a la empresa cooperativa de los corribereños. Sin embargo, lo que distingue a muchos de los organismos competentes es el grado en que los hechos se reúnen conjuntamente o sólo por funcionarios nacionales, y, del mismo modo, el grado en que participan sólo nacionales, o también organismos y personal multinacionales en el proceso de evaluación de hechos. En resumen, si bien casi todos los modelos parecen referirse a alguna especie de reunión y compartimiento de hechos, hay una distinción fundamental entre la averiguación de hechos por equipos conjuntos integrados por todos los ribereños y la reunión de hechos sólo por funcionarios públicos nacionales y no por equipos cooperativos multinacionales cuyos resultados se vuelcan a un fondo común de información. A menos que se comprenda esta distinción, a menudo no será fácil apreciar las dificultades que tienen algunos Estados partes en cuencas fluviales para manejar datos que pueden ser verificables o no, y que por consiguiente no son eficazmente utilizables por la comisión o el comité técnico de que se trata [397].

228. Se podrían multiplicar numerosas veces los ejemplos de regímenes para compartir datos e informaciones sobre la base de arreglos de tratados. Se han incluido en el presente documento los que aparentemente eran muestras representativas de la amplia gama de arreglos y requisitos que los Estados del sistema han considerado apropiados a sus situaciones específicas al tiempo de concluirse los tratados. Esos arreglos se han desactualizado, con todo, en el curso del tiempo, razón por la cual ya no suministran a las partes las informaciones y datos, en todo o en parte, que son pertinentes a los usos y condiciones contemporáneos del curso de agua internacional respectivo. Hasta tanto se concierten convenios sustitutivos o suplementarios, los Estados del sistema abrigan la esperanza de poder contar, en el marco del derecho internacional, con la cooperación de los otros Estados del sistema a los fines de obtener la información y los datos necesarios cuando ello sea justificado por las obras hidráulicas existentes o proyectadas u otras consideraciones de aprovechamiento, uso o protección. Con el objeto de dar sustento a esa necesidad percibida, los artículos de la Comisión deben incluir disposiciones en virtud de las cuales se dé mayor precisión y certidumbre a las normas en esta esfera y se las armonice con las crecientes demandas que gravitan sobre el recurso en todo el mundo. La Asamblea General de las Naciones Unidas lo ha dicho sucintamente en el artículo 3 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados [398] :

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.

229. Este carácter indispensable de la reunión e intercambio de informaciones y datos es indiscutible en lo que se refiere a la cooperación y colaboración con miras a una utilización racional de los recursos hidráulicos del sistema de curso de agua internacional. Es igualmente fundamental cuando las partes desean resolver las diferencias que se han planteado o podrían plantearse o solucionar de manera fundada sus controversias concretas con la mira de un aprovechamiento, uso y protección óptimos de sus recursos hidráulicos compartidos.

4. Artículo propuesto

230. Se justifica, pues, incluir una disposición general en los artículos de la CDI, que sea apropiadamente limitada y tenga en cuenta las distintas capacidades de los Estados del sistema. Seguidamente figuran los términos propuestos a la consideración del sucesor del Relator Especial y de la Comisión :

Artículo 9.—Reunión, elaboración y diseminación de información y datos

1. Los Estados del sistema tienen una obligación general de suministrarse, a intervalos regulares, la información y datos hidrológicos, meteorológicos e hidrogeológi-

---

(Continuación de la nota 395)

blica de Viet Nam, 1957, en especial arts. 4 y 6 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 268 y 269); « Antecedentes, historia y actividades de la Comisión de la cuenca del lago Chad », documento preparado por la Comisión de la cuenca del lago Chad para la Reunión Interregional celebrada en Dakar en 1981, y reproducido en Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, pág. 191; « Nota técnica sobre la Organización del Desarrollo del río Gambia » (*ibid.*, pág. 439).

[396] Art. VII, párr. 1, del Acuerdo de 1978 entre los Estados Unidos de América y el Canadá sobre la calidad de las aguas de los Grandes Lagos *[United States Treaties and other International Agreements, 1978-1979,* Wáshington (D.C.), volumen 30, segunda parte, pág. 1393]. En virtud del artículo VI del Acuerdo de 1977 entre la India y Bangladesh sobre la repartición de las aguas del Ganges en Farraka y sobre el aumento de su caudal *(International Legal Materials,* vol. XVII, N.º 1, 1978, pág. 104), la Comisión Mixta India-Bangladesh, creada para aplicar los acuerdos sobre repartición de las aguas del Ganges, producirá también datos propios, que deberá presentar después a los gobiernos.

[397] Cohen, *loc. cit.*, pág. 112.

[398] Resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974.

cos básicos disponibles que sean pertinentes para la planificación y la utilización racional de los recursos hidráulicos de su sistema de cursos de agua internacionales o de sus sistemas de cursos de agua internacionales, incluidos la información y datos previamente reunidos, salvo cuando ningún Estado del sistema estuviera utilizando o proyectando utilizar los recursos hidráulicos del sistema. Si un Estado del sistema solicita a otro Estado del sistema información o datos que no estén disponibles, el Estado del sistema al cual se le solicitaren la información o los datos hará todo lo posible por suministrar la información o datos, pero podrá requerir al Estado solicitante del sistema que sufrague los costos razonables de reunir y, en caso apropiado, elaborar esa información o datos.

2. En un sistema de un curso de agua internacional cuyos Estados del sistema hubieren decidido aprovechar, utilizar, proteger o estudiar el sistema del curso de agua en su totalidad, es deber de cada Estado del sistema, salvo acuerdo en contrario, suministrar a los demás Estados del sistema la información y datos que sean pertinentes al acuerdo de los Estados del sistema.

3. En los casos en los cuales el plan de reunión y elaboración de datos sea ejecutado individualmente por los Estados del sistema, cada uno de los Estados del sistema estará obligado a ejecutar fielmente el plan y a asegurar la confiabilidad de la reunión y la oportunidad de la elaboración, en caso necesario, y el suministro de los datos a los otros Estados del sistema interesados o a su centro internacional o mixto de datos, según corresponda.

4. En un sistema de un curso de agua internacional en el cual un Estado del sistema hubiere planteado una cuestión concreta o potencial relativa a un conflicto entre los usos existentes o previstos, la calidad del agua o el control de riesgos, todos los Estados del sistema interesados emprenderán o harán arreglos para emprender, juntamente con otros Estados del sistema o individualmente y teniendo en cuenta los recursos a disposición de los Estados individuales del sistema, la reunión, elaboración y diseminación sistemáticas a los gobiernos interesados, de manera regular y oportuna, de la información y datos que fueren pertinentes a la cuestión planteada.

5. Cada Estado del sistema hará todo lo posible por reunir y, cuando sea necesario, elaborar la información y los datos de una manera que facilite la utilización cooperativa de la información y los datos por parte de los otros Estados del sistema a los cuales se los disemine.

6. No es menester suministrar a los demás Estados del sistema información o datos que sean vitales para la defensa nacional de un Estado del sistema, siempre que el Estado del sistema que declinare proporcionar dicha información o datos coopere de buena fe con el otro Estado del sistema a fin de informarle lo más completamente que sea posible en las circunstancias. La información y los datos que de buena fe determine un Estado del sistema que son solamente de naturaleza restringida, se suministrarán a los otros Estados del sistema cuando lo solicitaren, siempre que el Estado solicitante del sistema demostrare su disposición y capacidad para salvaguardar la información o los datos de una manera congruente con su naturaleza restringida.

7. Cada Estado del sistema tiene la obligación especial de informar, por los medios más rápidos disponibles, a cualquier otro Estado del sistema interesado en caso de haber una condición o incidente o amenaza inmediata de condición o incidente que afectaren a los recursos hidráulicos compartidos y que pudieren dar lugar a la pérdida de vidas humanas, la falla de una obra hidráulica u otra calamidad en el Estado o Estados del sistema.

231. El artículo 9 que se proyecta tiene por objeto atender a las inquietudes más importantes de los Estados del sistema, sin ir más allá de lo que cabe esperar de un conjunto de normas « supletorias » sobre información y datos. Evidentemente los Estados del sistema debieran concluir acuerdos de sistema entre sí para atender a sus necesidades especiales; en el artículo que se propone únicamente es menester intercambiar, como obligación jurídica general, la información y los datos disponibles, salvo cuando un Estado solicitante del sistema esté dispuesto a sufragar el costo de su obtención y elaboración (párr. 1). En ese caso es evidente que el Estado solicitante del sistema atribuye valor a la información o datos y no debiera entonces denegarse ninguna solicitud razonable. Si el « pago » solamente es insuficiente para obtener el resultado deseado, hay precedente para que los Estados del sistema convengan en autorizar al Estado solicitante del sistema o a un tercero a realizar los trabajos, suministrando los expertos y equipos necesarios. El resultado, por lo común, sería también útil al Estado del sistema en cuyo territorio se deben reunir la información o datos. Cuando no se esté utilizando el sistema de un curso de agua internacional y no existan planes de utilización se excusa del deber de suministrar información y datos. En su conjunto, el artículo 9 se limita a situaciones en las que concretamente se necesitan información o datos.

232. Obviamente, los sistemas de cursos de agua internacionales sujetos a un uso intensivo o destinados a un aprovechamiento polivalente por los Estados del sistema requieren un programa mucho más ambicioso de datos e información que el previsto en el artículo; los planes más complejos de información y datos derivan su especificidad de los acuerdos de sistema pertinentes. El estado actual de aprovechamiento y utilización de la mayor parte de los cursos de agua internacionales ha hecho abundantemente clara, desde hace mucho, la necesidad de contar con una base de datos. No obstante, algunos cursos de agua internacionales o bien no se están utilizando o no se han aprovechado suficientemente como para justificar siquiera las cargas de un intercambio de información técnica. Con todo, si los Estados del sistema de un curso de agua internacional poco utilizado consideran aconsejable reunir e intercambiar información o datos —posiblemente con la mira de futuros planes, la lucha contra las enfermedades, el control de las anegaciones o la disminución de los efectos de la sequía, por ejemplo—, el derecho internacional no interpone ningún obstáculo a ese respecto. Por otra parte, el derecho no requiere una actividad fútil, por lo cual no habrá obligación jurídica de intercambiar datos o presentar informes cuando no se pudiere dar ni se fuere a dar un uso pertinente a esa información y datos.

233. El párrafo 2 se refiere a una situación en la cual algunos Estados del sistema o todos ellos han convenido en considerar integral y no fragmentariamente el sistema del curso de agua internacional. Su acuerdo puede contener disposiciones apropiadas respecto de la reunión, elaboración y diseminación de informaciones y datos; cuando no ocurre así, se introduce la obligación supletoria de apoyar la aplicación del acuerdo de los Estados del sistema. Al igual que en el primer párrafo, la información o datos que se deben suministrar no tienen que estar elaborados, salvo acuerdo en contrario. Con esta norma internacional general como punto de partida, los Estados del sistema debieran sentirse motivados a acordar el contenido específico de esta disposición necesariamente indefinida.

234. El párrafo 3, concentrado en los datos, se refiere a la « calidad » del esfuerzo que emprendan los Estados del sistema, cuando no se ha adoptado un programa de información y datos ejecutado conjunta o internacionalmente, sino que se ha elegido un sistema descentralizado. En consecuencia, los Estados del sistema tendrán que depender de la exactitud y puntualidad de los datos elaborados por cada uno de los demás Estados del sistema. Se presume el acuerdo respecto de un programa específico de reunión de datos. Para atender a los propósitos para los cuales fue formulado, el Estado del sistema debe estar en condiciones de poder confiar en los trabajos realizados por otros Estados del sistema. El arreglo acordado puede ser sólo para intercambio o prever o designar un organismo de uno de los Estados del sistema en calidad de centro de referencia o documentación. En diversos sistemas de cursos de agua internacionales ésta es una de las funciones primordiales de la plantilla mixta o internacional. El artículo prevé la situación de que exista ese punto central de recepción de datos.

235. El párrafo 4 se ocupa del interés de un Estado del sistema en obtener información o datos importantes cuando determina que se ha planteado o podría plantearse una cuestión vinculada con las aguas, cuya evaluación, junto con las medidas apropiadas al respecto, debe reposar en el análisis de la información y los datos pertinentes. Este aspecto de los requisitos de información y datos es activado por la decisión de cualquier Estado del sistema. En la hipótesis de buena fe, la cuestión o el problema experimentados o previstos serán auténticos; las búsquedas injustificadas de información, temidas por algunos Estados, esto es, los casos en los cuales la solicitud carece de justificación en función del aprovechamiento, el uso o la protección de los recursos hidráulicos compartidos, se pueden prevenir mejor mediante una demostración de los hechos que disipe el temor manifestado por el Estado solicitante del sistema. En el párrafo se prevé que uno o más Estados del sistema puedan poseer capacidades limitadas y no estén en condiciones de cumplir esa obligación. En esos casos un Estado del sistema podrá solicitar la asistencia de otro gobierno o de una organización internacional, efectuando así los « arreglos para emprender » las tareas vinculadas con la obligación que le compete en virtud de esta disposición. Se exige que la información y los datos se reúnan, elaboren y transmitan sistemáticamente, como resultado también de la necesidad esencial de que la información y los datos se puedan utilizar sin tardanza. Aunque esta cláusula no llega a obligar a la adopción de análisis de sistemas formales ni siquiera a la « formulación » convenida que propugnan los administradores modernos de los recursos hidráulicos, impone un grado de exactitud y coherencia, con arreglo a métodos viables y aceptados, que probablemente incluyan normas mínimas de periodicidad del registro.

236. La información y los datos suelen ser frágiles, esto es, pierden valor con el curso del tiempo, salvo para complementar la base de datos histórica de más largo plazo; por tanto, la norma exige una comunicación regular y oportuna de la información y los datos al usuario. Este aspecto es universalmente considerado como indispensable para el proceso. Se sabe que los gobiernos se han quejado de que se conviene sin dificultad en un intercambio de información y de datos, pero que debido a la ineficiencia administrativa o a otras razones los informes del otro gobierno no se reciben o se demoran mucho o que cuando se reciben están incompletos. El requisito de la transmisión « regular y oportuna » tiene por objeto dejar en claro que cuando se prevé un programa de información y datos de esta índole, los Estados del sistema están sujetos a la obligación auxiliar de asegurar una preparación y transmisión oportunas de sus contribuciones.

237. Se observará que no se especifican, en modo alguno, las categorías de información y datos por reunir y elaborar. Con la mayor frecuencia los datos mencionados en este contexto son los datos hidrológicos o hidrográficos, incluidos los regímenes del caudal, el potencial de generación de electricidad, etc. Es de presumir que también serán pertinentes, claro está, las clases, intensidades y valores económicos de los usos a los cuales se destina el agua y que cada vez se atribuirá más importancia a los contaminantes. Cuando una « nueva » región sea objeto de una actividad intensiva de planificación conjunta, acaso se necesiten datos socioeconómicos y diversas categorías de información —que incluso pueden ser de importancia crítica— para calcular el potencial del consumo de hidroelectricidad, el riego o las inundaciones, por ejemplo. No obstante, el requisito se restringe a la información y datos que son pertinentes a la cuestión planteada por el Estado solicitante del sistema. Se puede decir que esta norma es « la otra cara de la moneda » de la norma que requiere que un Estado del sistema debe informar en relación con el perjuicio apreciable : el derecho de un Estado del sistema a exigir información y datos con arreglo a las circunstancias estipuladas.

238. En *todos* los aspectos de repartición de información y datos es fundamental la cuestión relativa a la posibilidad de utilizarlos. Por tanto, la norma del párrafo 5 da carácter general al requisito de que los métodos empleados por un Estado del sistema para suministrar informaciones o datos a los Estados corribereños deben ser de índole tal que no dificulten su incorporación a la base más general de informaciones y datos cuando se reciben. Todos los Estados del sistema se benefician por la observancia de un requisito

básico de esta índole. No se discute que el cumplimiento de las especificaciones del plan adoptado sea un elemento *sine qua non* en la creación y el mantenimiento de una base de datos fidedigna y adecuada.

239. El párrafo 6 del artículo se refiere a una persistente inquietud de los Estados soberanos : la de no revelar información « secreta ». Las muy auténticas necesidades en materia de información y datos vinculados con los recursos hidráulicos compartidos se deben equilibrar en este caso con el innegable interés de un Estado del sistema de preservar la confidencialidad en circunstancias delicadas. Esta delicada esfera no se limita, con todo, a las informaciones de carácter estratégico o militar. La cuestión de los « secretos comerciales », de la nación o las sociedades comerciales, se ha planteado también en este contexto, como ha ocurrido con la renuencia a divulgar ciertos aspectos de la planificación económica o las condiciones socioeconómicas locales. Los especialistas en recursos hidráulicos han prestado hasta ahora exigua atención al problema, si bien ciertamente se lo ha reconocido; diversos tratados han exceptuado a la información relativa a la « defensa » o a la « amparada por derechos de propiedad intelectual ». Los comentarios más útiles respecto de esta cuestión han sido los formulados por la OCDE. La labor de esa organización a este respecto en relación con la contaminación transfronteriza se sintetiza en un informe reciente, que en parte reza como sigue :

C.—*Dificultades con las cuales se tropieza para transmitir ciertos tipos de información*

40. La *transmisión de información,* incluso entre países que desde larga data han mantenido vínculos de amistad y buena vecindad, *está, con todo, sujeta a ciertas restricciones.* A fin de proteger sus intereses económicos, industriales, comerciales o estratégicos, parecería normal que los países hayan dispuesto en su legislación nacional (leyes y reglamentos, decretos, etc.) que en principio no se deben divulgar a países extranjeros ciertos datos relativos a esas cuestiones, en especial en el ámbito de la defensa nacional. Esa restricción por lo general está reconocida explícitamente en los textos de acuerdos o recomendaciones relativos a la información y consulta [...].

41. A este respecto, es interesante referirse a la práctica más reciente respecto de los procedimientos de información y consulta entre ciertos países miembros en relación con las actividades en sus regiones limítrofes [...]. Los documentos que se han clasificado en la categoría de confidenciales con arreglo al derecho nacional, con todo, pueden ser excluidos del intercambio de información. En esos casos, el país de origen debiera, no obstante, cooperar con el país afectado con la mira de informarle lo más completamente posible o de encontrar otra solución satisfactoria [...].

42. A este respecto parecería que, en general, todo depende de la forma en que los países interpretan el concepto de « documentos confidenciales » [...]. *El principio fundamental en materia de información y consulta es la buena fe.* Por esta razón es innecesario destacar que un país se alejaría de este principio, en el cual se sustentan todas las relaciones de buena vecindad, si fuera a volver al amplísimo concepto del secreto de Estado, con lo cual se privaría de toda sustancia a la información y consulta.

De todos modos, ciertos procesos de manufacturas o arreglos de seguridad militar, por ejemplo, indudablemente se considerarán siempre como amparados por el secreto. Desde un punto de vista más general, la información que podría inducirse a un país a suministrar o a solicitar especialmente debe guardar *relación directa* con la evaluación del riesgo de contaminación transfronteriza derivado de la actividad o medida propuestas y con los métodos para resolver esos problemas de contaminación en caso de plantearse [399].

La disposición propuesta en el presente proyecto de artículo no excusa automáticamente al Estado requerido del sistema de proporcionar la información o los datos con la sola invocación del derecho o la reglamentación nacionales que prohíban esa divulgación. La obligación se divide en dos categorías. Si la cuestión es vital desde el punto de vista de la defensa nacional, el Estado del sistema queda excusado con la condición de que proporcione el mayor caudal posible de la información o datos solicitados, quizá en forma condensada o de paráfrasis, o en la forma de aproximaciones, que sea suficiente para enterar al otro Estado del sistema de la situación básica y permitirle adoptar las medidas informadas que corresponda. Por otra parte, si la información o los datos son menos importantes, de carácter « restringido », sean económicos, militares o sociales, se excusa de la obligación de proporcionarlos al otro Estado del sistema cuando éste puede demostrar que está dispuesto a proteger la condición restringida de esos datos y que sus leyes, reglamentos y prácticas dan seguridades de que se protegerá de este modo a la información o datos. Después de todo, no es desusado que la información « secreta » sea compartida con gobiernos extranjeros amigos, si bien se pueden imponer periódicamente verificaciones de las salvaguardias aplicadas por el gobierno receptor.

240. En último análisis, es inevitable una disposición relativa a la información y datos « delicados »; los gobiernos entienden bien el uso de dos « clasificaciones »; se deben aceptar las negativas legítimas a divulgar información. Con todo, no sería tolerable para los demás Estados del sistema aceptar, como norma general, que la caracterización unilateral de una información como « secreta », basada en el derecho interno o en otras razones, sea suficiente para exonerar a un Estado del sistema, total o parcialmente, de su obligación de compartir información y datos respecto del aprovechamiento, el uso o la protección de una cuestión tan vital como el sistema de un curso de agua internacional. En el párrafo 6 del artículo proyectado figura una primera tentativa, quizá inevitablemente no del todo satisfactoria, por resolver el problema.

241. El párrafo 7 y último del artículo se refiere a una necesidad bien reconocida de dar advertencia con premura. La sustancia de las normas respecto de las anegaciones, los derrames de contaminación tóxica y otros fenómenos riesgosos, causados por el hombre o la naturaleza, corresponden a otros artículos distintos. Sin embargo, el deber de comunicación inmediata de la información respecto del riesgo, según se estima, se puede incorporar de manera apropiada en este artículo. Muchos sistemas de cursos de agua internacionales cuentan ya con dispositivos de prevención anticipada en virtud de acuerdo expreso. Naturalmente, estos dis-

[399] OCDE, *Transfrontier Pollution and the Role of States (op. cit.),* pág. 23.

positivos no serían sustituidos por la norma. En los sistemas que carecieran de estos arreglos, los Estados del sistema podrían recurrir a esta norma, aunque probablemente se tendrá interés en concertar acuerdos respecto de las advertencias, incluida la formulación de obras de comunicaciones específicas. El párrafo 7 expresa la norma supletoria.

242. En resumen, el artículo propuesto no pretende regular todas las variables en la esfera de compartir información y datos. Se espera que los Estados del sistema lleguen a acuerdos a su debido tiempo, ajustando su repartición de la información y los datos a sus necesidades, condicionadas por las realidades de un sistema específico de curso de agua internacional. La reunión, elaboración y diseminación de informaciones y datos constituyen quizá el mejor ejemplo de la necesidad de respetar la singularidad, no sólo del sistema físico de recursos hidráulicos, sino también de los factores sociopolíticos y económicos.

F.—Contaminación y protección del medio ambiente

243. En la sección D, relativa a la responsabilidad por el perjuicio apreciable, analizada anteriormente *in extenso,* se hizo referencia a los problemas de la contaminación. Análogamente, en dicha sección se examina el perjuicio ambiental que causa perjuicio apreciable a los otros Estados corribereños. El artículo general que allí se propone, con todo, no abarca de manera integral el desarrollo de la práctica y la doctrina ni respecto de la contaminación ni en cuanto al medio ambiente.

244. Para algunos autores la contaminación ha pasado a estar subsumida en la nueva esfera del derecho ambiental, incluido el derecho ambiental internacional [400]. A decir verdad, gran parte del alcance de los ya numerosos convenios internacionales sobre el medio ambiente se vincula directa o indirectamente con la contaminación; muchos de los ejemplos empleados en los estudios ambientales provienen de los problemas de la polución o contaminación [401]. Con todo, la esfera del mejoramiento del medio ambiente, así como también la de su protección, no se agota con el análisis de las situaciones ordinarias de contaminación. A decir verdad, resulta difícil constreñir el ámbito del « medio ambiente » a una esfera que no sea la de todas las relaciones entre el hombre y los ecosistemas terrestres. Con la inclusión o exclusión del hombre, el medio ambiente comprende, desde el punto de vista técnico, todos los fenómenos naturales [402]. En la práctica, sin embargo, es claro y comprensible que los Estados, ni en sus políticas y legislación interna ni en sus relaciones internacionales, hayan aceptado este enfoque integral de algunos de los estudiosos del medio.

245. Con todo, parece haber antecedentes suficientes para sentir una legítima inquietud, incluso en el plano internacional, respecto de prácticas que afectan desfavorablemente a algunos aspectos de la naturaleza, pero que, en último análisis, no se restringen a efectos que directa o indirectamente influyen de manera adversa en el hombre y sus actividades. Más aún, comenzando claramente en la Conferencia de Estocolmo [403], aspecto que luego se destacó en la Conferencia de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos [404], se ha señalado a los organismos nacionales e internacionales que deben considerar el mejoramiento de la « calidad de la vida » para los seres humanos entre los objetivos de los programas ambientales [405]. Por tanto, esta sección presenta a la consideración del sucesor del Relator Especial y de la CDI un enfoque de las realidades de los problemas ambientales contemporáneos, identificando las obligaciones de los Estados de proteger y también, en términos generales y en ciertas condiciones, de mejorar el medio, en lo que se refiere a los sistemas de cursos de agua internacionales. Existe un amplio reconocimiento de que estas obligaciones, en el contexto de este tema, no se limitan al « perjuicio apreciable » del medio de otros Estados o de otros Estados del sistema.

246. El derecho en esta esfera es fundamentalmente nuevo y menos amplio de lo que desearían los muchos a quienes preocupa la fragilidad de muchos de los ecosistemas del « planeta Tierra » y la urgencia de medidas de protección en numerosas esferas críticas. El historial en el plano del derecho internacional convencional es ya señalado; las inferencias que en esta oportunidad se pueden formular de manera justificada sobre la base de ese conjunto de normas contractuales son pocas, pero importantes. Como ocurre con otros artículos de la CDI respecto de este tema, sería muy aconsejable que los Estados del sistema lleguen a un acuer-

---

[400] Véanse, por ejemplo, V. Arnaud, *Derecho internacional ambiental: la contaminación de los ríos en el derecho internacional público,* Buenos Aires, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas, 1974, publicación N.° 11; American Society of International Law, *Proceedings of the 71st Annual Meeting,* San Francisco (Calif.), 21-23 abril 1977, Sesión sobre la protección internacional del medio ambiente: aspectos sustantivos, jurídicos y comerciales; véase, en especial, S. McCaffrey, « Pollution of shared natural resources », pág. 56.

[401] Véanse, por ejemplo, E. Brown, « The conventional law of the environment », *International Environmental Law,* L. A. Teclaff y A. E. Utton, eds., Nueva York, Praeger, 1974, pág. 25; L. A. Teclaff, « The impact of environmental concern on the development of international law », *Natural Resources Journal,* vol. 13, 1973, pág. 357; H. J. y R. F. Taubenfeld, « Modification of the human environment », *The Future of the International Legal Order,* vol. IV: *The Structure of the International Environment,* C. E. Black y R. A. Falk, eds., Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1972, pág. 124.

[402] Véanse, por ejemplo, L. Caldwell, « Concepts in development of international environmental policies », *International Environmental Law (op. cit.),* pág. 12; M. Hardy, « The United Nations Environment Program » *(ibid.,* pág. 57).

[403] Véase *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano...*

[404] Véase *Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver, 31 de mayo a 11 de junio de 1976* (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.76.IV.7).

[405] Véase, por ejemplo, la primera de las seis « Esferas prioritarias del Programa [de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente] », a saber: « Asentamientos humanos, salud humana, hábitat y bienestar », que se enumeran en la decisión 8(II) del Consejo de Administración del PNUMA, de 22 de marzo de 1974 [*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento N.° 25* (A/9625), págs. 67 a 69]. La segunda de esas esferas prioritarias corresponde a « Tierra, agua y desertificación » *(ibid.,* págs. 69 y 70).

do respecto de los detalles de su acción y responsabilidades conjuntas. No obstante, se estima que ya se ha perfilado, además de los derechos y obligaciones que dos o más Estados pueden confirmar y asumir entre sí, un principio normativo que configura a la protección del medio como una obligación universal incluso en ausencia de acuerdo, un principio nacido de una percepción más aguda de las vastas ramificaciones que se derivan de la influencia del hombre sobre las complejas relaciones entre los elementos y agentes de la naturaleza [406].

247. A la recíproca, sin embargo, no es posible subsumir todos los problemas ambientales bajo el epígrafe de la contaminación. Dejando para su ulterior consideración una definición jurídica precisa, cabe decir que en cuanto a los sistemas de cursos de agua la contaminación involucra el uso del agua *por el hombre* (o sus animales, cultivos o industrias) y el efecto sobre el agua de otras actividades por las cuales el hombre es responsable y que tienen un efecto perjudicial. De acuerdo con la percepción común, el daño ambiental es un perjuicio que gravita sobre la *naturaleza* en un sentido amplio, más especialmente, quizá, sobre complejos biológicos de innúmeras categorías. El efecto de ese perjuicio sobre el hombre, aunque probable, incluso en el muy largo plazo, puede ser sumamente indirecto o hasta indetectable. Por tanto, se puede argüir que el perjuicio ambiental actualmente cuantificable sólo dentro del territorio de un Estado del sistema puede ser objeto de reglamentación internacional, debido a la presunción jurídica de que la conservación del medio en general es un interés legítimo de todas las naciones [407].

248. De resultas de ello, y luego de formular con carácter experimental artículos separados para la contaminación y el medio ambiente, el artículo que se propone abarca estas dos cuestiones conexas, si bien distingue entre ellas. Naturalmente, en el marco de este tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, no se tratan todos los aspectos del derecho ambiental internacional. Por lo mismo, se excluyen por definición los principios y normas correspondientes a la contaminación transnacional que no esté relacionada con el agua. Tradicionalmente el derecho de los recursos hidráulicos internacionales se ha ocupado de los problemas de la contaminación, sin interesarse en el medio ambiente en su conjunto [408]. Se podría haber hecho causa común con este enfoque tradicional, dejando los aspectos de la reglamentación ambiental vinculados con el agua librados a lo que ha venido a denominarse el derecho ambiental internacional. En general, se puede decir que el derecho ambiental internacional está menos codificado, sin embargo, que incluso el derecho de los cursos de agua internacionales, en un sentido general. Por cuanto los aspectos ambientales son realmente importantes para el aprovechamiento, uso y protección racionales de los recursos hidráulicos compartidos, los principios y normas correspondientes al medio ambiente se han integrado con la contaminación en el proyecto de artículo que se propone.

1. Evolución histórica del control de la contaminación

249. Una reseña breve del enfoque tradicional, limitado a la contaminación, constituye un punto de partida apropiado para la elaboración de este subtema. Este historial pone de manifiesto el vínculo directo con la doctrina del perjuicio apreciable y con la cuestión de las indemnizaciones.

250. La práctica de los tratados respecto de la contaminación de los cursos de agua internacionales en modo alguno constituye un fenómeno reciente. Las más antiguas cláusulas de lucha contra la contaminación aparecieron con mucha frecuencia en los tratados encaminados a salvaguardar las pesquerías en aguas limítrofes [409]. En diversas convenciones sobre aguas limítrofes se tuvo en cuenta la cuestión de la calidad del agua, también desde fecha relativamente temprana [410].

---

[406] Véase Federación Interamericana de Abogados, Comité XV (Recursos Naturales y Protección Ambiental, resolución 30, *Resoluciones, recomendaciones y declaraciones aprobadas por la XXII Conferencia* (Quito, 14 a 20 de marzo de 1981), pág. 7.

[407] Véanse las observaciones y precedentes examinados en el informe final de J. J. A. Salmon, « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international » *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1979,* vol. 58, t. I, pág. 330), y el texto del proyecto de resolución pertinente *(ibid.,* t. II, págs. 338 y ss.).

[408] Véase, por ejemplo, el capítulo 3 de las Normas de Helsinki y el comentario al mismo (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...,* págs. 494 a 505).

[409] Véanse, por ejemplo, los siguientes convenios sobre la pesca: entre el Gran Ducado de Baden y Suiza, de 1869 (G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités,* Gotinga, Dieterich, 1875, t. XX, pág. 166), y de 1875 *(ibid.,* 2.ª serie, 1878, t. II, pág. 60); entre Francia y Suiza, de 1880 (*ibid.,* 2.ª serie, 1884, t. IX, pág. 111) y de 1904, arts. 6, 11, 17 y 29 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* págs. 703 y 705 a 707); entre Italia y Suiza, de 1882 (G. F. de Martens, *op. cit.,* 2.ª serie, t. IX, pág. 564) y de 1906, art. 12, en especial el quinto párrafo (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* págs. 841 y 842); entre el Gran Ducado de Luxemburgo y Prusia, de 1892, art. 2, secc. 11 (G. F. de Martens, *op. cit.,* 2.ª serie, 1899, t. XXIV, pág. 153); entre Suiza, el Gran Ducado de Baden y Alsacia-Lorena relativo a las disposiciones uniformes sobre la pesca en el Rin y sus afluentes, incluido el lago de Constanza, de 1887, art. 10 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 401). Véase también Manner, « Water pollution in international law: the rights and obligations of States concerning pollution of inland waters and enclosed seas » en: Naciones Unidas, *Conference on Water Pollution Problems in Europe,* Ginebra, 22 de febrero-3 de marzo de 1961, vol. II (N.° de venta: 61.II.E/mim.24), págs. 450 a 453.

[410] Véase, por ejemplo, la Convención de 1904 entre Francia y Suiza (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 701); el Tratado de 1909 entre el Reino Unido y los Estados Unidos de América sobre las aguas limítrofes entre los Estados Unidos y el Canadá, art. IV *(ibid.,* pág. 261); el Tratado de 1925 entre Alemania y Francia, art. 44 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. LXXV, pág. 128); el Acuerdo de 1948 entre Finlandia y la Unión Soviética sobre el régimen de la frontera entre ambos países (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 217, pág. 158); el Acta Final de 1968 de delimitación de la frontera entre España y Francia, parte I, párr. 6 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 676); el Acuerdo de 1963 entre la República Federal de Alemania, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza relativo a la Comisión internacional para la protección del Rin contra la contaminación *(Journal officiel de la République française,* París, 97.° año, N.° 135, 13 de junio de 1965, págs. 4909 y 4910).

En el curso del tiempo los problemas de contaminación se pusieron de manifiesto con más claridad y las perspectivas pasaron a ser más alarmantes; en consecuencia, se hicieron más comunes, hasta resultar virtualmente indefectibles, los artículos relativos a las medidas de lucha contra la contaminación [411]. El Tratado de 1960 entre el Pakistán y la India sobre las aguas del río Indo, por ejemplo, contiene el siguiente texto :

Cada Parte declara su intención de prevenir, en la medida de lo posible, la contaminación indebida de las aguas de los ríos que pudiera afectar adversamente a usos de naturaleza similar a aquellos a los cuales se las destinaba en la fecha de entrada en vigor, y convienen en adoptar todas las medidas razonables para asegurar que, antes de autorizar el desagüe en los ríos de aguas negras o desechos industriales, éstos sean tratados, cuando sea necesario, de modo tal que no afecten sustancialmente a esos usos, con la condición de que el criterio de razonabilidad estará representado por la práctica habitual en situaciones similares en los ríos [412].

251. La disposición pertinente del Convenio de 1956 entre la Unión Soviética y Checoslovaquia obliga a las partes a asegurar que mantendrán puras las aguas, evitando que sean contaminadas o ensuciadas artificialmente *de cualquier manera* [413]. En Convenio concertado por Hungría y Yugoslavia en 1957 respecto de la pesquería en aguas limítrofes dispone que :

Se prohíbe [...] desaguar aguas servidas que no hayan sido tratadas y otras sustancias nocivas para la fauna y flora acuáticas, independientemente de la forma en que dichas sustancias llegaren a las aguas limítrofes y de la distancia a la que se encontraren sus fuentes. La Parte contratante que no cumpla esta disposición deberá indemnizar a la otra por los daños causados [414].

252. Respecto del Danubio, Bulgaria, Rumania, la Unión Soviética y Yugoslavia se impusieron en 1958 la obligación de :

formular y aplicar medidas para prevenir la contaminación y polución del río Danubio y de las aguas mencionadas en el artículo 3 debido a aguas negras sin depurar y otros desechos de actividades industriales y municipales que sean perjudiciales para los peces y otros organismos acuáticos [...] [415].

En el Convenio de 1952 entre Polonia y la República Democrática Alemana respecto de la navegación en aguas fronterizas se dispone que cada Parte contratante se obliga :

4. A prevenir, por medios e instalaciones apropiadas, que las aguas que entren en el sector fronterizo de los ríos Oder y Neisse de Lusacia y los efluentes de ciudades, asentamientos o plantas industriales introduzcan en dichos ríos impurezas físicas, químicas o bacteriológicas de naturaleza y en cantidades tales que puedan:

a) afectar adversamente el uso del agua de dichos ríos para las necesidades domésticas, el abastecimiento del agua, la industria y la agricultura;

b) dar lugar a que los puentes, presas, otras obras e instalaciones de ingeniería hidráulica y los buques se corroan y produzcan una cantidad excesiva de cienos y flora y fauna acuáticas;

c) causar la acumulación excesiva de cienos en lechos y riberas;

d) afectar adversamente al desarrollo normal de la flora y fauna acuáticas típicas de dichos ríos [416].

2. La práctica moderna de control de la contaminación

253. Mediante una convención concertada en 1962, Francia y Suiza convinieron en cooperar estrechamente a fin de proteger las aguas del lago Lemán contra la contaminación, incluidas las aguas superficiales y subterráneas de los tributarios, en la medida en que éstos contribuyan a contaminar las aguas del lago Lemán y su emisario (el Ródano) hasta la salida de éste del territorio suizo [417]. El Convenio de 1964 entre Finlandia y la Unión Soviética respecto de los cursos de agua fronterizos obliga a las partes a adoptar medidas para asegurar que los cursos de agua fronterizos no se contaminen con efluentes industriales y aguas servidas que

---

411 Véase, por ejemplo, el Tratado de 1957 entre El Salvador y Guatemala para el aprovechamiento de las aguas del lago de Güija [El Salvador, *Diario Oficial*, vol. 175, N.° 108 (12 de junio de 1957), pág. 4994]; la Convención de 1956 entre la República Federal de Alemania, Francia y Luxemburgo (obligación de adoptar las medidas necesarias para mantener la pureza del río Mosela y sus tributarios) (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 424); el Tratado de 1956 entre Francia y la República Federal de Alemania respecto de la solución del problema del río Sarre, anexo 8, art. 8, cuyo objeto era el de « [...] asegurar la pureza y salubridad de las aguas » del río Sarre y sus tributarios *(ibid.,* pág. 659); el Tratado de 1960 entre los Países Bajos y la República Federal de Alemania (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 508, pág. 149); el Convenio de 1960 entre Baden-Wurtemberg, el Estado Libre de Baviera, Austria y Suiza sobre la protección del lago de Constanza contra la contaminación (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 438).

412 Art. 4, párr. 10 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 419, págs. 139 y 141).

413 Art. 14, párr. 1 *(ibid.,* vol. 266, pág. 313). Véase una disposición casi idéntica en el Acuerdo de frontera de 1949 entre Noruega y la URSS, art. 14, párr. 1 *(ibid.,* vol. 83, pág. 353); el Acuerdo de frontera de 1960 entre Finlandia y la URSS, art. 15 *(ibid.,* vol. 379, pág. 343); el Acuerdo de frontera de 1948 entre Polonia y la URSS, art. 17 *(ibid.,* vol. 37, pág. 83).

414 Art. 5 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 837).

415 Art. 7 de la Convención de 1958 relativa a la pesquería en las aguas del Danubio (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 339, pág. 63). El artículo 3 dice :

« La presente Convención se aplicará a las aguas del Danubio, incluida su desembocadura, a los tributarios del Danubio hasta el nivel máximo de sus aguas de crecida, y a los lagos, estuarios y lagunas permanente o temporalmente conectados con el Danubio, en la cuenca de creciente del Danubio dentro del territorio de las Partes Contratantes, incluida la zona adyacente a la desembocadura. » (*Ibid.,* pág. 61.)

416 Art. 17, párr. 4) *(ibid.,* vol. 304, págs. 168 a 170). Véase también art. 2, párr. 7, del Tratado de 1956 entre Hungría y Austria respecto de la regulación de las cuestiones de economía del agua en la región fronteriza *(ibid.,* vol. 438, pág. 151). Existen numerosos ejemplos similares de convenios concertados en Europa Occidental, Central y Oriental desde hace unos 30 años.

417 Véase *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 334, documento A/CN.4/274, párrs. 202 a 205. Véase también el Tratado de 1963 entre Bélgica y los Países Bajos relativo a la unión entre el Escalda y el Rin, arts. 16 y 17, que tratan de salificación y desechos radiactivos y otras formas de contaminación (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 540, págs. 19 y 21).

no hayan sido tratados, los desechos provenientes de la flotación de madera o de los buques o con otras sustancias que, inmediatamente o en el curso del tiempo, puedan disminuir el calado de los cursos de agua, producir cambios nocivos en la composición del agua, dañar las existencias de peces, causar un sustancial deterioro a las bellezas naturales, poner en peligro la salud pública o tener consecuencias similares para la población y la economía [418]. El reciente Convenio de 1971 sobre ríos fronterizos entre Suecia y Finlandia dispone que se prestará la mayor atención posible a la preservación de las existencias de peces y la prevención de la contaminación del agua [419].

254. Salvo por unos pocos convenios concertados por las entonces Potencias coloniales [420], los cursos de agua internacionales de Africa aparentemente fueron objeto de exigua atención internacional en cuanto a su calidad hasta fecha relativamente reciente. Incluso el Convenio sobre las aguas del Nilo, de 1959, concertado por el Sudán y la República Arabe Unida [421], carece de una disposición sobre la calidad del agua. Para 1963, sin embargo, la cuestión de la contaminación de los recursos hidráulicos compartidos había dejado de ser una mera cuestión técnica en ese continente. En ese año Alto Volta, Camerún, Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Guinea, Malí, Níger y Nigeria se unieron para emprender una estrecha colaboración respecto del estudio y la ejecución de proyectos que probablemente pudieran ejercer un efecto apreciable, entre otras cosas, sobre las condiciones sanitarias de las aguas del río Níger, sus tributarios y afluentes y las características biológicas de su fauna y flora [422]. En 1964, Guinea, Malí, Mauritania y Senegal convinieron, respecto del río Senegal, en lo siguiente :

Los Estados ribereños se comprometen a someter al Comité Interestatal, desde su fase inicial, los proyectos cuya ejecución pueda modificar sustancialmente [...] el estado sanitario de las aguas o las características biológicas de su fauna o de su flora [423].

255. En Asia, aparte del clásico Tratado entre la India y el Pakistán respecto del uso de las aguas del Indo, ya mencionado, aparentemente son pocos los acuerdos vinculados con los cursos de agua internacionales que han dispuesto sobre la calidad del agua [424]. Ocasionalmente en un tratado de límites se han incluido disposiciones en las cuales podría sostenerse que implícitamente se señalan a la atención las medidas de control de la contaminación, especialmente cuando se ha establecido una comisión mixta [425].

256. Entre los acuerdos importantes en el Hemisferio Occidental, aparte del ya citado Tratado Básico entre Canadá y los Estados Unidos de 1909, se cuentan el Tratado de 1961 entre la Argentina y el Uruguay respecto del límite de ambos países en el río Uruguay. En este tratado las partes estipularon que « convendrán en un estatuto que rija la utilización del río, el cual comprenderá », entre otras cosas, « disposiciones destinadas a evitar la contaminación de las aguas » [426]. En 1975 los dos Estados del sistema concluyeron el Estatuto prometido y crearon la Comisión Administradora del río Uruguay [427]. Las disposiciones más pertinentes para esta sección del informe, inclusive en lo que concierne a la protección ambiental, son las siguientes :

Artículo 35

Las Partes se obligan a adoptar las medidas necesarias a fin de que el manejo del suelo y de los bosques, la utilización de las aguas subterráneas y la de los afluentes del río, no causen una alteración que perjudique sensiblemente el régimen del mismo o la calidad de sus aguas.

Artículo 36

Las Partes coordinarán, por intermedio de la Comisión, las medidas adecuadas a fin de evitar la alteración del equilibrio ecológico y controlar plagas y otros factores nocivos en el río y sus áreas de influencia.

Artículo 37

Las Partes acordarán las normas que regularán las actividades de pesca en el río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos.

Artículo 41

Sin perjuicio de las funciones asignadas a la Comisión en la materia, las Partes se obligan a :

---

[418] Art. 4 *(ibid.,* vol. 537, pág. 255). Véase también arts. 10 y 11 del Convenio de 1964 entre Polonia y la URSS respecto del uso de recursos hidráulicos en las aguas fronterizas *(ibid.,* vol. 552, pág. 195).

[419] Cap. I, art. 3 *(ibid.,* vol. 825, pág. 275).

[420] Véase el Convenio de 1934 entre Bélgica y el Reino Unido respecto de los derechos de aguas en la frontera entre Tanganyika y Rwanda-Urundi, art. 3 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. CXC, pág. 105).

[421] Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 453, pág. 65.

[422] Véase art. 4 del Acta de 1963 relativa a la navegación y la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger *(ibid.,* vol. 587, pág. 12).

[423] Art. 3 de la Convención de 1964 relativa al estatuto del río Senegal, reproducida en *Revue juridique et politique* (París, vol. XIX, N.° 2, 1965, pág. 303; véase también la disposición similar en el artículo 5 de los Estatutos de 1964 relativos al aprovechamiento de la cuenca del Chad (Camerún, Chad, Níger y Nigeria) *[Journal officiel de la République fédérale du Cameroun...,* 4.° año, N.° 18 (15 de septiembre de 1964), pág. 1003]. Véase *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 315 y 316, documento A/CN.4/274, párrs. 45 a 56.

[424] Véase, sin embargo, el Tratado de 1958 entre la URSS y Afganistán, art. 13 : « Las autoridades competentes de ambas Partes Contratantes adoptarán las medidas necesarias para impedir que las aguas fronterizas se contaminen con ácidos y desechos o se ensucien por cualquier otro medio. » (Naciones Unidas, vol. 321, pág. 180.)

[425] Véase la cláusula II del Protocolo final de delimitación de la Comisión de Delimitación de la frontera turco-siria, de 1930, que estipula :

« En lo que concierne a las cuestiones planteadas por la posesión común del río [Tigris] :

» [...] La solución de todas las cuestiones como las relativas a la navegación, la pesquería, la explotación industrial y agrícola de las aguas y la policía del río, se deben basar en el principio de la completa igualdad. » (Naciones Unidas, *Legislative Texts...,* pág. 290.)

Véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 114, documento A/5409, párr. 416.

[426] Art. 7 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 164).

[427] *Actos internacionales Uruguay-Argentina, 1830-1980 (op. cit.),* págs. 604 a 606, cap. XIII, arts. 49 a 57.

a) Proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales.

b) No disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos :

1) Las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y

2) La severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción.

c) Informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas, con vistas a establecer normas equivalentes en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Artículo 42

Cada Parte será responsable, frente a la otra, por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas [428].

257. México y los Estados Unidos, en su Tratado de 1944 respecto de la utilización de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del río Grande (río Bravo) no incluyeron una disposición relativa a la calidad del agua en la acepción ordinaria del término [429]. La salinidad de las aguas acarreadas a México del río Colorado dio lugar a problemas para México y fue causa de largas negociaciones con los Estados Unidos. Los dos países acordaron una solución en 1973 por conducto de su Comisión Internacional de Límites y Aguas. Se determinó entonces el nivel máximo tolerable de salinidad del agua acarreada a México [430].

258. Si bien podrían citarse otras disposiciones de tratados para demostrar la percepción de la mayor parte de los Estados del sistema en cuanto a la significación de la cooperación internacional en la esfera de la contaminación, como, por ejemplo, el complejo Convenio sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos de 1978 entre Canadá y los Estados Unidos [431], parece evidente que las medidas de vigilancia y control de la contaminación del agua han adquirido un lugar permanente entre los principios que rigen las relaciones de los Estados respecto de sus recursos hidráulicos compartidos.

3. Evolución de la doctrina

259. La evolución de la doctrina ha ido a la par de la práctica de los Estados en esta esfera. El esfuerzo más reciente de afirmación del derecho internacional prevaleciente en cuanto a la cuestión corresponde al Instituto de Derecho Internacional. En su sesión de Atenas de 1979 el Instituto aprobó una resolución titulada « La contaminación de ríos y lagos y el derecho internacional » [432], que merece detenido examen. La resolución dice así :

El Instituto de Derecho Internacional,

Recordando sus resoluciones de Madrid en 1911 y de Salzburgo en 1961;

Consciente de los usos potenciales múltiples de los ríos y lagos internacionales y del interés común en una utilización racional y equitativa de esos recursos mediante el establecimiento de un equilibrio razonable entre los diversos intereses;

Considerando que la contaminación difundida por los ríos y lagos a los territorios de más de un Estado está adquiriendo proporciones cada vez más alarmantes y ramificadas, y que la protección y mejoramiento del medio ambiente son obligaciones que incumben a los Estados;

Recordando la obligación de respetar la soberanía de cada Estado sobre su territorio, como resultado de lo cual a cada Estado le corresponde la obligación de evitar cualquier uso de su propio territorio que cause perjuicio en el territorio de otro Estado,

Adopta los siguientes artículos :

Artículo I

1. A los fines de la presente resolución, se entiende por « contaminación » toda alteración física, química o biológica

---

[428] *Ibid.*, págs. 91 a 93. El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo, concertado por las mismas partes en 1973, incluye disposiciones similares en su cap. IX (« Contaminación »), arts. 47 a 52 *(International Legal Materials,* vol. XIII, N.º 2, 1974, págs. 259 y 260). Véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 325, documento A/CN.4/274, párr. 121.

[429] Sin embargo, el artículo 3 del Tratado, al señalar como « guía » de la Comisión Mixta de las partes un orden de preferencias en cuanto al uso, concluye con esta cláusula : « Todos los usos anteriores estarán sujetos a las medidas y obras sanitarias que convengan de común acuerdo los dos Gobiernos, los cuales se obligan a resolver preferentemente los problemas fronterizos de saneamiento. » (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 3, pág. 320.)

[430] Acta 242, de 30 de agosto de 1973, aprobada por ambos Gobiernos mediante un canje de notas de igual fecha. Véase el texto en *International Legal Materials,* vol. XII, N.º 5, 1973, págs. 1105 a 1107. La misma Acta de la Comisión dispone en la cláusula 6 que « Con los objetivos de evitar futuros problemas, los Estados Unidos y México se consultarán mutuamente antes de emprender nuevos aprovechamientos de los recursos hidráulicos superficiales o subterráneos o de realizar modificaciones sustanciales de los aprovechamientos actuales, en su propio territorio en la zona fronteriza, que pudieran afectar adversamente al otro país » *(ibid.,* págs. 1106 y 1107). En cuanto al problema de los usos futuros, en general, véase Bourne, « The right to utilize the waters of international rivers », *loc. cit.,* págs. 184 y ss.

[431] *United States Treaties and Other International Agreements (op. cit.),* pág. 1383. Véase también el Convenio de 1972 sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 837, pág. 213); véase también « Pollution in the Great Lakes Basin from land use activities » [International Joint Commission, *1980 Annual Report,* Windsor (Ontario), pág. 16].

[432] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979,* vol. 58, t. II, págs. 196 a 203. Para el informe sobre las deliberaciones del Instituto y el refinamiento de los informes provisional y final, preparados por J. J. A. Salmon, sobre « La pollution des fleuves et des lacs et le droit international » *(ibid.,* págs. 104 a 157, e *ibid.,* t. I, págs. 193 y ss.). La « resolución de Salzburgo » sobre la utilización de las aguas internacionales no marítimas (fuera de la navegación), aprobada por el Instituto en 1961, puso el acento en la « utilización máxima » de los recursos disponibles « que interesan a varios Estados » y destacó la « consulta, los planes determinados en común y las concesiones recíprocas » (extractos del preámbulo) *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1961,* vol. 49, t. II, pág. 370). Las discrepancias se han de resolver « a base de equidad », art. 3 *(ibid.,* pág. 371).

de la composición o calidad de las aguas que se derive directa o indirectamente de la acción humana y afecte los usos legítimos de esas aguas, causando de ese modo perjuicio.

2. En casos específicos, la existencia de contaminación y sus características, en la medida de lo posible, serán determinadas con referencia a las normas ambientales establecidas mediante convenios o por las organizaciones y comisiones internacionales competentes.

3. Esta resolución se aplicará a los ríos y lagos internacionales y sus cuencas.

Artículo II

En el ejercicio de su derecho soberano de explotar sus propios recursos con arreglo a sus propias políticas ambientales, y sin perjuicio de sus obligaciones contractuales, los Estados estarán obligados a asegurar que sus actividades o las realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causarán contaminación alguna en las aguas de los ríos y lagos internacionales fuera de sus fronteras.

Artículo III

1. Con la mira del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo II, los Estados adoptarán y adaptarán a las circunstancias todas las medidas requeridas para :

a) prevenir toda forma nueva de contaminación o aumento del grado existente de contaminación; y

b) reducir la contaminación existente dentro de los plazos más breves posibles.

2. Esas medidas serán particularmente estrictas en el caso de actividades que conlleven riesgos excepcionales o que creen peligros para zonas o medios altamente expuestos.

Artículo IV

A fin de dar cumplimiento a las obligaciones estipuladas en los artículos II y III, los Estados recurrirán, en especial, a los siguientes arbitrios :

a) en el plano nacional, sancionarán todas las leyes y reglamentos que fueren necesarios y adoptarán medidas administrativas y procedimientos judiciales eficientes y adecuados para la fiscalización de la aplicación de esas leyes y reglamentos;

b) en el plano internacional, cooperarán de buena fe con los otros Estados interesados.

Artículo V

Los Estados incurrirán en responsabilidad internacional en virtud del derecho internacional por cualquier incumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto de la contaminación de ríos y lagos.

Artículo VI

Con miras a asegurar un sistema eficaz de prevención de la contaminación transfronteriza y de indemnización de sus víctimas, los Estados debieran celebrar convenciones internacionales relativas, en particular, a lo siguiente :

a) la jurisdicción de los tribunales judiciales, el derecho aplicable y la ejecución de sentencias;

b) el procedimiento para arreglos especiales en los cuales se instituyan, en especial, sistemas de responsabilidad objetiva y recursos de indemnización respecto de los casos de contaminación producidos por actividades que conllevan riesgos excepcionales.

Artículo VII

1. Al cumplir su obligación de cooperar, los Estados que formen parte de la misma cuenca hidrográfica, en la medida de lo posible, especialmente por conducto de acuerdos, recurrirán a los siguientes arbitrios de cooperación :

a) informarán a los Estados corribereños regularmente de todos los datos apropiados sobre la contaminación de la cuenca, sus causas, su naturaleza, los daños de ella derivados y los procedimientos preventivos;

b) notificarán a los Estados interesados, en tiempo oportuno, de cualesquiera actividades que hubieren previsto en sus propios territorios que pudieran hacer gravitar sobre la cuenca un riesgo significativo de contaminación transfronteriza;

c) informarán sin tardanza a los Estados que podrían verse afectados por un aumento repentino del nivel de la contaminación transfronteriza en la cuenca y adoptarán todas las medidas apropiadas para reducir los efectos de ese aumento;

d) se consultarán respecto de los problemas reales o potenciales de contaminación transfronteriza de la cuenca, de modo de poder llegar, por métodos de su propia elección, a una solución congruente con los intereses de los Estados interesados y con la protección del medio ambiente;

e) coordinarán o compartirán sus programas de investigación científica y técnica para combatir la contaminación de la cuenca;

f) establecerán por común acuerdo normas ambientales, en particular normas de calidad para la cuenca, en todo o en parte;

g) establecerán comisiones internacionales con amplios términos de referencia para toda la cuenca, previendo la participación de las autoridades locales si ello resultara útil, o fortalecerán las facultades de coordinación de las instituciones existentes;

h) establecerán redes armonizadas, coordinadas o unificadas para la observación permanente y el control de la contaminación;

i) formularán medidas de salvaguardia para las personas que pudieran verse afectadas por las actividades contaminantes, tanto en las fases de prevención como en las de indemnización, reconociendo, en régimen no discriminatorio, el mayor acceso posible a los procedimientos judiciales y administrativos en los Estados en los cuales se originaren esas actividades y estableciendo fondos de indemnización de daños ecológicos cuyo origen no se pudiera determinar claramente o cuya magnitud fuera excepcional.

Artículo VIII

A fin de ayudar a los países en desarrollo a dar cumplimiento a las obligaciones y a implantar las recomendaciones mencionadas en la presente resolución, es deseable que los Estados desarrollados y las organizaciones internacionales competentes suministren asistencia técnica u otras formas de asistencia apropiadas en esta esfera a dichos Estados.

Artículo IX

La presente resolución no afectará a las obligaciones que los derechos humanos fundamentales imponen a los Estados respecto de la contaminación que ocurre en sus propios territorios.

260. Aunque en el presente informe no se llevará a cabo un análisis artículo por artículo del interesantísi-

mo trabajo del Instituto, cabe formular algunas observaciones. No se propone que la Comisión se aventure a recomendar a los Estados las medidas que han de adoptarse en el derecho nacional en cumplimiento de las obligaciones de derecho internacional [433]. Por bien fundada que sea la lista de medios y arbitrios del Instituto, ciertamente estas y, a decir verdad, otras medidas de naturaleza específica, de conformidad con el enfoque que ha dado la Comisión a este tema, se deben dejar libradas a los acuerdos de sistema, para que los Estados del sistema resuelvan lo que consideren apropiado, no sólo para satisfacer sus obligaciones internacionales, sino para llevar adelante sus esfuerzos concertados por lograr una utilización óptima, con un mínimo perjuicio recíproco de ese proceso.

261. El capítulo 3 de las Normas de Helsinki, aprobadas por la Asociación de Derecho Internacional, que constituyen principalmente una tentativa por reformular normas obligatorias, aunque con algunas cláusulas recomendatorias, se refiere a la contaminación en los siguientes términos :

Artículo X

1. En congruencia con el principio de utilización equitativa de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, un Estado deberá :

a) evitar cualquier forma nueva de contaminación del agua o cualquier aumento del grado de la contaminación existente en una cuenca hidrográfica internacional, que pudiera causar perjuicio notable en el territorio de un Estado corribereño, y

b) tomar todas las medidas aconsejables para disminuir la contaminación existente en una cuenca hidrográfica internacional hasta un grado en que dicha contaminación no cause daño considerable en el territorio de un Estado corribereño.

2. La norma establecida en el párrafo 1 de este artículo se aplica a la contaminación de las aguas que se origina

a) en el territorio de un Estado, o

b) fuera del territorio del Estado, si es causada por obra de éste.

Artículo XI

1. En caso de infracción de la norma estipulada en el párrafo 1 *a* del artículo X de este capítulo, se le exigirá al Estado responsable que cese en su conducta irregular e indemnice al Estado corribereño perjudicado por los daños causados.

2. En un caso sujeto a la norma fijada en el párrafo 1 *b* del artículo X, si un Estado no toma medidas prudentes, se le pedirá que entre de inmediato en negociaciones con el Estado afectado con miras a llegar a un arreglo equitativo según las circunstancias [434].

262. En el presente informe *(supra,* secc. D) ya se ha hecho referencia con detalle al aspecto de la responsabilidad por el perjuicio apreciable, en relación con el proyecto de artículo especial vinculado con la cuestión. En consecuencia, en la presente sección del informe no se hará mención de las partes de los artículos sobre contaminación de las Normas de Helsinki y las correlativas disposiciones de la resolución de Atenas del Instituto de Derecho Internacional concernientes al perjuicio. Cuando se causa un perjuicio apreciable a otro Estado del sistema, se incurre en responsabilidad, salvo cuando el perjuicio específico le está autorizado al Estado del sistema que lo causa en el marco de su participación equitativa (véase *supra,* párrs. 41 a 81, 156 y 157). A ese respecto, las Normas de Helsinki son congruentes con los artículos que se proponen, esto es, los requisitos del artículo X de las Normas de Helsinki van precedidos por una cláusula condicionante : « En congruencia con el principio de utilización equitativa [...] » [435].

4. La contaminación nueva y la contaminación existente

263. Al igual que la resolución aprobada en Atenas por el Instituto [436], las Normas de Helsinki distinguen entre dos « categorías » de contaminación : la existente y la nueva [437]. Respecto de la « contaminación existente » del agua, un Estado *deberá* tomar « todas las medidas aconsejables » para disminuir hasta un grado inferior al del « daño considerable », en la hipótesis de que la contaminación del Estado infractor del sistema no sea admisible en el contexto de su utilización o participación equitativas; la sanción aplicada a la omisión de esas medidas es sólo una obligación de entrar « de inmediato en negociaciones con el Estado afectado » con miras a llegar a un arreglo equitativo [438]. El Instituto, por otra parte, prescribe, adaptadas a las circunstancias, « todas las medidas requeridas » para « reducir la contaminación existente dentro de los plazos

---

[433] Véanse las Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales *[Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 389 a 391, documento A/CN.4/274, párr. 405].

[434] *Ibid.,* y, para el comentario, ILA, *Report of the Fifty-second Conference...,* págs. 494 a 505. La definición de contaminación que figura en el artículo IX de las Normas de Helsinki se examinará más adelante en relación con ese problema.

[435] Véase el comentario a este efecto (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...,* págs. 499 y 500) : « Esta obligación, por lo tanto, no se aplica a un Estado cuyo uso de las aguas es congruente con la utilización equitativa de la cuenca hidrográfica »; la cita proviene de Jiménez de Aréchaga, *Curso de Derecho Internacional Público,* Montevideo, Centro Estudiante de Derecho, 1961, págs. 532 a 534. Más adelante, el comentario precisa : « El principio de la utilización equitativa de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional puede requerir, en un caso particular, que los diversos Estados de la cuenca participen conjuntamente en la financiación de las medidas de lucha contra la contaminación. »

[436] Art. III, párr. 1.

[437] Art. X, párr. 1. En la 14.ª sesión del Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano, el Subcomité Permanente presentó un proyecto revisado de sus propuestas sobre el derecho de los ríos internacionales. La parte pertinente, propuesta VIII, incluye este primer párrafo : « En congruencia con el principio de la utilización equitativa de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, un Estado debe prevenir toda forma nueva de contaminación del agua o de aumento en el grado de la contaminación existente del agua en una cuenca hidrográfica internacional que puedan causar perjuicio sustancial en el territorio de otro Estado de la cuenca, con prescindencia de que dicha contaminación se origine o no en el territorio del Estado. » [Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, *Report of the Fourteenth Session... (op. cit.),* pág. 105.]

[438] Art. XI, párr. 2.

más breves posibles »[439]. Además, el Instituto añade que estas medidas « serán particularmente estrictas en el caso de actividades sumamente riesgosas o de actividades que creen peligros para zonas o medios altamente expuestos »[440].

264. Cabe decir que el derecho ambiental internacional no se había desarrollado al tiempo en que se estaban formulando las Normas de Helsinki. En consecuencia, la aplicación más general y la redacción más estricta de la resolución del Instituto, aprobada trece años después, son comprensibles y parecen reflejar con más precisión las normas contemporáneamente aceptadas. En la resolución de Atenas la disminución de la contaminación existente ha dejado de ser sólo una propuesta recomendatoria, si bien la obligación se atenúa autorizando un plazo dentro del cual se ha de alcanzar la meta de la disminución. El requisito absoluto que el Instituto formula por separado de que la contaminación existente no debe aumentar no va condicionado por un plazo[441]. A decir verdad, el artículo del Instituto no prevé la contaminación residual o admisible que no llega a causar perjuicio apreciable. El primer artículo sustantivo de la resolución de Atenas establece claramente que, en ausencia de acuerdo con el Estado afectado, existe una obligación (no condicionada) « de asegurar que [no se causará] contaminación alguna » en las aguas de los ríos y lagos internacionales fuera de sus fronteras[442]. El preámbulo de la resolución análogamente no reconoce condición alguna, pues habla de una « obligación de evitar cualquier uso de su propio territorio que cause perjuicio en el territorio de otro Estado ». No obstante, la resolución de Atenas requiere luego que, « en la medida de lo posible », haya una composición de intereses entre los Estados del sistema, en congruencia con la protección del medio ambiente, cuando existen problemas reales o potenciales de contaminación transfronteriza[443]. Como se indicó, la resolución de Atenas postula una preocupación específica en el caso de « actividades sumamente riesgosas o de actividades que creen peligros para las zonas o medios altamente expuestos », respecto de las cuales las medidas deben ser « particularmente estrictas »[444]. Las Normas de Helsinki no contienen una disposición de esa índole; sin embargo, en el comentario al artículo X, un párrafo especial lleva el epígrafe de « Peligro para la vida humana » :

> Si la actividad o conducta de un Estado causan una contaminación que pone en peligro la vida humana en otro Estado, esa actividad o conducta se podrían probablemente considerar incongruentes con el principio de la utilización equitativa, y la obligación mencionada en el párrafo 1, apartado *b*, del presente artículo de « tomar todas las medidas aconsejables » podría constituirse en una obligación absoluta de disminuir la contaminación[445].

265. El Comité respectivo de la Asociación de Derecho Internacional, en un proyecto elaborado en su reunión de 1963, había determinado que, cuando no se contrariaba el principio de la utilización equitativa de las aguas, existía no sólo la obligación de prevenir cualquier forma nueva o aumento del grado de contaminación existente que causaría perjuicio sustancial, sino también la obligación de « tomar todas las medidas aconsejables para disminuir la contaminación existente del agua [...] hasta un grado en que [...] no se cause daño considerable [...] »[446]. En una reunión posterior, el Comité abandonó esta posición y la reemplazó con la recomendación antes citada[447]. El respectivo Comité de la rama estadounidense de la Asociación criticó esta retirada por considerarla « desafortunada » y formuló estas observaciones :

> [...] Al parecer no existe razón alguna para acordar a la contaminación existente, en realidad, el carácter de derecho adquirido y este Comité opina que en el [proyecto de 1963] se estableció la norma apropiada y necesaria de derecho internacional en la materia.
>
> Atribuir a un Estado la obligación de adoptar « medidas aconsejables » contra la contaminación grave, con sujeción siempre a la limitación de que no podría por ello verse privado de su propia utilización equitativa, no parecería excesivamente onerosa. La justicia, al parecer, no requiere menos. El informe sobre la contaminación [...] en su redacción actual es incongruente con la utilización equitativa tal como interpretamos ese principio, pues permite que continúe la contaminación existente, si bien dicha contaminación bien puede impedir una utilización equitativa o, a decir verdad, la utilización por los Estados corribereños. Más aún, señalar a un Estado que está jurídicamente libre de continuar la contaminación si ya lo ha hecho en el pasado no resulta conducente a la depuración de los ríos internacionales.
>
> El artículo [XI, párr. 2] relativo a los recursos adopta entonces la curiosa posición de que si un Estado no sigue la *recomendación* de adoptar medidas razonables [...] queda obligado a « entrar en negociaciones con el Estado afectado [...] ». Al parecer, se está ante una formulación extraña cuando se crea una obligación como consecuencia de que un Estado haya omitido adoptar ciertas medidas, que reconocidamente no estaba jurídicamente obligado a adoptar. Naturalmente, al colocar a la contaminación existente fuera de la reglamentación del derecho internacional vigente se anulan análogamente las saludables disposiciones sobre indemnización por perjuicio derivado de la omisión de la adopción de las medidas razonables contenidas en el proyecto [de 1963][448].

266. Una divergencia de opinión tan notable como la observada en el seno de la Asociación a principios del

---

[439] Art. III, párr. 1, apartado *b*.

[440] Art. III, párr. 2.

[441] Art. III, párr. 1, apartado *a*, segunda cláusula.

[442] Art. II. Véase P. M. Dupuy, « La responsabilité internationale des Etats pour les dommages causés par les pollutions transfrontières », en OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontières (op. cit.)*, pág. 377, párr. 23 : « Con todo, es bien evidente que esta interdicción no puede en la práctica interpretarse de manera absoluta [...]. Existe siempre una contaminación transfronteriza residual que podría considerarse de carácter lícito. »

[443] Art. VII, párr. 1, apartado *d*.

[444] Art. III, párr. 2.

[445] ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 501.

[446] Como lo informó el Comité de Uso de las Aguas de Ríos Internacionales de la rama estadounidense de la Asociación de Derecho Internacional *(Proceedings and Committee Reports of the American Branch of the International Law Association, 1963-1964*, Nueva York, pág. 35).

[447] *Ibid.*

[448] *Ibid.*, págs. 35 y 36.

decenio de 1960 es menos probable en la actualidad, pues los estudiosos del tema en general se han persuadido de que la sola obligación de mantener el *statu quo* respecto de la contaminación de los recursos hidráulicos compartidos es insuficiente y de que resulta insostenible limitarse a instar a los gobiernos a adoptar algunas medidas respecto de la contaminación existente. Esa evolución se pone de manifiesto en la redacción de la resolución aprobada en Atenas por el Instituto.

267. La dicotomía entre contaminación existente y contaminación nueva adoptada tanto por la Asociación de Derecho Internacional como por el Instituto de Derecho Internacional se debe examinar sin ambages [449]. Desde un punto de vista práctico, la demarcación cronológica entre la contaminación nueva y la existente parece viable sólo en el caso de acuerdo entre los Estados del sistema en cuanto a una « fecha de entrada en vigor » [450]. Para una norma consuetudinaria de derecho internacional supuestamente preexistente no existe una fecha de « entrada en vigor » u otra fecha que pueda servir de punto de referencia. En el comentario de las Normas de Helsinki se dice que « Casi cotidianamente aparecen nuevas formas de contaminación, pues se desarrollan nuevas industrias y las más antiguas se amplían y descargan mayores cantidades de desechos en cursos de agua ya recargados con exceso » [451]. Sin embargo, para el tiempo en que se identifican el perjuicio o el riesgo, bien se puede sostener que ya hay una contaminación « existente » [452]. Si ha llegado el momento de formular la obligación de los Estados del sistema de disminuir todas las formas de contaminación a niveles inferiores a los que causan perjuicio apreciable a los demás Estados del sistema —con sujeción siempre a la posible licitud del perjuicio apreciable en el contexto de una determinación de la participación equitativa—, habría dejado de tener validez la necesidad, anteriormente sentida por algunos juristas, de distinguir entre la contaminación existente y la nueva.

268. En todo caso, la mayoría de los tratados pertinentes no se ocupa de la contaminación en términos de contaminación existente/nueva o de contaminación pasada/futura y muchos especialistas han dejado de conceptualizar el problema de ese modo [453].

---

[449] En la práctica de los tratados existen algunos ejemplos de esta dualidad. Por ejemplo, véase la Convención para la protección del lago de Constanza contra la contaminación (Baden-Wurtemberg, Estado Libre de Baviera, Austria y Suiza), de 1960, art. 1, párr. 2 : « Los Estados ribereños adoptarán en sus territorios las medidas necesarias para prevenir el aumento de la contaminación [...] y mejorar en la medida de lo posible el estado sanitario de aguas [...] » (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 439). El párrafo 1 del artículo obliga a los Estados ribereños « a colaborar en la esfera de la protección de las aguas del lago de Constanza contra la contaminación ». J. Žourek ha sostenido : « La formulación ambigua del principio [...] lleva a legalizar toda contaminación que no excede un nivel tolerable, no solamente en la actualidad, sino también en el futuro. Este es, a mi juicio, el sentido del artículo 2 del proyecto [presentado por J. J. A. Salmon]. Ahora bien, esta tesis es inaceptable y constituye una regresión, incluso en relación con la Declaración de Estocolmo » *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. I, pág. 379).

[450] Véase el empleo reiterado de este término en el texto cuidadosamente redactado del Tratado de 1960 sobre las aguas del río Indo, por ejemplo, en el artículo IV (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 419, pág. 139); la definición del término figura en el párrafo 16 del artículo 1 *(ibid.*, pág. 131).

[451] ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 496.

[452] Por ejemplo, la contaminación objeto del arbitraje del asunto *Trail Smelter* (Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III..., págs. 1905 a 1910), ¿se puede clasificar como existente o como nueva? Si hubiera habido contaminación por la cual España pudiera haber reclamado en el arbitraje del *Lago Lanós (ibid.*, vol. XII..., pág. 285), ¿cómo se la habría considerado?

[453] Ni siquiera el comentario a las Normas de Helsinki, elaborado esencialmente para la versión anterior y más estricta de la disposición sobre la contaminación existente, da sustento a esa dicotomía. Por el contrario, el comentario formula un argumento congruente en favor de la disminución, al menos a niveles que estén dentro de los lícitos. El ejemplo que figura bajo el subtítulo « Contaminación nueva o aumento de la contaminación » en el comentario se refiere a un uso hipotético por los Estados adyacentes del sistema para el abastecimiento de agua potable; el Estado del curso superior « construye algunos mataderos a lo largo de las riberas de un río de la cuenca », cuyas descargas dan lugar a que el agua deje de ser potable en el Estado ribereño del curso inferior; el Estado del curso superior « está obligado a disminuir la contaminación [...] » (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, págs. 502 y 503). En el texto relativo a la « Contaminación existente » figura el siguiente ejemplo :

> « El Estado A, por muchos años, ha utilizado las aguas de una cuenca hidrográfica internacional para eliminar aguas servidas, causando repetidas epidemias de fiebre tifoidea en el territorio del Estado B del sistema. Como resultado de la urbanización, el nivel de contaminación ha aumentado grandemente. El Estado A está obligado a disminuir el aumento y debiera adoptar medidas razonables para reducir la contaminación previa [...]. » (*Ibid.*, pág. 504.)

Se estima que contemporáneamente la contaminación que cause « repetidas epidemias de fiebre tifoidea » constituiría un perjuicio apreciable y el Estado A tendría la obligación general de disminuir la contaminación, independientemente de que ésta fuera de larga data (como en el ejemplo) o sólo reciente, que también se podría interpretar como contaminación preexistente. Sólo si el Estado B *prevé* que habrá una epidemia y formula un reclamo de posible contaminación, cosa que podría no estar dentro de sus capacidades, se podría incontestablemente —se sostiene— caracterizar de « nueva » a esta contaminación (potencial). Acaso sea significativo que el comentario no mencione ningún precedente de tratado o casos reales en los cuales se efectúe la distinción encarnada en la norma. Por otra parte, de conformidad con el Principio 3, que figura en el anexo titulado « Algunos principios relativos a la contaminación trans fronteriza » preparados por la OCDE en 1974, los países

> « debieran empeñarse en impedir todo aumento de la contaminación transfronteriza, incluso la que se derive de sustancias y actividades nuevas o adicionales, y en reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación transfronteriza existente entre ellos dentro de los plazos que se estipulen » [OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière (op. cit.)*, pág. 4, párr. 3].

Esta redacción sigue, sin embargo, la del Principio 2, que no da idea ni fundamento para la distinción :

> « Hasta que se formule una definición de [...] las políticas concertadas a largo plazo, los países debieran, individual y colectivamente, adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir y controlar la contaminación transfronteriza y para armonizar, en la medida de lo posible, las políticas pertinentes. » (*Ibid.*, párr. 2.)

Leídos juntamente, estos dos principios se prestan a la interpretación de que el problema que se plantea a los Estados del sistema en una región industrializada es tan vasto que no es posible atacar simultáneamente en todos los frentes de la batalla contra la contaminación, desde el punto de vista práctico; en consecuencia, debe darse prioridad a las medidas que co-

(Continúa en la página siguiente.)

5. La reglamentación de la contaminación de acuerdo con el riesgo

269. Lo que *sí* se ha puesto de manifiesto es la diferenciación entre distintas clases de contaminantes, particularmente respecto de la gravedad del riesgo que plantean en determinadas concentraciones [454]. Además, parte de la contaminación « existente » acaso se deba tolerar como parte de una determinación de la participación equitativa que proteja ciertos usos (beneficiosos) existentes [455]; es decir, que el temor de los Estados industrializados del curso superior, en especial, de que sus industrias contaminantes puedan perder su carácter competitivo si se imponen severos controles de lucha contra la contaminación a los procesos tecnológicos utilizados pueda ser tenido en cuenta en el contexto más amplio de la participación equitativa de cada Estado [456].

270. Un estudioso del tema ha diferenciado la contaminación del agua en cinco categorías generales a base del agente que la produce :

a) la adición de sustancias sólidas atóxicas;

b) la adición de sales atóxicas;

c) la desoxigenación;

d) el recalentamiento de las aguas y

e) la adición de sustancias tóxicas [457].

En otros documentos ha pasado a ser común la división en dos categorías : contaminantes « negros », esto es, los contaminantes más tóxicos o peligrosos, y contaminantes « grises », esto es, los contaminantes que, si bien son menos tóxicos y peligrosos, deben sujetarse a vigi-

---

(Continuación de la nota 453.)

rresponde adoptar en primer término : empeñarse en contener la introducción de contaminantes y actividades contaminantes adicionales, mientras se terminan y evalúan los estudios de los problemas ya existentes y se determina la voluntad y la capacidad de los Estados interesados del sistema. En su artículo 2 el proyecto de convención europea sobre la protección de las aguas dulces contra la contaminación (1969) disponía lo siguiente :

« Los Estados contratantes adoptarán medidas para eliminar la contaminación existente e impedir toda nueva forma de contaminación de las aguas o todo aumento en el grado de contaminación existente que cause o pueda causar daños o perjuicios sustanciales en el territorio de cualquier otro Estado contratante. » [Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, recomendación 555 (1969) (documento 2561), reproducido en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 375, documento A/CN.4/274, párr. 374.]

El preámbulo del proyecto manifestó inquietud por la competitividad industrial :

« *Considerando* que el costo de las medidas [...] debe distribuirse lo más equitativamente posible para no perturbar las condiciones de la competencia entre las industrias europeas »;

sin embargo, reitera dos veces el principio *sic utere tuo* sin condicionarlo :

« *Considerando* que es un principio general de derecho internacional que ningún país tiene derecho a explotar sus recursos naturales de manera que pueda causar daños sustanciales a un país vecino;

» *Considerando además* que es un principio fundamental de derecho que ninguna persona que disfruta del uso de un bien en común con otras personas debe interferir en ese disfrute por parte de otras personas y tiene la obligación de indemnizar cualquier daño que ocasione de esa manera. »

Para los convenios internacionales pertinentes, véanse, entre otras obras, *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. I, págs. 317 a 329, anexo IV al informe provisional de J. J. A. Salmon (lista de convenciones consultadas); « Comisiones internacionales e intrafederales sobre la contaminación transfronteriza en las cuencas hidrográficas », informe de la Secretaría del Comité del Medio Ambiente de la OCDE, así como los cuadros que figuran como anexo referentes a 26 comisiones interestatales o interregionales [OCDE, *La pollution transfrontière et le rôle des Etats (op. cit.)*, págs. 129 a 180].

[454] Véanse, por ejemplo, los anexos I a III de la Convención para la protección del Rin contra la contaminación química, de 1976 *[International Legal Materials*, vol. XVI, N.° 2, 1977, págs. 253 a 255], y los anexos I a III al Protocolo relativo a la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de fuentes terrestres, de 1980 *[ibid.*, vol. XIX, N.° 4, 1980, págs. 875 a 878].

[455] Véase *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. I, pág. 225 (exposición del Sr. McDougal).

[456] Sin embargo, véanse las observaciones de J. Žourek, en especial las siguientes : « El principio de la repartición equitativa de los recursos hidráulicos no debiera nunca prevalecer sobre las normas que prohíben la contaminación. Sería deseable enunciar claramente esta verdad en el reglamento por preparar. No se debe olvidar que una violación de la norma que prohíbe la contaminación constituye simultáneamente una violación de los derechos humanos y que no sólo los Estados son el objeto del reclamo » *(ibid.*, pág. 315, párr. 8) y « No existe ninguna medida común entre la contaminación existente y la nueva que, en el espacio de una generación, ha transformado a todos los grandes ríos en alcantarillas, continúa degradando la atmósfera al punto de que los monumentos históricos que habían sobrevivido durante más de 2.000 años están amenazados de ruina en nuestros días y ha causado la desaparición de la vida en grandes partes del mar, sin hablar de los riesgos de la contaminación nuclear que amenaza a las generaciones futuras, pues nos hemos lanzado a la actividad nuclear sin haber resuelto el problema vital para la humanidad de los desechos radiactivos. Por cuanto los medios de contaminación y su grado de nocividad han cambiado por entero, me parece imposible que se aproveche para legalizar la contaminación existente, que era una tolerancia y no un derecho. » (*Ibid.*, págs. 315 y 316, párr. 9.)

[457] Žourek *(ibid.*, pág. 379), basado en H. B. Hynes, *The Biology of Polluted Waters*, Liverpool, University Press, 1963, pág. 64. K. Cuperus llegó a esta clasificación de las principales fuentes de la contaminación : i) materias orgánicas que se originan en los desechos domésticos e industriales; ii) sales inorgánicas que se originan en la industria; iii) bacterias y otros organismos; iv) sustancias tóxicas específicas; v) aceites minerales; y vi) sustancias radiactivas [reproducido en Lester, « Pollution », *The Law of International Drainage Basing (op. cit.)*, pág. 90]. Respecto de la calidad del agua, esta diferenciación resulta instructiva :

« En el caso del abastecimiento de agua para usos domésticos, el análisis necesario es prescrito generalmente por los reglamentos u ordenanzas vinculados con la salud pública. El agua para usos industriales debe ser apta para los procesos especiales respectivos. Las sales, sólidos y otras sustancias inaceptables, disueltas y en suspensión, no deben ser superiores a ciertos niveles en el agua de riego. Las aguas superficiales utilizadas para fines recreativos deben estar libres de sustancias contaminantes que puedan crear un riesgo y de bacterias patógenas, en tanto que las dedicadas a la cría de peces debieran estar libres de sustancias tóxicas y conformarse a las normas necesarias en cuanto al oxígeno disuelto. » [Naciones Unidas, *Aménagement à fins multiples des bassins fluviaux.—Première partie : Manuel de mise en valeur des bassins fluviaux* (N.° de venta : 1955.II.F.1), pág. 28.]

lancia y control [458]. Evidentemente, en este contexto la tentativa por considerar que cierta contaminación es nueva y otra existente resulta efímera, aparte de que se pierde de vista el aspecto esencial y se confunde a quienes incumbe la tarea de formular o aplicar medidas de control de la contaminación. La opinión técnica es que resulta mucho más importante distinguir entre grados o gravedades de riesgo, sin olvidar los efectos acumulativos e incluso la posibilidad de un efecto radicalmente grave de dos o más contaminantes cuando se combinan en el mismo curso de agua [459].

271. En la esfera de la contaminación del agua en general, así como también respecto de las cuestiones ambientales, los problemas técnicos son de tal complejidad que con frecuencia es menester empeñar un considerable esfuerzo internacional antes de que se puedan determinar con exactitud los efectos o formular medidas concretas de control o eliminación. Algunas situaciones se pueden considerar tan amenazadoras que se justifique la adopción de medidas provisionales antes de elucidar más a fondo la cuestión. El Consejo de la OCDE adoptó en 1974 los Principios recomendados relativos a la contaminación transfronteriza. Bajo el título « Solidaridad internacional » se instó a los países a « definir una política concertada a largo plazo encaminada a la protección y mejoramiento del medio ambiente en zonas que puedan verse afectadas por la contaminación fronteriza »; al aplicar esta « política concertada », los países debieran, entre otras cosas :

a) tener en cuenta :

los niveles de la contaminación existente y la calidad actual del medio ambiente respectivo;
la naturaleza y las cantidades de los contaminantes;
la capacidad asimilativa del medio ambiente, conforme a lo acordado por los países interesados, habida cuenta de las características y los usos particulares de la zona afectada;
las actividades en la fuente de contaminación y las actividades y usos sensibles a esa contaminación;
la situación, el uso futuro y el aprovechamiento de las zonas respectivas desde el punto de vista socioeconómico;

b) definir :

los objetivos de calidad del medio ambiente y las respectivas medidas de protección;

c) promover :

las directrices relativas a una política de planificación del uso de la tierra que sea congruente con las necesidades tanto de la protección del medio ambiente como del desarrollo socioeconómico;

d) elaborar y mantener actualizadas :

i) listas de sustancias particularmente peligrosas respecto de las cuales debieran empeñarse esfuerzos por eliminar las descargas contaminantes, en caso necesario por etapas, y

ii) listas de sustancias respecto de las cuales las descargas contaminantes debieran ser objeto de una fiscalización muy estricta [460].

En esta formulación de las recomendaciones pertinentes no sólo se advierte la ahora corriente « yuxtaposición » proveniente de los intereses ambientales, sino que se pone también en claro que no bastará, en especial en condiciones de industrialización, una mera prohibición estática de la contaminación nueva y existente. Sin embargo, no es fácil determinar la medida en que una norma « supletoria » de derecho internacional puede de manera apropiada prescribir una colaboración activa contra el « enemigo » común, la contaminación. Se ha de reconocer que un artículo que no reconozca, en alguna medida, la dinámica inherente al problema casi ciertamente no tendrá una aplicación válida por parte de la mayoría de los Estados del sistema dentro de unos pocos decenios. En todo caso, un requisito cardinal debe ser la distribución de información y datos entre los Estados del sistema, a fin de que se pueda configurar un cuadro técnico que ponga de manifiesto las categorías, el grado y los efectos de la contaminación que ya existe en los recursos hidráulicos compartidos [461].

272. En reconocimiento de las dimensiones dinámicas de los problemas de la contaminación de los cursos de agua internacionales, a diversas comisiones fluviales internacionales se les han encomendado responsabilidades vinculadas con la contaminación o se han estable-

---

[458] Respecto de las normas acordadas, véase, por ejemplo, el Tratado entre Bélgica y los Países Bajos respecto del mejoramiento del canal de Terneuzen en Gante, etc., de 1960, en el cual se estipula que las partes velarán por que las aguas del canal y las aguas en las cercanías de la frontera se ajusten a las normas de calidad establecidas en un anexo (art. 27), convienen en cooperar para determinar el grado de radiactividad en las aguas (art. 29), determinarán que sus respectivos servicios técnicos hagan observaciones regulares y presenten un informe conjunto (art. 31), y se asegurarán de que la mezcla de agua dulce y salada se ajuste a una proporción específica (art. 32) (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 423, págs. 34 y 36).

[459] En general, a este respecto véase el resumen de la exposición de N. Ushakov durante el debate en Atenas del proyecto de artículos propuesto por J. J. A. Salmon, en el cual « lamenta la falta de precisión del artículo 2. En particular, no se observa con claridad cuál es el contenido de la expresión " nuevas formas de contaminación ". Por otra parte, es demasiado ambiguo hablar del " aumento del grado de contaminación existente " o incluso de prever la obligación de " reducir, a la brevedad posible, la contaminación existente ". Insiste en que la contaminación se debiera evaluar esencialmente en relación con las necesidades fundamentales de la vida humana y, en particular, de las necesidades de agua potable. » (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1979,* vol. 58, t. II, pág. 122.)

[460] OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière (op. cit.),* págs. 13 y 14.

[461] En virtud del Convenio de 1964 sobre el establecimiento de la Comisión del Níger, los Estados del sistema del río Níger no sólo se obligaron, para « lograr una máxima cooperación », a informar a la Comisión, « en la fase más anticipada posible », de todos los estudios y obras que se propusieran realizar y de abtenerse de ejecutar obras que presumiblemente contaminarían las aguas o de realizar cualquier modificación que presumiblemente afectaría a las características biológicas de su fauna y flora sin notificación apropiada a la Comisión y consulta previa con ésta (art. 12), sino que además atribuyeron a la Comisión, entre otras cosas, la función de recopilar, evaluar y distribuir datos básicos sobre toda la cuenca (art. 2, apartado *c*) (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 587, págs. 26 y 22). En su Convenio de 1954 sobre la reglamentación relativa a los cursos de agua fronterizos (art. 29, párr. 2), Checoslovaquia y Hungría convinieron en lo siguiente : « Las Partes Contratantes se comunicarán sus experiencias con las medidas de reducción de la contaminación en los cursos de agua fronterizos » (*ibid.,* vol. 504, pág. 275). Respecto de la repartición de informaciones y datos en general, véase *supra,* secc. E.

cido comisiones especiales [462]. La Asamblea Consultiva del Consejo de Europa adoptó en 1965 los « Principios rectores aplicables al control de la contaminación del agua dulce », en cuya última disposición se declara que « Debe establecerse un órgano especial encargado del control de la contaminación de las aguas en cada zona hidrográfica internacional [...] » [463]. En su Carta Europea del Agua, el Consejo de Europa dedica varias secciones a las cuestiones vinculadas con la contaminación :

III.—*Alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los demás seres vivos que dependen de ella*

El agua en la naturaleza es un medio vivo, portador de organismos benéficos que contribuyen a mantener su calidad. Al contaminarla se corre el riesgo de destruir esos organismos, de alterar así el proceso de autodepuración y, eventualmente, de modificar de manera desfavorable e irreversible el medio vivo.

Las aguas superficiales y subterráneas deben preservarse de la contaminación.

Toda disminución importante de la cantidad o de la calidad de aguas corrientes o estancadas puede ser nociva para el hombre y los demás seres vivos.

IV.—*La calidad del agua debe preservarse en niveles adaptados a la utilización prevista para ella y debe satisfacer en especial las exigencias de la salud pública*

Estas normas de calidad pueden variar según los tipos de utilización, a saber : la alimentación, las necesidades domésticas, agrícolas e industriales, la pesca y las actividades recreativas. Sin embargo, dado que la vida en su infinita diversidad es tributaria de las cualidades múltiples del agua, deberían adoptarse disposiciones para asegurar la conservación de las propiedades naturales del agua.

V.—*Cuando el agua, luego de su utilización, se devuelve al medio natural, esa utilización no debe comprometer los usos posteriores, tanto públicos como privados, que se harán de ella*

La contaminación es una modificación, generalmente provocada por el hombre, de la calidad del agua que la hace inadecuada o peligrosa para el consumo humano, la industria, la agricultura, la pesca, el esparcimiento, los animales domésticos y la vida salvaje.

La evacuación de desechos o de aguas servidas, que provoca contaminaciones de orden físico, químico, orgánico, térmico o radiactivo, no debe poner en peligro la salud pública y debe tener en cuenta la aptitud del agua para asimilar (por dilución o autodepuración) los residuos descargados. Los aspectos sociales y económicos de los métodos de tratamiento del agua revisten gran importancia a este respecto.

[...]

IX.—*La salvaguardia del agua exige un esfuerzo acrecentado de investigación científica, de formación de especialistas y de información pública*

Debe fomentarse al máximo la [investigación] sobre el agua, y en especial sobre las aguas servidas. Deberán ampliarse los medios de información y facilitarse los contactos internacionales, en tanto que se impone una formación técnica y biológica de personal calificado en las diferentes disciplinas afectadas [464].

273. En el proyecto de convención europea sobre la protección de las aguas dulces contra la contaminación, aprobado en 1969 por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, revisten particular interés algunas disposiciones que aún no se han citado :

[...] Estas medidas [de eliminación de la contaminación] tenderán a preservar, en la mayor medida posible, las cualidades de las aguas de las cuencas internacionales a fin de salvaguardar la salud pública y en especial de permitir su utilización, de ser preciso previo un tratamiento que se justifique económicamente para :

a) la producción a un costo razonable de agua potable de buena calidad;

b) la conservación y el aprovechamiento de los recursos acuáticos, incluidos la fauna y la flora;

c) la producción de agua para fines industriales;

d) el riego;

e) el consumo de animales domésticos y salvajes;

f) las actividades de recreo, teniendo debidamente en cuenta las exigencias sanitarias y estéticas [465].

Con el fin de aplicar efectivamente las disposiciones citadas *supra*, los Estados :

a) convendrán siempre que sea posible en establecer y mantener normas de calidad para las aguas de una cuenca internacional que se extienda a sus territorios;

b) establecerán, siempre que resulte adecuado a las circunstancias, comisiones mixtas para reglamentar el uso de esas aguas;

c) informarán a los demás Estados contratantes sobre las normas en vigor de conformidad con el apartado *a;*

---

[462] Véanse, por ejemplo, el Convenio de 1963 entre Francia, la República Federal de Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza en virtud del cual se creó la Comisión Internacional para la protección del Rin contra la contaminación *[Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 327 y 328, documento A/CN.4/274, párrs. 138 a 141]; el Convenio entre el Canadá y los Estados Unidos de América sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos, de 1978 [*United States Treaties and Other International Agreements (op. cit.),* pág. 1383]. No obstante, en la Reunión interregional de 1981 en Dakar, se concluyó que « Hasta el momento, en la mayoría de los casos no se ha prestado la debida atención a la calidad del agua, a las enfermedades relacionadas con el agua y a la protección del medio ambiente, en vista de lo cual los gobiernos deberían pedir a sus respectivas organizaciones de cuencas fluviales o lacustres que incluyeran estos aspectos en sus actividades de reunión de información y datos, de planificación de proyectos y programas o de vigilancia, según lo que procediera » (Naciones Unidas, *Expériences de mise en valeur et de gestion...,* pág. 15, párr. 49, tema II, conclusión 4). Véase también, sobre el mismo tema, Hayton, « Progreso en medidas de cooperación » *(ibid.,* pág. 68), y convenios y obras allí citados, y, en particular, secc. A, *a,* « Lucha contra la contaminación y atención de la salud » *(ibid.,* págs. 75 a 77).

[463] Párr. 12 [Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, recomendación 436 (1965) relativa a la lucha contra la contaminación del agua dulce en Europa (documento 1965)]; el texto de ese párrafo se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 372, documento A/CN.4/274, párr. 372. El párrafo 4 del preámbulo de la recomendación dispone lo siguiente : « Debe intensificarse la cooperación internacional en la esfera del control de la contaminación de las aguas, en especial en lo que respecta a la investigación, la capacitación de expertos y el intercambio de información [...] ».

[464] *Ibid.,* págs. 372 a 374, párr. 373. La Carta Europea del Agua fue adoptada en 1967 y proclamada en Estrasburgo en 1968.

[465] Art. 2, párr. 1 (*ibid.,* pág. 375, párr. 374).

d) informarán periódicamente a los demás Estados contratantes interesados acerca de los usos de esas aguas y les consultarán al respecto;

e) adoptarán medidas legislativas y administrativas para aplicar esta Convención dentro de sus respectivos territorios [466].

274. En el proyecto de convención europea para la protección de los cursos de agua internacionales contra la contaminación, de 1974, figuran las siguientes disposiciones pertinentes :

Artículo 2

Cada Parte Contratante se esforzará por tomar, respecto de todas las aguas superficiales situadas en su territorio, todas las medidas apropiadas para la reducción de la contaminación y para la prevención de nuevas formas de contaminación de este tipo.

Artículo 3

1. Cada Parte Contratante se obliga, respecto de los ríos internacionales, a adoptar :

a) todas las medidas necesarias para prevenir nuevas formas de contaminación del agua o cualquier aumento en el grado de contaminación;

b) medidas destinadas a reducir gradualmente la actual contaminación del agua.

2. La presente Convención no llevará a reemplazar las medidas existentes por otras que originen una mayor contaminación.

Artículo 4

1. Cada Parte Contratante tomará todas las medidas apropiadas para que la calidad de las aguas de los ríos internacionales conserve o alcance un nivel no inferior a :

a) las normas específicas mencionadas en el párrafo 2 del artículo 15, o

b) a falta de dichas normas específicas, las normas mínimas establecidas en el anexo I de la presente Convención, con sujeción a cualquier derogación prevista en el párrafo 3 del presente artículo.

2. Las normas mínimas establecidas en el anexo I se aplicarán :

a) como normas de agua dulce, en el límite de agua dulce y en cada punto aguas arriba respecto de este límite en que el río sea atravesado por una frontera internacional;

b) como normas de agua salobre, en la línea de base del mar territorial y en los puntos en que el estuario sea atravesado por una frontera internacional;

3. Se autorizan derogaciones a la aplicación del anexo I en los lugares establecidos en el párrafo anterior para los ríos y parámetros enumerados en el anexo IV de la presente Convención. Las Partes Contratantes ribereñas de un río de este tipo cooperarán entre sí de conformidad con las disposiciones del artículo 10.

Artículo 5

1. Se prohibirá o limitará la descarga en las aguas de cuencas hidrográficas internacionales de cualquiera de las sustancias peligrosas o nocivas enumeradas en el anexo II de la presente Convención conforme a las restricciones establecidas a tal fin en ese anexo.

2. En la medida en que una Parte Contratante no pueda poner inmediatamente en efecto las disposiciones del párrafo anterior, tomará medidas para cumplirlas dentro de un plazo razonable.

Artículo 6

1. No podrán invocarse las disposiciones de los artículos 3 o 4 contra una Parte Contratante en la medida en que esta última se vea impedida, por tener su origen la contaminación del agua en el territorio de un Estado no contratante, de asegurar su plena aplicación.

2. No obstante, dicha Parte Contratante se esforzará por cooperar con el Estado no contratante a fin de posibilitar la plena aplicación de estas disposiciones.

[...]

Artículo 8

Las Partes Contratantes se obligan a cooperar entre sí con miras a lograr los objetivos de la presente Convención.

Artículo 9

Las Partes Contratantes ribereñas de un río internacional al que deban aplicarse las normas mínimas establecidas en el anexo I de la presente Convención, y cuyas aguas no satisfagan aún el nivel de estas normas, se comunicarán mutuamente las medidas que hayan tomado con miras a lograr, dentro de un plazo fijado, tal nivel en los puntos establecidos en el párrafo 2 del artículo 4.

Artículo 10

1. Las Partes Contratantes cuyo territorio esté situado aguas arriba o aguas abajo respecto de un punto de un río internacional al que se apliquen las derogaciones previstas en el párrafo 3 del artículo 4, llevarán a cabo, en consulta con las demás y antes de finalizar el año siguiente a la entrada en vigor de la presente Convención para ellas, una investigación, destinada a determinar la calidad de las aguas en ese punto, de los parámetros contemplados por la derogación.

2. Las Partes Contratantes ribereñas de un río de este tipo establecerán conjuntamente un programa encaminado a lograr, en un plazo fijo, ciertos objetivos para reducir la contaminación en el punto mencionado en el párrafo anterior. En este programa podrán contemplarse diversas etapas, en cada una de las cuales se lograrán objetivos intermedios. Se efectuará una comparación entre los objetivos contemplados y los resultados logrados al expirar el plazo fijado.

3. Si la investigación o los resultados mencionados en el párrafo anterior demuestran que ya no es necesario mantener la derogación en lo que respecta a uno de los parámetros, la Parte Contratante que solicitó la derogación notificará al Secretario General del Consejo de Europa su supresión en lo que respecta a ese parámetro.

Artículo 11

Tan pronto como se registre un aumento repentino de la contaminación, las Partes Contratantes ribereñas advertirán inmediatamente a las demás y tomarán, unilateral o conjuntamente, todas las medidas posibles para impedir consecuencias dañinas o limitar su alcance, recurriendo [...] al sistema de alarma contemplado en el [...] artículo 15.

Artículo 12

1. Las Partes Contratantes [interesadas] se obligan a celebrar negociaciones entre sí, si una de ellas así lo solicita, con miras a concertar un acuerdo de cooperación o ajustar los

[466] Art. 2, párr. 2 *(ibid.)*

acuerdos de cooperación existentes a las disposiciones de la presente Convención.

2. Cuando las Partes Contratantes interesadas admitan expresa o tácitamente que cabe considerar que la contribución de una de ellas a la contaminación del río internacional es insignificante, esta última Parte Contratante no estará obligada a celebrar negociaciones [...] [467].

6. La tendencia hacia la administración mediante comisiones

275. El artículo 14 del proyecto de convención europea, de 1974 [468], requiere el establecimiento de una comisión internacional en el marco del acuerdo de cooperación mencionado en el artículo 12, citado *supra*, a menos que las partes decidan lo contrario. Las funciones de las comisiones de esta índole establecidas se enuncian con algún detalle. Entre estas funciones se cuentan las siguientes : reunir y verificar a intervalos regulares datos sobre la calidad de las aguas, proponer investigaciones adicionales, a fin de determinar la naturaleza, grado y fuente de contaminación, proponer un sistema de alarma para casos de seria contaminación accidental y proponer medidas, estudios y programas adicionales [469].

276. La CEPE adoptó en 1966 una serie de principios que formaban parte de una declaración de política de la CEPE relativa a la lucha contra la contaminación de las aguas. Dos de estos principios constituyen una evidencia adicional de la mayor comprensión internacional del problema :

1. La lucha contra la contaminación de las aguas constituye una responsabilidad fundamental de los gobiernos y exige estrecha colaboración internacional [...]. Conviene considerar todos los problemas que plantea la utilización racional de los recursos hidráulicos en relación con las modalidades especiales de cada cuenca hidrográfica.

[...]

9. Los Estados ribereños de las mismas aguas de superficie deben ponerse de acuerdo en cuanto al hecho de que dichas aguas representan para ellos una riqueza común, cuya utilización ha de basarse en el deseo de conciliar sus intereses respectivos en la mayor medida posible. Esto implica más especialmente la acción concertada en la lucha contra la contaminación, y dichos Estados, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, deberían definir sus relaciones mutuas respecto a la contaminación de las aguas. Estos acuerdos deberían estipular que los Estados se obligarán a conservar las aguas en un nivel de calidad que no ponga en peligro la salud pública ni las necesidades fundamentales de la economía [470].

277. En el preámbulo de la recomendación de la CEPE de 1971 respecto de la ordenación de las cuencas hidrográficas se dice lo siguiente :

El rápido crecimiento industrial y la intensiva urbanización, juntamente con los niveles de vida más elevados durante los últimos decenios, han dado como resultado una demanda cada vez mayor de agua y un deterioro creciente del medio ambiente en virtualmente todos los países de la CEPE. Esta creciente demanda, que incluye necesidades más severas de agua de alta calidad, juntamente con las fluctuaciones naturales y la mayor contaminación de los recursos hidráulicos, ha provocado escasez de agua en más y más regiones. En algunas zonas el agua se ha transformado así en un factor determinante de la ubicación de las industrias que utilizan agua, y se considera que la escasez de ésta es un factor limitativo en el desarrollo económico y social. Se acepta que sólo una planificación cuidadosa y una ordenación racional de la asignación, utilización y conservación de los recursos hidráulicos [...] pueden asegurar que se satisfarán estas necesidades en el futuro y que el medio ambiente natural será mejorado y preservado [471].

La CEPE, en una recomendación de 1971, señala a la consideración de los gobiernos de Europa meridional el « fortalecimiento de la cooperación internacional en la ordenación de las aguas, especialmente en la protección de su calidad, sobre todo en los países que comparten una cuenca fluvial » [472].

278. Un estudioso del problema internacional, luego de formular dos « normas óptimas », mencionó las dos normas siguientes de aplicación que consideró necesarias en cuanto a las aguas fronterizas :

a) La calidad de las aguas se debiera establecer en un momento determinado (por referencia al cual debieran prevenirse las nuevas formas de contaminación y los aumentos del grado de contaminación);

---

[467] Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, documento 3417 (1974), reproducido en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 377 y 378, documento A/CN.4/274, párr. 377.

[468] *Ibid.*, pág. 378.

[469] Art. 15, párr. 1 *(ibid.)*. La Asamblea Consultiva del Consejo de Europa había aprobado la recomendación 629 (171) sobre la contaminación de la capa freática del valle del Rin (documento 2904), que incluía estas importantes declaraciones en el preámbulo :

« *Considerando* que la eficacia del control de la contaminación del agua potable depende de la aceptación de ciertos principios por el mayor número posible de países [...] y, en general, hace necesaria una acción concertada en una cuenca hidrográfica determinada [...] »;

« *Reafirmando* que la mayoría de los problemas del medio ambiente, incluida la contaminación de agua, son de carácter internacional »;

« *Observando* a este respecto que la capa freática del valle del Rin no sólo constituye la reserva de agua potable más importante de Europa, sino que es también patrimonio indivisible de varios países europeos »;

« *Observando* que la contaminación constituye una amenaza cada vez más grave para esta vital reserva de agua potable [...] »;

« *Tampoco nota además* de que la administración de esta reserva de agua y su protección contra la contaminación son tareas cuya realización eficaz sólo puede lograrse en forma conjunta por todos los países que limitan con ella [...] »; y

« *Subrayando* la urgente necesidad de esta cooperación que constituye una prueba tanto de la solidaridad existente entre las regiones fronterizas como del carácter práctico de los problemas que requieren la adopción de medidas comunes » *(ibid.*, pág. 387, párr. 378).

[470] Resolución 10 (XX) de la CEPE, de 29 de abril de 1966, apéndice [*Procès-verbaux officiels du Conseil économique et social, quarante et unième session, Supplément N.° 3* (E/4177), pág. 67].

[471] E/ECE/WATER/9, anexo II.

[472] ST/ECE/WATER/6/Add.1, pág. 12, párr. 5, apartado *d.*

b) Debiera especificarse la calidad del « agua pura » (esta calidad de agua se debe obtener mediante una reducción gradual de la contaminación existente del agua [473].

Además, si se satisfacen ciertas condiciones, existe una « posibilidad real de control de la contaminación ». Algunas de estas condiciones son las siguientes :

a) El agua contaminada sólo debe evacuarse con autorización de una autoridad competente, con arreglo al sistema jurídico nacional de los países interesados. En los permisos debiera prescribirse el nivel de tratamiento de las aguas servidas y debieran aplicarse medidas apropiadas a los infractores;

b) Debieran aplicarse métodos idénticos para el muestreo, análisis, evaluación y clasificación de la calidad del agua, esto es, los datos obtenidos en un país debieran ser comparables con los del otro país;

c) Se debiera estipular la posibilidad de resolver los problemas relacionados con la planificación, la construcción y el funcionamiento de las plantas de tratamiento y la distribución de los costos vinculados con su establecimiento y explotación [474].

279. En su informe sobre la contaminación de las aguas del río St. Clair, el lago St. Clair y el río Detroit, la Comisión Mixta Internacional de Canadá y los Estados Unidos hizo referencia a los cambios que habían ocurrido desde su estudio original de la contaminación fluvial, a partir de 1913, y llegó a las siguientes conclusiones :

El problema de la contaminación se debe considerar no sólo sobre la base de las condiciones contemporáneas, sino también en términos del futuro. En las obras para el tratamiento de las aguas servidas municipales se debe incorporar un margen suficiente de flexibilidad que permita una fácil expansión para satisfacer demandas futuras. En los programas de eliminación de desechos industriales no sólo debe preverse un tratamiento adecuado para el presente, sino también asegurarse de que las nuevas industrias o procesos industriales nuevos que se establezcan no perjudiquen los derechos de los usuarios de estas aguas [475].

La Comisión comprobó que para cada uso se necesitaba agua de una cierta calidad; los Estados del sistema debían aprobar un conjunto de objetivos sobre la calidad del agua antes de que pudieran determinarse las medidas correctivas necesarias [476]. Con arreglo a las condiciones imperantes en esa época, la Comisión consideró imposible determinar con exactitud las responsabilidades relativas de los Estados del sistema por la contaminación transfronteriza [477].

280. Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania y la URSS han aprobado criterios y normas comunes de pureza de las aguas superficiales y principios de clasificación del agua por conducto de la Conferencia de los jefes de los servicios de ordenación del agua de los países miembros del CAME [478]. En Europa occidental se ha concertado una convención especial sobre la protección del Rin contra la contaminación química [479]. Este tratado adopta la técnica moderna de enumerar las sustancias contaminantes, clasificadas con arreglo a su gravedad como contaminantes. En el anexo I de la Convención se identifican las sustancias peligrosas, respecto de las cuales las partes adoptarán medidas apropiadas para eliminar su desagüe en el Rin [480]. La contaminación por este grupo de sustancias, no obstante, se ha de eliminar gradualmente, « teniendo en cuenta los resultados de estudios realizados por expertos respecto de cada uno, así como también los medios técnicos asequibles » [481]. Respecto de un segundo grupo la contaminación sólo se ha de reducir [482]; la lista figura en el

---

[473] E. Prehoffer, « Legal framework of co-operation in the field of water management between Hungary and its neighbouring countries », *River Basin Development...*, vol. II, pág. 46. Las dos normas, basadas expresamente en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, afirmado por la resolución 2996 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972, eran las siguientes :

« *a*) Los Estados de la cuenca debieran adoptar todas las medidas necesarias para prevenir nuevas formas de contaminación del agua o cualquier aumento en el grado de la contaminación existente del agua;

» *b*) Esos Estados debieran adoptar todas las medidas encaminadas a una reducción gradual de la contaminación existente del agua. »

Aunque la práctica de los tratados señalada en ese estudio en modo alguno se conforma a estas normas (y lo mismo ocurre con el principio 21 de la Declaración de Estocolmo), los problemas prácticos elucidados indican la necesidad de eliminar gradualmente la contaminación. El autor no analiza cómo se harían las distinciones, en ausencia de convenciones.

[474] *Ibid.*

[475] Internacional Joint Commission, *Report on the Pollution of Boundary Waters*, 1951, pág. 72.

[476] *Ibid.*, págs. 169 y 170.

[477] *Ibid.*, pág. 166. Los dos gobiernos aprobaron las propuestas de la Comisión respecto de los objetivos de control de calidad de las aguas fronterizas y resolvieron vigilar las aguas por conducto de juntas de control internacional y por medio de sus organismos nacionales. Véase « Measures to control pollution authorized in Great Lakes area », *The Department of State Bulletin*, Wáshington (D.C.), vol. XXV, N.° 650, 1951, pág. 947.

[478] A. Wolman, « Pollution as an international issue », *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 47 (octubre de 1968)), págs. 164 y ss.; « Co-operation among CMEA member countries in long-term water management planning », documento presentado por la URSS a una reunión de trabajo de las Naciones Unidas sobre experiencias en materia de planificación de los recursos hídricos a nivel nacional y regional, Castelgandolfo (Italia), 18 a 29 de junio de 1979, documento TCD/SEM.80/1, págs. 275 y ss.; Prehoffer, *loc. cit.*, págs. 48 y 49.

[479] Firmada en Bonn, el 3 de diciembre de 1976, por la CEE, la República Federal de Alemania, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza *[International Legal Materials*, vol. XVI, N.° 2, 1977, págs. 242 y ss.].

[480] *Ibid.*, págs. 253 y 254. Las siete familias y grupos de sustancias que se enumeran se escogieron fundamentalmente a base de su toxicidad, persistencia y, con excepciones, bioacumulación. Entre éstas se cuentan, en síntesis, los compuestos organohalógenos y las sustancias que puedan dar lugar a esos compuestos en un medio acuático, compuestos organofosforados, compuestos organoestánnicos, sustancias comprobadamente carcinógenas, mercurio y sus compuestos, cadmio y sus compuestos y aceites minerales persistentes e hidrocarburos de petróleo. Cf. las recomendaciones que figuran bajo el epígrafe « Definición de los agentes contaminantes de vasta importancia internacional y lucha contra los mismos » en el Plan de acción para el medio ambiente, en especial las recomendaciones 71 a 73, 75 a 77, 81 y 83; cf. también las recomendaciones 51 a 53 relativas a los mecanismos de cooperación internacional *(Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano...*, págs. 22 a 24, 19 y 20).

[481] Art. 1, párr. 1, apartado *a [International Legal Materials*, vol. XVI, N.° 2, 1977, pág. 243].

[482] Art. 1, párr. 1, apartado *b (ibid.)*.

anexo II de la Convención [483]. En la actualidad se acepta sin reservas la necesidad de elaborar esas listas específicas. Otras disposiciones de la Convención se refieren a los inventarios nacionales de descargas, que se comunicarán a la Comisión Internacional para la protección del Rin contra la contaminación [484]. Cada gobierno asume la responsabilidad por la instalación y funcionamiento de los instrumentos y sistemas de medición para determinar la concentración de las sustancias enumeradas en los anexos citados [485]. Cuando uno de los gobiernos advierte un aumento repentino y sustancial de cualquiera de las sustancias enumeradas en los anexos o tiene conocimiento de un accidente que puede poner en grave peligro la calidad de las aguas, debe informar « sin demora » a la Comisión Internacional y a las partes presumiblemente afectadas [486]. « Toda descarga en las aguas superficiales de la cuenca del Rin que pueda contener una de las sustancias del anexo I » queda sujeta a previa autorización [487]; los límites de concentración y los plazos respectivos se han de determinar con arreglo a la propuesta de la Comisión Internacional [488]. Por último, los gobiernos Partes « tratarán de establecer dentro de dos años » de la fecha de entrada en vigor de la Convención sus « programas nacionales para reducir la contaminación » causada por las sustancias enumeradas en el anexo II. Se debe limitar « estrictamente » toda descarga de las sustancias enumeradas en el anexo II [489].

281. En años recientes los temas de la contaminación del agua y de la contaminación en general han dado lugar a una vasta bibliografía especializada, tanto técnica como jurídica, que se refiere a las relaciones interestatales [490]. La mayor parte de los estudiosos espe-

[483] *Ibid.*, págs. 254 y 255. Estas sustancias comprenden, en resumen, partes de familias y grupos de sustancias cuyos límites de concentración (mencionados en el artículo 5 de la Convención) no se han determinado, además de algunas familias y grupos de sustancias que producen un efecto perjudicial sobre el medio acuático, pero pueden limitarse a una cierta superficie. Se incluyen en estas categorías ciertos metaloides y metales (y sus compuestos), biocidas y sus derivados (excluidos los del anexo I), las sustancias que tienen un efecto perjudicial sobre el sabor u olor o que producen esas sustancias en el agua, los compuestos tóxicos o los compuestos organosilícicos persistentes (con excepciones), el fósforo inorgánico, los aceites minerales no persistentes y los hidrocarburos del petróleo, cianuros, fluoruros, amoníacos y nitritos.

[484] Art. 2, párrs. 1 y 2 *(ibid.*, pág. 244). La Comisión Internacional fue creada por el Convenio de 29 de abril de 1963; en 1976 la CEPE pasó a ser miembro de la Comisión.

[485] Art. 10, párr. 1 *(ibid.*, pág. 248). Cada gobierno debe comunicar sus resultados regularmente a la Comisión Internacional; ésta, a su vez, debe preparar una memoria anual que permita seguir los cambios en la calidad de las aguas del Rin. (art. 10, párrs. 2 y 3).

[486] Art. 11 *(ibid.*, pág. 249).

[487] Art. 3, párr. 1 *(ibid.*, pág. 244).

[488] Art. 3, párrs. 2 a 4, y art. 5, párrs. 1 a 3 (*ibid.*, págs. 244 a 246).

[489] Art. 6, párrs. 2 y 1 *(ibid.*, pág. 247). En la misma fecha, el 3 de diciembre de 1976, los mismos gobiernos (pero no la CEE) celebraron una Convención sobre la protección del Rin contra la contaminación por cloruros *(ibid.*, pág. 265). Uno de sus objetivos es reducir la descarga de iones de cloruro en el Rin en por lo menos 60 Kg en promedio anual, que se obtendrá gradualmente y en el territorio francés (art. 2, párr. 1). Todas las partes deben adoptar medidas para prevenir un aumento de la descarga de iones de cloruro (art. 3); la Comisión Internacional debía proponer « medios para lograr progresivamente una limitación de la concentración de nuevos iones de cloruro en todo el curso del Rin » dentro de los cuatro años de la entrada en vigor de la Convención (art. 6). Algunas de las demás disposiciones son similares a las que figuran en la Convención sobre la contaminación química. Véase también la Directiva del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por ciertas sustancias peligrosas (80/68/CEE) [*Journal officiel des Communautés européennes*, Luxemburgo, 23.° año, N.° L 20 (26 de enero de 1980), pág. 43].

[490] Véanse, entre otros, Bourne, « International law and the pollution of international rivers and lakes », *loc. cit.*, pág. 115, y obras allí citadas; P. M. Dupuy, *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, París, Pedone, 1977, y obras allí citadas; Lester, « Pollution », *loc. cit.*, pág. 88, y obras allí citadas; A. Utton, « International water quality law », *International Environmental Law (op. cit.)*, pág. 154, y obras allí citadas; G. Gaja, « River pollution in international law », en: Academia de Derecho Internacional de La Haya, *Colloque 1973.—La protection de l'environnement et le droit international*, A.-Ch. Kiss, ed., Leyden, Sijthoff, 1975, pág. 353; H. Brownell y S. Eaton, « The Colorado River salinity problem with Mexico », *American Journal of International Law*, vol. 69, N.° 2, 1975, pág. 255; A. Gonzales de León, « The Mexican position: national and international considerations », *Natural Resources Journal*, vol. 15, 1975, pág. 109; « Proceedings of the Conference on international and interstate regulation of water pollution », 12 y 13 de marzo de 1970, C. K. H. O'Malley, ed., *Columbia Journal of Transnational Law*, Nueva York, 1970; OMS, *Lucha contra la contaminación del agua en los países en desarrollo*, Serie de Informes Técnicos N.° 404, Ginebra, 1968, y *Aspectos de la lucha contra la contaminación del agua* (*op. cit.*), que contiene comunicaciones de W. Christ, H. Fischerhof, C. W. Klassen, E. J. Manner, G. McNaughton, T. Nagibina y M. Petrik; G. Handl, « Territorial sovereignty and the problem of transnational pollution, *American Journal of International Law*, vol. 69, 1975, pág. 50; « Balancing of interests and international liability for the pollution of international watercourses: customary principles of law revisited », *The Canadian Yearbook of International Law, 1975*, Vancouver, vol. XIII, pág. 156; y « The principle of equitable use as applied to internationally shared natural resources: its role in resolving potential international disputes over transboundary pollution », *Revue belge de droit international*, Bruselas, vol. XIV, 1978-1979-1, pág. 40; J. L. Serwer, « International co-operation for pollution control », *Law, Institutions and the Global Environment*, L. Hargrove, ed., Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1972, pág. 178; W. Ferguson, « Note on international trade implications of pollution control », *Cornell Law Review*, Ithaca (N.Y.), vol. 58, 1973, pág. 368; Dupuy, « La responsabilité internationale des Etats pour les dommages... » *(loc. cit.)*; S. Rubin, « Pollution by analogy: the Trail Smelter arbitration », *Oregon Law Review*, Corvallis (Oreg.), vol. 50, 1971, pág. 259; J. E. Read, « The Trail Smelter dispute », *The Canadian Yearbook of International Law, 1963*, Vancouver, vol. I, pág. 213; Ianni, *loc. cit.*; V. Koutikov, « Quelques aspects de l'évolution récente du droit international en Europe », *Conférence sur le droit international*, Lagonissi (Grecia), 3 a 8 de abril de 1966, *Rapports et travaux, I: Les cours d'eau internationaux*, Ginebra, 1967, pág. 9; R. E. Stein, « Aspects juridiques et institutionnels de la lutte contre la pollution transfrontière », en: OCDE, *Problèmes de la pollution transfrontière*, París, 1974, pág. 297; A. Scott y C. B. Bramsen, « Projet de principes directeurs relatifs à la pollution transfrontière » *(ibid.*, pág. 311); B. Pacteau, « Les problèmes juridiques internationaux de la pollution », *Les aspects juridiques de l'environnement: actes du colloque de la Section belge de l'Institut international de droit d'expression française* (Namur, 25 a 26 de octubre de 1974), Namur, Presses universitaires, 1975, pág. 144; Ballenegger, *op. cit.*; J. P. Dobbert, « Water pollution and international river law », *Annuaire de l'Association des auditeurs et anciens auditerus de l'Académie de droit international de*

(Continúa en la página siguiente.)

cializados en la materia, siguiendo las comprobaciones de los expertos científicos y técnicos, recomiendan tener en cuenta todo el sistema cuando se estudian los problemas de la calidad del agua y la protección del medio ambiente, incluso cuando las medidas específicas para resolverlos han de ser ejecutadas por los Estados individuales del sistema. Por ejemplo, en el Seminario de Budapest de 1975 sobre aprovechamiento de las cuencas fluviales, muchos de los estudios presentados y las conclusiones formuladas destacaron la importancia de un enfoque de sistemas. En este contexto, se sintetizó parcialmente como sigue el trabajo del señor Dégen, de Hungría :

En la era moderna, virtualmente todos los aspectos de la relación multilateral entre el desarrollo socioeconómico y el medio natural están estrechamente vinculados con las condiciones del agua. En consecuencia, el aprovechamiento de las cuencas fluviales, encaminado a ordenar los recursos hidráulicos en toda una cuenca, ha pasado a ser uno de los factores decisivos en la evolución del progreso socioeconómico.

La creciente necesidad económica y social de aprovechamiento de las cuencas fluviales ha dado lugar a que los proyectos anteriormente aislados de significación local sean sustituidos por sistemas de recursos hidráulicos técnica y económicamente superiores, elaborados de manera gradual y administrados de manera coordinada. Considerando el gran número de factores naturales y económicos que afectan a los sistemas de recursos hidráulicos, es muy difícil determinar la opción de desarrollo apropiada en la cual se pueden aprovechar con máximo beneficio los limitados recursos económicos y naturales. Esta labor requiere el enfoque integrado [...] que se concreta sustancialmente tratando de incluir el mayor número posible de efectos en la esfera de decisiones vinculadas con los objetivos de desarrollo [...].

La identificación y evaluación exactas de los objetivos y efectos del aprovechamiento son requisitos previos fundamentales [...], especialmente en las cuencas fluviales internacionales. Para evaluar los logros obtenidos debe aplicarse la teoría de decisión de objetivos múltiples, junto con el análisis de sistemas, en el cual se debe atribuir especial importancia a los aspectos sociales y ambientales [...] [491].

282. El grupo de expertos convocado por las Naciones Unidas en 1957 examinó detenidamente las técnicas para aprovechar más eficazmente los recursos hidráulicos. El informe del grupo, titulado *Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas,* tuvo tal distribución que, luego de varias reimpresiones, se preparó una segunda edición. En el prefacio a la segunda edición, el presidente del grupo, G. F. White, informó, entre otras cosas, que :

Durante el último decenio [...] se ha observado un pronunciado cambio en la preocupación de la opinión pública por reducir la creciente contaminación de los cursos de agua debida a los desechos de las ciudades, granjas y fábricas. A medida que aumentan los niveles de contaminación a consecuencia del aumento de población, de nuevas técnicas agrícolas y procesos industriales más complejos y que las normas de salud pública y de los usos recreativos y estéticos del agua son elevadas en los países industriales, se exige que los sistemas de administración de las aguas tengan más en cuenta la eliminación, dilución o tratamiento de los desechos. Estas demandas se reflejan en la mayor atención que se está prestando a la reducción de la contaminación en los planes de desarrollo de las cuencas y en el fortalecimiento de los programas nacionales para resolver los problemas de la contaminación [...] [492].

La convicción del Grupo respecto del enfoque de sistemas para los fines de planificación se pone de manifiesto en muchas partes del informe, incluida esta manifestación :

La necesidad de desarrollar esas cuencas en una forma integrada nace de la relación que existe entre la cantidad de agua disponible y el uso que se le pueda dar en los diversos sectores de una zona de captación. En la actualidad, todo el mundo reconoce que en la mayoría de casos no es posible iniciar una obra hidráulica —bien tenga una o múltiples finalidades— obteniendo los máximos beneficios para la población a que afecta, sin preparar de antemano, por lo menos en líneas generales, el plan que ha de seguirse en toda la zona [...] [493].

(Continuación de la nota 490.)

La Haye, 1965, La Haya, vol. 35, 1965, pág. 60; H. L. Dickstein, « International lake and river pollution control : questions of method », *Columbia Journal of Transnational Law,* vol. 12, 1973, pág. 487; P. Stainov, « Les aspects juridiques de la lutte internationale contre la pollution du Danube », *Revue générale de droit international public,* París, 3.ª serie, vol. XXXIX, N.° 1, 1968, pág. 97; J. J. Baskin, « Questions de droit international relatives à la pollution des eaux », *ibid.,* 3.ª serie, vol. XI, N.° 2, 1969, pág. 421; R. Bystricky, « La pollution des eaux de surface du point de vue international », *Revue de droit contemporain,* Bruselas, 13.° año, N.° 2 (1966), en especial pág. 76; M. Wolfrom, « La pollution des eaux du Rhin », *Annuaire français de droit international, 1964,* París, vol. X, en especial pág. 754; A.-Ch. Kiss y C. Lambrechts, « La lutte contre la pollution de l'eau en Europe occidental », *ibid., 1969,* vol. XV, pág. 718; H. R. Bijil, « La lutte contre la pollution de l'eau : un cas de coordination d'action internationale », *ibid., 1967,* vol. XIII, pág. 580; J. G. Lammers, « International co-operation for the protection of the waters of the Rhine basin against pollution », *Netherlands Yearbook of International Law, 1974,* Leyden, vol. V, pág. 59; I. Seidl-Hohenveldern, « La pollution transfrontière et la recommandation C(74)224 de l'OCDE », Zaragoza, N.° 33-36 (1973-1974), pág. 273.

[491] I. Dégen, « Integrated development of river basins, overview and perspectives », en Naciones Unidas, *River Basin Development...,* vol. I, pág. 3 ; véanse también los documentos de trabajo citados en dicho estudio. El Seminario consideró útil el establecimiento de « centros en las cuencas fluviales internacionales principales o por otros conceptos importantes para fomentar la investigación, la recopilación y elaboración de datos básicos, [...] el desarrollo técnico (teleobservación, centros de computación, etc.) y coordinar las actividades de planificación socioeconómica de los países de la cuenca [...] » *(ibid.,* pág. 20, recomendación 5). Véase también : CEPE, *La planification à long terme de la gestion des ressources en eau,* vol. I (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta : F.76.II. E.27), en especial las conclusiones que figuran en los párrafos 24 a 63; Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...,* en especial págs. 10 a 12, 17 a 23 y 74 a 78, y las obras y ejemplos allí citados; A. B. Futa, « Volta River project : evolution of the integrated basin development approach », en Naciones Unidas, *River Basin Development...,* pág. 220; Colliard, *op. cit.,* págs. 356 y 384 a 416; F. B. Lotspeich, « Watersheds as the basic ecosystem : this conceptual framework provides a basis for a natural classification system », *Water Resources Bulletin,* Minneapolis (Minn.), vol. 16, N.° 4, 1980, pág. 581. Cf. G. Schramm, « Integrated river basin planning in a holistics universe », *Natural Resources Journal,* vol. 20, 1980, pág. 787, y obras y ejemplos allí citados.

[492] Naciones Unidas, *Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas...,* pág. x. Véase también L. A. Teclaff, *The River Basin in History and Law,* La Haya, Nijhoff, 1967.

[493] Naciones Unidas, *Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas...,* pág. 1.

En relación específicamente con la colaboración para el desarrollo de una cuenca hidrográfica internacional, el Grupo observó que sería de esperar que esa actividad « presente problemas análogos a los que hay que resolver cuando se trata de cuencas nacionales, partiendo de la premisa de que la cuenca es un accidente topográfico homogéneo [...]. Aunque este concepto sea correcto en principio, con frecuencia es muy difícil aplicarlo por motivos políticos »[494]. El Grupo señaló especialmente a la atención la « insuficiencia de disposiciones jurídicas internacionales pertinentes »[495], pero no precisó su posición. El Grupo recomendó la asistencia externa por conducto del sistema de las Naciones Unidas « para recopilar la información que se precisa para preparar un estudio [objetivo] del *statu quo* », como base para orientar las deliberaciones sobre política de planificación entre los países interesados[496]. El Grupo manifestó su firme convicción de que esas deliberaciones, en último análisis, requerían una institucionalización por conducto de la creación de comisiones mixtas permanentes. A este respecto, se estimó que :

Es evidente que hay multitud de cuestiones que pueden discutir y aclarar las comisiones mixtas [...]. Es natural que algunos puntos sean debatibles y den lugar a vivas discusiones. Pero en una comisión que desempeñe bien sus funciones, tales debates se desarrollarán en un ambiente de colaboración más bien que de disputa, con objeto de llegar a la solución conveniente teniendo en cuenta que se busca una planificación integrada [...][497].

En todo caso :

Si se tiene en cuenta que el incentivo para la colaboración depende de los beneficios materiales y morales que se obtengan de ella, es indispensable que al planificar un proyecto se enumeren cuanto antes las ventajas cuantitativas y cualitativas que reportará [...][498].

Además,

se deduce claramente que para lograr que el desarrollo de las cuencas hidrográficas internacionales progrese de verdad es necesario fomentar e incrementar la colaboración [...]. Entonces surge la cuestión de cómo deben adoptarse las medidas y quién ha de iniciarlas y estimularlas[499].

283. Por último, a este respecto, un experimentado estudioso de los problemas vinculados con los cursos de agua internacionales concluye que :

Algunas cuestiones de ordenación de aguas, como los problemas de la calidad del agua y la asignación de recursos, no se pueden resolver adecuadamente a base de tratados [bilaterales de limitada competencia territorial]. Estas cuestiones requieren la cooperación de todos los países interesados, con una competencia territorial que abarque toda la cuenca. La tendencia indica una evolución hacia este tipo de tratados[500].

284. El Relator Especial estima apropiado, a la luz de la tendencia de la práctica de los Estados y de la opinión de los expertos, sugerir un artículo respecto de la calidad del agua que fomente una cooperación activa, incluso aunque no llegue a prescribir las « comisiones mixtas permanentes »[501]. El proyecto de artículo que se propone se presenta luego de la siguiente exposición de problemas ambientales estrechamente relacionados.

7. Recursos hídricos compartidos y el medio ambiente

285. Con respecto a las dimensiones adicionales del tema, que reflejan la preocupación ahora universal por la conservación y hasta por el mejoramiento del medio ambiente, puede dedicárseles menos espacio. Los principales aspectos de esta preocupación, y del material, ya se han examinado al tratarse la contaminación del agua. La protección ambiental, en lo que respecta a sistemas de cursos de agua, entraña sin embargo muchos otros aspectos fuera de la calidad del agua en sí. Se plantean, por ejemplo, las repercusiones que tiene el agua sobre la fauna, comprendidas las especies amenazadas, sobre la flora de la zona regada, sobre los recursos genéticos y sobre el potencial biótico de la región. Las condiciones ambientales afectan directamente incluso al funcionamiento y la vida útil de las máquinas, de las tuberías, de los instrumentos y de los servicios portuarios. En todos éstos puede ocurrir que no se trate del « uso » del agua, propiamente hablando. En muchos casos, pero no en todos, el uso del agua puede originar la totalidad de las condiciones que producen resultados perjudiciales, o contribuir a ellos[502].

---

[494] *Ibid.*, pág. 36.

[495] *Ibid.*, págs. 37 y 38.

[496] *Ibid.*, págs. 38 y 39. El Grupo tuvo presentes los cursos de agua internacionales que carecen de mecanismos de ordenación, especialmente los compartidos por países en desarrollo. Para un informe sobre el estudio de evaluación del efecto ambiental para determinar la influencia sobre la calidad del agua del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional; véase al respecto M. S. Gould, « A water quality assessment of development in the Senegal River Basin », *Water Resources Bulletin*, vol. 17, N.° 3, 1981, págs. 466 y ss. Véase, también, C. Reizer, *Contribution à l'étude hydrobiologique du Bas-Sénégal*, París, Centre Technique Forestier Tropical, 1971.

[497] Naciones Unidas, *Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas...*, pág. 40. En el anexo I del informe, titulado « Organización de las investigaciones básicas », se mencionan, bajo el epígrafe de « Recopilación progresiva de más datos », los datos físicos, incluidos los datos biológicos y químicos, de contaminación y salud pública *(ibid.*, pág. 48). El anexo IV está dedicado a las « Consecuencias que para la salud tienen las enfermedades parasitarias relacionadas con el agua en los proyectos de aprovechamiento del agua » *(ibid.*, pág. 65).

[498] *Ibid.*, pág. 36.

[499] *Ibid.*, pág. 38.

[500] Prehoffer, *loc. cit.*, vol. II, pág. 49.

[501] Cabe observar que el Sr. Doo Kingué, Administrador Auxiliar del PNUD y Director Regional para Africa, recordó en la Reunión Interregional celebrada en Dakar en 1981 « las apremiantes razones materiales y económicas que justificaban la necesidad de la cooperación regional para el desarrollo, conservación y uso de las cuencas fluviales y lacustres compartidas, así como la necesidad de canalizar esa cooperación a través de las organizaciones fluviales internacionales... » (Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, pág. 4, párr. 3).

[502] Los contaminantes presentes en el agua pueden pasar a flotar en el aire y contaminarlo. Véase P. Raunta. « Jäteveden

(Continúa en la página siguiente.)

286. Para algunos fines, el « medio » se describe, o se define, como el « conjunto de factores y condiciones materiales que rodean al organismo vivo y a sus partes componentes ». Por lo tanto, comprende « tanto factores externos como internos. En el medio externo, los objetos inanimados y las fuerzas asociadas con ellos constituyen el medio físico, y los seres vivos y sus derivados, con los que el animal puede estar asociado, constituyen el medio orgánico » [503]. En la práctica moderna, esto comprende la estética, la vegetación e incluso las poblaciones bacterianas [504]. Muchos procesos industriales [505] y, lo que es quizás más significativo, los « hábitat humanos » [506] entrañan un control sustancial del medio, en tanto que en el campo de la protección ambiental lo que se busca fundamentalmente es conservar o restaurar el estado libre de la naturaleza, con la característica especial de mejorar la « calidad de la vida » para el hombre [507].

8. Consideraciones sanitarias

287. A este respecto, las enfermedades de origen hídrico se consideran ahora comúnmente un problema de control del medio ambiente [508]. No pocos Estados del sistema de países en desarrollo han encarado este problema cada vez más difícil en sus convenios o consultas dentro del sistema. En Asunción (Paraguay), por ejemplo, los Cancilleres de la cuenca del Plata adoptaron una declaración típica acerca de la « Importancia de la consideración de los problemas de salud en los estudios y planes de desarrollo de la cuenca » :

Considerando :

La existencia de importantes problemas de salud en el área geográfica de la cuenca del Plata, que caracterizan relaciones ecológicas, y que inciden desfavorablemente en el desarrollo socioeconómico de la región;

La relación que con esa problemática de salud posee el recurso hídrico, en cuanto se refiere a su calidad y cantidad;

La importancia que en los programas de control y de erradicación de las enfermedades posee la estrecha coordinación y cooperación entre los países;

(Continuación de la nota 502.)

käsittely ja ilman mikrobit » (Tratamiento de aguas servidas y microbios en el aire), *Vesitalous,* Helsinki, vol. 21, 1980, págs. 16 y ss. A la inversa, ciertos contaminantes presentes en el aire pueden precipitarse como « lluvia ácida », provocando graves problemas de contaminación a través de las fronteras, como sucede en el límite entre la parte oriental de los Estados Unidos y Canadá y en muchas partes de Europa. Véase « Acid rains, a new problem for UNEP », *Uniterra,* Nairobi, vol. 4, N.° 9, 1979, págs. 1 y 3; F. H. Braekke, ed., *Impact of Acid Precipitation on Forest and Freshwater Ecosystems in Norway,* Oslo, Norwegian Forest Research Institute, 1976; R. W. Shaw, « Acid precipitation in Atlantic Canada », *Environmental Science and Technology,* Wáshington (D.C.), vol. 13, N.° 4, pág. 406; A. Holt-Jensen, « Acid rains in Scandinavia », *Ecologist,* Wadebridge (Cornualles), vol. 3, N.° 9, 1973, pág. 378; G. Hidy y otros, « International aspects of the long-range transport of air pollutants » (informe preparado en 1978 para el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América); Estados Unidos de América, Departamento de Estado y Council on Environment Quality, G. O. Barney, ed., *The Global 2000 Report to the President — Entering the Twenty-first Century,* vol. 2 : *The Technical Report,* Wáshington (D.C.), 1980, págs. 335 a 337. Respecto de los aspectos genéticos, véase *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano...,* Plan de acción sobre el medio humano, págs. 15 a 18, recomendaciones 39 a 45; respecto de la pesca, *ibid.,* págs. 18 y 19, recomendaciones 48 a 50.

[503] *Van Nostrand's Scientific Encyclopedia,* 5.ª ed., Nueva York, Van Nostrand Reinhold, 1976. La demanda de oxígeno biológico, la salinidad y la toxicidad figuran en forma prominente en la evaluación del medio de agua dulce; los « factores limitantes » ecológicamente significativos comprenden la temperatura, la claridad, las concentraciones de oxígeno y de varias sales y la tasa de evaporación. Véase, entre otros, R. E. Dickinson, *Regional Ecology : The Study of Man's Environment,* Nueva York, Wiley, 1970; R. H. MacArthur, *Geographical Ecology,* Nueva York, Harper and Row, 1972; B. J. Meggers, E. S. Ayensu y W. D. Duckworth, eds., *Tropical Forest Ecosystems in Africa and South America,* Wáshington (D.C.), Smithsonian Institution Press, 1973; G. L. Clarke, *Elements of Ecology,* Nueva York, Wiley, 1965; E. P. Odum, *Ecology,* Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1963.

[504] Véanse las obras antes citadas. Véase también : F. Graham, Jr., *Since Silent Spring,* Boston (Mass.), Houghton Mifflin, 1970; H. W. Helfrich, Jr., ed., *Agenda for Survival,* New Haven (Conn.), Yale University Press, 1970.

[505] Véase, por ejemplo, T. R. Camp. *Water and its Impurities,* Nueva York, Reinhold, 1963; C. Furnham, ed., *Industrial Wastewater Control,* Nueva York, 1965; E. W. Steel, *Water Supply and Sewerage,* 4.ª ed., Nueva York, McGraw Hill, 1960; J. F. Lund, ed., *Industrial Pollution Control Handbook,* Nueva York, McGraw Hill, 1971. Dsde el punto de vista técnico, la contaminación no se limita al cambio perjudicial introducido por el hombre, sino que incluye la contaminación « natural »; las principales categorías para los medios hídricos son los sólidos en suspensión, los aceites y las grasas, las sustancias orgánicas, los metales disueltos y los productos químicos tóxicos [« Water Pollution », *Van Nostrand's Scientific Encyclopedia (op. cit.)].*

[506] Los hospitales, museos, invernaderos y laboratorios son ejemplos habituales, pero la vivienda, las oficinas, los establecimientos agrícolas y los medios de transporte de las personas y de las mercancías son también « medios controlados ».

[507] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano...,* pág. 4, principio 8. Véase también la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo del 22 de noviembre de 1973 acerca del Programa de acción de las Comunidades Europeas sobre el Medio *[Journal officiel des Communautés européennes,* Luxemburgo, 16.° año, N.° C 112 (20 de diciembre de 1973)], en especial la primera parte, título II : « Principes d'une politique de l'environnement dans la Communauté » *(ibid.,* págs. 6 y 7); A. Pollis, ed., *Quality of Living : Environmental Viewpoints,* Oklahoma City, American Institute of Discussion, 1973; W. Rosenbaum, *The Politics of Environmental Concern,* Nueva York, Praeger, 1973.

[508] Véase, por ejemplo, B. Diamant, « Environmental control of water-borne diseases », *Water International,* Lausana, vol. 6, 1981, pág. 50; OMS, *Risques pour la santé du fait de l'environnement,* Ginebra, 1972, y « The function of the engineer in the assessment and control of the environmental conditions and hazards that affect man's health » (documento DIS/74.2) (mimeografiado); PNUMA, « Action plan on ecological and habitat management of schistosomiasis » [UNEP/GC(IV)/INF.1]; *Proceedings of the International Conference on Water Pollution Control in Developing Countries* (Bangkok, 21 a 25 de febrero de 1978), Bangkok, Asian Institute of Technology, 1978, vol. I, pág. 9. El paludismo y las enfermedades entéricas son las causas principales de la mortalidad infantil en los países en desarrollo. La salud de los animales también se ve afectada seriamente. Véase E. G. Wagner y J. N. Lanoix, *Evacuación de excretas en las zonas rurales y en las pequeñas comunidades,* monografía N.° 39 de la OMS, Ginebra, 1960; B. A. Weisbrod, *Disease and Economic Development : the Impact of Parasitic Diseases in St. Lucia,* Madison, University of Wisconsin Press, 1973.

Que estos problemas se ven agravados por la escasez de recursos médicos, en particular en las zonas rurales,

Resuelve :

1. Destacar la importancia de la consideración de los problemas de salud en los estudios y planes de desarrollo de la cuenca, e incorporar en estos últimos las acciones específicas de este sector;

2. Encomendar al Comité Intergubernamental Coordinador que para los aspectos de salud de los proyectos de la cuenca, y evitando la duplicación con las labores que se realizan en relación al recurso agua, en el Grupo de Expertos respectivo, tenga en cuenta las recomendaciones y decisiones adoptadas por los Ministros de Salud de los países miembros en sus reuniones periódicas [...];

3. Enviar al Comité Intergubernamental Coordinador el CI/RC/IV/Documento de Trabajo N.° 4.1 para su consideración y estudio en consulta por la vía adecuada con los Ministerios de Salud [...] [509].

288. El Tratado de Cooperación Amazónica, de 1978, contiene un artículo especial en reconocimiento de la importancia de la cuestión :

Artículo VIII

Las Partes Contratantes deciden promover la coordinación de los actuales servicios de salud de sus respectivos territorios amazónicos y tomar otras medidas que sean aconsejables, con vistas a mejorar las condiciones sanitarias de la región y a perfeccionar los métodos tendientes a prevenir y combatir las epidemias [510].

289. El Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de ambiente dedica un capítulo a « La evaluación objetiva de los riesgos para la salud humana y para el medio como resultado de la contaminación ». Entre los pasajes dignos de nota se cuentan los siguientes :

La contaminación se combatirá tanto más eficazmente si se tienen conocimientos objetivos de sus efectos. Con este conocimiento será posible [...] establecer límites a la presencia de contaminantes en el ambiente y determinar valores de calidad para los productos en términos de directrices destinadas a proteger la salud humana y el medio ambiente.

[...]

Esto requiere la uniformación o armonización de los métodos e instrumentos usados para observar los distintos contaminantes [...], a fin de facilitar la comparación de la información obtenida a partir de las mediciones de estos contaminantes y de sus efectos.

Esta práctica puede revelar también lagunas en los conocimientos acerca de los contaminantes y de sus efectos, e indicar ciertos temas de interés que deben investigarse en la comunidad [511].

El capítulo contiene luego una lista de tareas que se deben realizar lo antes posible y establece a título provisional una primera y segunda categoría de contaminantes a los que se debe dar prioridad en la investigación [512]. En el Programa de acción además se declara :

Debe procederse con cuidado para tener la seguridad de que la cantidad y calidad de los recursos de agua disponibles estén en armonía con las diversas necesidades y requerimientos relacionados con la salud, la ecología y la actividad económica.

---

[509] Resolución N.° 15 del Acta de Asunción, aprobada por los Cancilleres de los países de la cuenca del Plata en su IV Reunión, celebrada en junio de 1971 [el texto de la resolución se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 350, documento A/CN.4/274, párr. 326]. Véase también la reseña de obligaciones impuestas por los tratados en relación con la protección del medio acuático hecha por J. J. A. Salmon *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1979,* vol. 58, t. I, en especial págs. 195 a 200 y 268 a 271).

[510] Texto distribuido a la Asamblea General con la signatura A/35/580 (aparecerá en Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* con el número 19194). Entre los problemas ambientales identificados como comunes a la región de Africa y Asia, y que requieren atención urgente por el Grupo de Expertos del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano (Nueva Delhi, 18 a 21 de diciembre de 1978), están la eliminación y el tratamiento de los desechos y los planes de servicio de salud pública.

« Una gran variedad de actividades relacionadas con el agua pueden aumentar la incidencia de las enfermedades de origen hídrico. La creación de estanques, embalses, canales de riego y de drenaje como consecuencia del desarrollo de los recursos de agua, y la falta generalizada de sistemas de eliminación de aguas servidas en las ciudades de los países en desarrollo, son elementos que favorecen todos la persistencia o la difusión de varias de esas enfermedades. En los últimos años, nuevos sistemas de regadío y embalses en Africa central y septentrional y en Asia occidental han suministrado hábitat ideales para el huésped intermediario de la esquistosomiasis, el caracol, y la enfermedad se ha transmitido en forma dramática entre los poblaciones rurales. Esta enfermedad debilitante de las vías intestinales y urinarias afecta actualmente a una población estimada en 250 millones de personas en todo el mundo [...]. En algunas zonas en que hay proyectos de riego y de embalses, hasta el 80 % de la población resulta afectada [...]. Además [...] hay varias otras enfermedades de origen hídrico, también graves. Entre éstas están el paludismo, la filariosis (elefantiasis) y la fiebre amarilla, todas las cuales son transmitidas por mosquitos. La oncocercosis, o la « enfermedad de la ceguera de los ríos », es transmitida por las moscas. La paragonimiasis es una enfermedad transmitida por un caracol. Los proyectos de desarrollo de recursos de agua administrados en forma ineficiente, así como las consecuencias de la urbanización sobre los hábitat acuáticos y sobre la calidad del agua, contribuyen a la difusión de todas estas enfermedades. Las enfermedades típicas causadas por aguas servidas contaminadas con heces humanas —cólera, fiebre tifoidea, infecciones amebianas y disentería bacilar— pueden convertirse en problemas en cualquier parte del mundo. En los países en desarrollo hay en la actualidad casi 1.500 millones de personas que están expuestas a estas enfermedades por falta de abastecimiento de agua inocua y de servicios de eliminación de aguas servidas humanas. Debido en gran parte a esta circunstancia, las defunciones de lactantes como consecuencia de la diarrea siguen ocurriendo a una tasa elevada. Diariamente mueren en todo el mundo 35.000 lactantes y niños menores de 5 años; la mayor parte de estas fatalidades ocurren en los países en desarrollo. La esquistosomiasis ataca a 200 millones de personas en 70 países, y la elefantiasis incapacita, según se estima, a 250 millones de personas más [...]. » [*The Global 2000 Report... (op. cit.),* pág. 343.]

[511] Segunda parte del Programa de acción, título I, cap. I, secc. A (« Motifs ») (*Journal officiel des Communautés européennes,* Luxemburgo, 16.° año. N.° C 112, 20 de diciembre de 1973, pág. 12).

[512] Cap. 1, secc. B (« But et contenu ») *(ibid.,* págs. 12 y 13). Cada una de las categorías se divide en contaminación atmosférica, contaminación por el ruido y contaminación del agua. Se señala asimismo que « El transporte de contaminantes por largas distancias y los efectos dañinos de su acumulación y de su combinación hacen necesaria la vigilancia del estado de la contaminación ambiental en el plano regional, nacional e internacional » (cap. 3, secc. 1, A) *(ibid.,* pág. 15).

Un curso de agua único, sobre todo cuando corre a través de dos o más países, debe satisfacer simultáneamente gran número de necesidades diferentes en zonas vecinas. Aparte de las medidas técnicas para reducir el consumo, aumentar la reutilización, combatir la contaminación y aumentar el abastecimiento de agua, se necesita una planificación estricta a fin de contar con la seguridad de suministro de este elemento único, que no se puede reemplazar con ninguna otra sustancia natural o artificial [...] [513].

9. Carácter mundial del problema

290. Ahora se echa de ver que los problemas de protección ambiental no se limitan a las regiones altamente industrializadas del mundo. En un informe en que, entre otras cosas, se examinaba la biota acuática y la biota terrestre relacionada con el agua, el Comité Provisional de Coordinación de las investigaciones sobre la cuenca del Bajo Mekong, integrado por la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam, señaló que :

Los cambios de carácter morfoecológico de una cuenca fluvial producidos por el impacto del aprovechamiento de los recursos en las características físicas y químicas del agua influyen profundamente en la biología del agua y en su biota. El medio ambiente biológico resultante influye a su vez en los factores físicos y químicos que en primera instancia han sido los responsables de su remodelación [514].

291. Durante el examen del tema « Contaminantes de los ríos y lagos y derecho internacional » por el Instituto de Derecho Internacional, un miembro destacó en forma particular la importancia de este tipo de problema :

[...] Ahora bien, se admite que la contaminación de las aguas, sea que afecte a las aguas continentales o a las del mar, tiene efectos temibles sobre la salud del hombre, de los animales y de la vegetación (véase *Encyclopaedia universalis*, volumen 13, pág. 256). Se reconoce sobre todo que, en las zonas industrializadas, los contaminantes químicos del agua, comprendidos los plaguicidas y los herbicidas, presentan riesgos importantes para la salud de las poblaciones. Entre las enfermedades que se pueden transmitir por aguas contaminadas hay que citar en primer lugar a la fiebre tifoidea, la disentería bacilar, la hepatitis infecciosa y el cólera *(ibid.*, pág. 257). Este riesgo para la salud es tanto más grave cuanto que los peces y los mariscos pueden acumular sustancias tóxicas en concentraciones suficientes para afectar al hombre. Este riesgo dista de ser un riesgo teórico [...].

Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 [resolución 2200 A (XXI)], las partes contratantes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12, párr. 1). Además, entre las medidas que los Estados Partes en dicho Pacto se comprometen a tomar, el párrafo 2, apartado *b*, estipula: « El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente » [515].

292. Los principios internacionales pertinentes fueron confirmados en forma importante en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (Declaración de Estocolmo) [516]. En el principio 2 de la Declaración se destacaba que los recursos naturales de la Tierra, incluida el agua, « deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga ». Con respecto a los cursos de agua, el principio 6 es más específico :

Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación del calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. [...]

Entre otros, el principio 8 trata de las medidas positivas que se han de adoptar para mejorar el medio :

El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.

El principio 14 declara :

La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

Los dos principios citados más a menudo por los especialistas en derecho de cursos de agua internacionales son los siguientes :

---

[513] Cap. 3, secc. 2, B (*ibid.*, pág. 16). « En consecuencia, la metodología que se debe usar para la definición de los objetivos de calidad en relación con el agua deben tener por objeto reconciliar todos los requisitos enumerados [...] y asegurar que el agua se adjudique en forma equitativa, en las cantidades necesarias y con la calidad apropiada, entre usuarios presentes y futuros. »

[514] « Rôle des facteurs écologiques dans les ressources hydrauliques internationales », documento presentado por V. R. Pantulu (Secretaría del Mekong) a la Reunión Interregional celebrada en Dakar en 1981, pág. 25 (mimeografiado). Véase especialmente el examen de los transmisores de enfermedades y de los parásitos *(ibid.*, págs. 28 a 30), de los peces *(ibid.*, págs. 30 a 34), de la biota estuarina *(ibid.*, págs. 34 a 39) y de la fauna salvaje *(ibid.*, págs. 39 a 43). La esquistosomiasis constituye un problema especial en el Valle del Nilo. Véase UNESCO, *L'irrigation des terres arides dans les pays en développement et ses conséquences sur l'environnement*, documento preparado con la colaboración del PNUMA y SCOPE, París, 1978. Véase también Smithsonian Institution, *Snail Transmission of Schistosomiasis in the Lower Mekong Basin, with Observations on Other Waterborne Diseases*, informe presentado al Comité del Mekong, Wáshington (D.C.), 1974; « Fisheries and integrated Mekong River Basin development », informe preparado por la Universidad de Michigan para el Comité del Mekong, Bangkok, 1976; Pantulu, « Environmental aspects of river development in tropical Asia, with particular reference to the Mekong Basin » en International Water Resources Association, *Proceedings of the Second World Congress on Water Resources* (Nueva Delhi, 12 a 16 de diciembre de 1975), Nueva Delhi, 1975, vol. V, pág. 349; Hayton, « Progrès réalisés dans le cadre des accords de coopération », secc. A, *a*, « Lutte contre la pollution et assainissement » *(loc. cit.)*, págs. 80 a 82, y obras y ejemplos allí citados.

[515] *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. I, págs. 379 y 380, observaciones de J. Zourek.

[516] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano...*, págs. 4 a 6, cap. I, secc. II.

Principio 21

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Principio 22

Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción [517].

La Asamblea General amplió posteriormente y reafirmó estos dos principios, estipulando la entrega, en un espíritu de cooperación, de información técnica sobre obras nacionales como medio de evitar el deterioro ambiental y teniendo en cuenta que los principios 21 y 22 contienen las normas básicas sobre el tema [518].

293. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, establecido sobre la base del informe de la Conferencia de Estocolmo, formó a su vez un Grupo Intergubernamental de Expertos sobre recursos naturales compartidos por dos o más Estados. El informe final de ese grupo, entregado en 1978, contiene una serie de principios de conducta en el campo del medio ambiente para orientar a los Estados en la conservación y la utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados [519]. Si bien no se limita en su aplicación a los cursos de agua internacionales, la protección del medio ambiente de agua dulce destacó claramente en las deliberaciones. Aunque está contenido en el segundo informe del Relator Especial, por lo menos parte del texto de estos principios no se debe omitir en el presente informe [520] :

---

[517] *Ibid.*, Los principios 21 y 22 se citan porque son pertinentes, a pesar de que el aspecto de la responsabilidad por daños se ha tratado en una sección anterior del presente informe (véase *supra*, secc. D). En el Plan de acción aprobado por la Conferencia de Estocolmo figura la recomendación 51, encaminada a que « los gobiernos interesados estudien la posibilidad de establecer comisiones internacionales de cuencas hidrográficas u otro mecanismo adecuado para la colaboración entre los Estados interesados cuando se trate de recursos hidráulicos comunes a más de una jurisdicción ». Recomienda a continuación que se consideren los siguientes principios :

« i) Que los países acuerden que cuando se trate de llevar a cabo actividades importantes relativas a los recursos hidráulicos que puedan tener considerables efectos ambientales en otro país, ese hecho deberá notificarse al otro país mucho antes de que den comienzo las actividades previstas;

» ii) Que el objetivo fundamental de todas las actividades de utilización y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, desde el punto de vista del medio ambiente, es asegurar el mejor aprovechamiento del agua y evitar su contaminación en cada país;

» iii) Que los beneficios netos de las regiones hidrológicas comunes a más de una jurisdicción nacional deben distribuirse equitativamente entre todos los países interesados. »

La recomendación contiene luego una lista de actividades que estas disposiciones permitirán, sobre una base regional :

« i) Reunión, análisis e intercambio de datos hidrológicos [...];

» ii) Programas conjuntos de reunión de datos para la labor de planificación;

» iii) Evaluación de los efectos que causan sobre el medio los usos que se hacen del agua en la actualidad;

» iv) Estudio conjunto de las causas y los síntomas de los problemas relacionados con los recursos hidráulicos, teniendo presentes las consideraciones técnicas, económicas y sociales que plantea el control de calidad del agua;

» v) Aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos como factor ambiental que comprenda un programa de control de calidad;

» vi) Organización de una protección judicial y administrativa de derechos y reclamaciones en relación con el agua;

» vii) Prevención y solución de las controversias a las cuales pueda dar lugar la administración y conservación de los recursos hidráulicos;

» viii) Cooperación financiera y técnica de los recursos compartidos por varias naciones. »

[518] Resoluciones 2995 (XXVII) y 2996 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972. Véase también *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 47 del programa, documento A/8901 (informe de la Segunda Comisión); J. Beesley, « The Canadian approach to international environmental law », *The Canadian Yearbook of International Law*, Vancouver, vol. XI, 1973, págs. 9 a 11; Sohn, *loc. cit.*; y declaración del representante de Australia en la Segunda Comisión, en el sentido de que la Declaración de Estocolmo « representó el primer amplio consenso político internacional sobre asuntos relacionados con el medio y, aunque no tiene carácter jurídico obligatorio, fue objeto de negociaciones intensas y por ello debe ser aceptable en general » (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período de sesiones, Segunda Comisión*, 1468.ª sesión, párr. 27). Cabe observar que en su resolución 3129 (XXVIII), de 13 de diciembre de 1973, sobre cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados, la Asamblea General estimó que era necesario asegurar una cooperación eficaz entre los países (mediante el establecimiento de normas internacionales adecuadas), y estimó también que la cooperación entre países debía desarrollarse sobre la base de un sistema de información y de consultas previas. Para un examen de la difícil evolución de la regla de consulta previa en relación con la Conferencia de Estocolmo, y posteriormente en la Asamblea General, véase Barberis, *Los recursos... (op. cit.)*, págs. 157 a 164. La necesidad y aceptación de tales obligaciones no se limitan al campo de los cursos de agua internacionales : la celebración de « consultas, incluido un sistema de notificación previa » está prevista en la Convención de 1982 sobre el derecho del mar « con miras a evitar la lesión de [...] derechos e intereses » de Estados ribereños con respecto a las actividades relativas a los recursos cuyos yacimientos en la zona « se extiendan más allá de los límites de ella » (art. 142, párrs. 2 y 1) (*Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar*, vol. XVII, documento A/CONF. 62/122).

[519] UNEP/IG.12/2, anexo al documento UNEP/GC.6/17. Véase la decisión del Consejo de Administración del PNUMA 6/14 de 19 de mayo de 1978 « Cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados », en que se expresa satisfacción por la labor realizada por el Grupo Intergubernamental de Expertos, se aprueba el informe y se autoriza al Director Ejecutivo a transmitirlo a la Asamblea General [*Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Suplemento N.° 25* (A/33/25), págs. 171 y 172].

[520] Los principios van precedidos de una « nota explicativa » en el sentido de que ellos han sido redactados « para orientar a los Estados » sin que ello tenga efectos perjudiciales en el medio, y « alentar a los Estados que comparten el recurso

(Continúa en la página siguiente.)

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, [...] 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 [...].

Principio 2

Con el objeto de asegurar una efectiva cooperación internacional [...], los Estados que comparten dichos recursos naturales deberían tratar de concluir entre sí acuerdos bilaterales a fin de regir su conducta al respecto en forma específica [...]. 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 [...].

Principio 3

[...]

3. [...] es necesario que, al utilizar un recurso natural compartido, cada Estado evite en la máxima medida posible y reduzca al mínimo posible los efectos ambientales perjudiciales fuera de su jurisdicción, [...] en particular cuando dicha utilización sea susceptible de :

a) Causar un perjuicio al medio ambiente que pueda tener repercusiones sobre la utilización de ese recurso por otro Estado que lo comparta;

b) Comprometer la conservación de un recurso renovable compartido;

c) Poner en peligro la salud de la población de otro Estado.

Sin perjuicio del carácter general del principio antes mencionado, esto se debería interpretar teniendo en cuenta, cuando fuese procedente, la capacidad práctica de los Estados que comparten ese recurso natural.

Principio 4

Los Estados deberían efectuar 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 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, [...]

[...]

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 13

Es necesario que los Estados, al considerar, con arreglo a su política ambiental nacional, la admisibilidad de las actividades internas, tengan en cuenta los posibles efectos perjudiciales sobre el medio ambiente que resulten de la utilización de los recursos naturales compartidos, sin hacer discriminaciones por el hecho de que esos efectos se produzcan dentro de su jurisdicción o fuera de ella.

[...]

Principio 15

Los presentes principios se deberían interpretar y aplicar de manera que favorezcan y no perjudiquen las posibilidades de desarrollo así como los intereses de todos los países, y en particular de los países en desarrollo.

294. Como se describía en detalle en el segundo informe del Relator Especial, la Sexta Comisión de la Asamblea General demostró estar dispuesta solamente a tomar nota de estos principios [521]. Con todo, elemen-

(Continuación de la nota 520.)

natural a que cooperen en el campo del medio ambiente ». El grupo trató de evitar el empleo de un « lenguaje que pudiera causar la impresión de que se intentaba hacer referencia [...] a una obligación jurídica concreta reconocida por el derecho internacional o la ausencia de tal obligación ». Además, « 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 ».

[521] *Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), págs. 193 a 197, documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 163 a 185.

tos de este informe del Grupo Intergubernamental del PNUMA, que, se debe destacar, se encuentran también en numerosas otras fuentes, han terminado por integrarse a los artículos propuestos sobre el derecho del uso de los cursos de agua internacionales con fines distintos de la navegación, entre ellos los artículos sobre el agua como recurso natural compartido, la responsabilidad por el daño apreciable, y la información y uso compartido de los datos, así como el artículo que se está por presentar sobre la contaminación y la protección del medio ambiente.

295. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua había considerado anteriormente los « códigos de conducta » con respecto a los recursos hídricos compartidos. En la Conferencia, algunos representantes consideraron « de suma importancia definir » dichos códigos, que

> [...] debían asimismo estructurarse de modo tal que permitieran una adecuada evolución, y tener la flexibilidad suficiente para regir la administración de los recursos hídricos compartidos durante las distintas etapas del desarrollo socioeconómico y de la evolución política. Los principios básicos debían incluir el intercambio libre de información, el deber de informar a los Estados corribereños y la formulación de procedimientos de evaluación conjunta de datos factuales [522].

10. Estudios académicos sobre aspectos ambientales

296. Con respecto a la protección ambiental, aunque se la limite a los casos que entrañan cursos de agua internacionales, ha aparecido ya un cuerpo de literatura profesional considerable [523]. El Consejo de Calidad Ambiental y el Departamento de Estado de los Estados Unidos iniciaron en 1977, a pedido de la Presidencia, una evaluación de alcance mundial de cada factor principal que contribuye al ambiente, seguido de una evaluación de las ramificaciones y proyecciones ambientales hasta el año 2000 [524]. En distintas secciones se trata del clima, tecnología, alimentos, piscicultura, silvicultura, agua, energía, etc., y se destacan las relaciones de dependencia entre estos componentes, prestándose atención principalmente a los países en desarrollo. Con respecto a las proyecciones relacionadas con los problemas de calidad del agua dulce, basados en las proyecciones de la FAO, en *The Global 2000 Report* se examina la salinidad, el anegamiento (drenaje) y la transmisión de enfermedades por las corrientes, lagos y acuíferos [525]. Una selección de párrafos resumidos del informe puede ayudar a entender la situación cada vez más crítica de los recursos hídricos de la tierra [526] :

> Las tendencias existentes indican que se puede esperar que los problemas de contaminación del aire y del agua empeoren, y la difusión de enfermedades transmitidas por el agua [...] presentará crecientes amenazas para la salud humana [...] [527].

En 16 países han surgido problemas hídricos como consecuencia de la deforestación, en forma de escasez crítica de

---

[522] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...*, págs. 115 y 116. Muchas de las recomendaciones y resoluciones pertinentes de la Conferencia se han examinado con mayor detalle en anteriores secciones de este informe. Véase también, A. Utton, « International environmental law and consultation mechanisms », *Columbia Journal of Transnational Law*, Nueva York, 1973, vol. 12, pág. 56.

[523] Además de las muchas obras citadas en la parte del presente informe dedicada a la contaminación hídrica, véase especialmente R. Bilder, « The settlement of disputes in the field of international law of the environment », *Recueil des cours..., 1975-I*, Leyden, Sijthoff, 1976, t. 144, pág. 139, y, del mismo autor, « Controlling Great Lakes pollution : a study in United States-Canadian environmental co-operation, *Michigan Law Review*, Ann Arbor (Mich.), vol. 70, N.° 3, 1972, pág. 469; Arnaud, *op. cit.*, y obras y prácticas citadas en ellos; F. Florio, « Nota sull'inquinamento delle acque non marittime nel diritto internazionale », *Rivista di diritto internazionale*, Milán, vol. XLVI, 1963, pág. 588; M. Despax, *La pollution des eaux et ses problèmes juridiques*, París, Librairies techniques, 1968; C. Bourne, « International law and pollution of international rivers and lakes », *University of Toronto Law Journal*, vol. 21, 1971, pág. 193, y « The avoidance and adjustment of international disputes concerning the environment : the waters of international drainage basins », documento presentado a la Conference on the Avoidance and Adjustment of Environmental Disputes, Bellagio (Italia), julio de 1974; J. Barros y D. Johnston, *The International Law of Pollution*, Nueva York, Free Press, 1974; D. Livingston, « Science, technology and international law : present trends and future developments, *The Future of the International Legal Order (op. cit.)*, pág. 104; J. Barberis, « La regla del intercambio de información o de consulta en el derecho internacional fluvial », *Primeras Jornadas Argentinas de Derecho y Administración Ambientales*, Buenos Aires, Asociación para la Protección del Ambiente, 1974; S. Bleicher, « An overview of international environmental regulation », *Ecology Law Quarterly*, Berkeley (Calif.), vol. 2, N.° 1, 1972, pág. 1; L. A. Teclaff, « The impact of environmental concern on the development of international law », *Natural Resources Journal*, vol. 13, 1973, pág. 357, y « Harmonizing water use and development with environmental protection », *ibid.*, vol. 16, 1976, pág. 807; L. A. y E. Teclaff, « Transboundary ground water pollution : surveys and trends in treaty law », *ibid.*, vol. 19, 1979, pág. 629; P. Contini y P. Sand, « Methods to expedite environment protection : international ecostandards », *American Journal of International Law*, vol. 66, N.° 1, 1972, pág. 37; P. Gieseke, « Verunreinigung von Binnengewässern als völkerrechtliches Problem, *Zeitschrift für Wasserrecht*, Colonia, vol. 3, 1965, pág. 113; G. Guarneri, « Certains aspects juridiques internationaux d'un des problèmes de l'environnement : la lutte contre la pollution des eaux douces », *Rivista di diritto europeo*, Roma, vol. X, 1970, pág. 285; F. Jordan, « Recent developments in international environmental pollution control », *McGill Law Journal*, Montreal, vol. 15, N.° 2, 1969, pág. 279; R. Vander Elst, « Le projet de convention européenne relative à la protection des eaux douces contre la pollution », *Revue belge de droit international*, Bruselas, vol. VI, 1970-1, pág. 79; R. d'Arge y A. Kneese, «State liability for international environmental degradation : an economic perspective », *Natural Resources Journal*, vol. 20, 1980, pág. 427; G. White, ed., *Environmental Effects of Complex River Development*, Boulder (Colo.), Westview Press, 1977; G. Cano, *Derecho, Política y Administración Ambientales*, Buenos Aires, Depalma, 1978; Centro Interamericano para el Desarrollo Integral de Aguas y Tierras, *Conclusiones del Seminario interamericano sobre el manejo ambiental y el planeamiento del desarrollo de cuencas hidrológicas*, Mérida (Venezuela), 1978; UNITAR, « Protecting the human environment : procedures and principles for preventing and resolving international controversies » (E.75. XV.PS/9).

[524] *The Global 2000 Report... (op. cit.)*, en especial págs. 431 a 499. Véase un elogio del estudio, hecho por el Director Ejecutivo del PNUMA, en *Uniterra*, Nairobi, vol. 5, N.° 8, 1980, págs. 1, 5 y 6.

[525] *The Global 2000 Report... (op. cit.)*, págs. 137 y ss., especialmente págs. 150 a 152, 159, 242 y 243.

[526] En el estudio se pueden encontrar detalles e incluso ejemplos relacionados con cursos de agua internacionales.

[527] *Ibid.*, pág. 244.

agua, y en 10 países han surgido en forma de mayores inundaciones. Algunos países han tenido a la vez sequías e inundaciones [528].

Las consecuencias que el incremento en el uso de fertilizantes tiene en los sistemas acuáticos son más graves que los efectos terrestres e incluyen la eutroficación y la contaminación con nitrato de las reservas de agua potable [529].

La perturbación de los sistemas hídricos es la consecuencia ambiental más inevitable de la tala de los bosques. La deforestación ocurre más rápidamente justamente en las regiones en donde los sistemas de agua son más vulnerables : el cinturón ecuatorial (tropical) [...]. Este cinturón ecuatorial recibe casi la mitad del total de las precipitaciones terrestres [...] y la lluvia es sustancialmente más erosiva que en cualquier otra parte del mundo [...]. La deforestación de este cinturón tendrá efectos graves en el caudal de los grandes sistemas de ríos, como el Mekong, el Ganges, el Amazonas, el Congo y sus tributarios [...]. Los efectos van desde deslizamientos de tierra en las montañas y sedimentación de los embalses y zonas de riego hasta la sofocación de la vida marítima por el atarquinamiento de las zonas costeras [530].

Puede citarse un solo ejemplo de la deforestación mencionada, cuya aceleración sostenida está plenamente documentada :

Si la presión de la población tiene como consecuencia la eliminación en gran escala de la cubierta forestal en Nepal y Assam, Bangladesh en su totalidad se vería adversamente afectado por el mayor escurrimiento. En las actuales condiciones el país está sujeto a inundaciones periódicas severas, y la perspectiva de inundaciones más frecuentes y más dañinas amenazaría tanto la productividad de la tierra como la seguridad de segmentos considerables de la población. Este puede ser el problema ambiental más importante de Bangladesh para el año 2000 [531].

Además,

aun fuera de Asia, la deforestación de las cuencas afectará no sólo a los sistemas naturales, sino también, aguas abajo, a los embalses, los puertos, las ciudades y los sistemas de transporte, todos los cuales serán perjudicados por las inundaciones, la sedimentación y la reducción de los niveles de agua durante la temporada seca [532].

Hay otras circunstancias que también causan un creciente deterioro ambiental :

La quema, el pastoreo excesivo y las prácticas agrícolas que dejan al suelo expuesto durante períodos prolongados [...] intensifican los extremos de la inundación y de la aridez al reducir la porosidad del suelo y su capacidad de almacenar agua, debido a la menor presencia de materia orgánica y al aumento de la compactación [533].

297. Las repercusiones ambientales de los planes de desarrollo de grandes cuencas hidrográficas son muchas veces importantes. La construcción de grandes represas, por ejemplo, tiene estas repercusiones:

La inundación de tierras agrícolas, asentamientos, caminos, vías férreas, bosques, sitios históricos y arqueológicos y yacimientos minerales;

La creación de lagos artificiales que muchas veces se convierten en hábitat para transmisores de enfermedades como el mosquito que transmite el paludismo y los caracoles que transmiten la esquistosomiasis;

La alteración de regímenes fluviales aguas abajo de las represas, que pone término al ciclo anual de inundaciones de significación biológica, aumenta la temperatura del agua, y a veces provoca erosión de las barrancas como resultado de la mayor capacidad de sedimentación del agua;

La interrupción de la migración aguas arriba de los peces para el desove; y

El deterioro de la calidad del agua [534].

Los sistemas de riego tienen sus propios problemas ambientales:

Peligro de salinización del suelo y anegamiento en zonas irrigadas todos los años;

Malezas acuáticas, mosquitos y proliferación de los caracoles en los canales de drenaje, con el peligro de que se difunda la incidencia del paludismo y de la esquistosomiasis, especialmente en partes de Africa y América Latina; y

Contaminación del agua de retorno del regadío con una variedad de productos químicos usados en la agricultura, con consecuencias perjudiciales para la vida acuática y para el uso humano del agua aguas abajo [535].

Como se ve, « si bien los beneficios de las represas y de las obras de riego pueden ser mayores que los costos, las repercusiones ambientales tienen una influencia decisiva en los coeficientes de beneficio/costo [...] » [536].

298. En las percepciones hechas en *The Global 2000 Report* se señalan « aumentos en todo el mundo de la urbanización y del crecimiento industrial y la intensificación de la agricultura, tendencias que, a su vez, entrañan grandes aumentos en la contaminación del agua en muchas zonas » :

---

[528] *Ibid.*, pág. 274. Además, como resultado de prácticas incorrectas de agricultura y de uso de cuencas, « la desestabilización hidrológica aumentará las tasas de erosión y la pérdida de materia orgánica del suelo hasta el año 2000 » *(ibid.*, pág. 280).

[529] *Ibid.*, pág. 284.

[530] *Ibid.*, pág. 320.

[531] *Ibid.*, pág. 321.

[532] *Ibid.* « Desde el punto de vista tanto del abastecimiento de agua como de su calidad, la condición de una cuenca colectora o de una cuenca fluvial es en gran parte función de la flora existente en las partes superiores de la cuenca. La parte alta, muchas veces empinada, de la cuenca generalmente recibe una proporción muy alta de la precipitación, y la flora en estas pendientes es de importancia crítica para la determinación de la calidad y de los flujos del agua en toda la cuenca. » (*Ibid.*, pág. 334.)

[533] *Ibid.*, pág. 335.

[534] *Ibid.*, pág. 339.

[535] *Ibid.* Además del paludismo y de la esquistosomiasis hay gran número de otras enfermedades graves de origen hídrico.

[536] *Ibid.*, pág. 339. « La situación en la cuenca del río Mekong resulta ser bastante conocida relativamente porque durante 20 años se realizaron estudios internacionales coordinados en los que se examinó la cuenca entera como una unidad única de planificación. Otras cuencas fluviales en zonas densamente pobladas de Asia, Africa y América Latina son objeto de planes igualmente ambiciosos, pero en la mayor parte de los casos no existen estudios coordinados ni siquiera información suficiente. En consecuencia, no es fácil estimar los costos totales, sociales y económicos, de estos proyectos » [...]. « Existe una lista considerable de repercusiones costosas asociadas con la represa del Alto Asuán y con el desarrollo del riego que se realizó posteriormente en el delta del Nilo. »

El efluente urbano e industrial se concentrará en los ríos, bahías y zonas costeras, cerca de las aglomeraciones urbano-industriales más grandes del mundo. En el mundo en desarrollo —en donde se proyecta que para el año 2000 habrá un aumento de 2.000 millones de habitantes y en donde las tasas rápidas de urbanización continúan— la contaminación del agua de uso urbano e industrial se convertirá en un problema mucho más grave debido a que muchas economías en esos países no podrán o no querrán incurrir en el gasto adicional de tratar las aguas [537].

El crecimiento urbano e industrial aumenta también el consumo del agua, y en este sentido uno de los usos de más rápido crecimiento es el del enfriamiento evaporativo de las instalaciones de generación eléctrica térmica.

La contaminación térmica tiene consecuencias numerosas y generalmente perjudiciales en las latitudes medias a bajas [...]. En los trópicos [...] en donde [...] muchas especies viven cerca del límite de su tolerancia superior de la temperatura, las descargas de calor son muchas veces letales. En todas las latitudes, el aumento de la temperatura reduce el oxígeno disuelto en el agua, lo que causa tensión a la fauna acuática al acelerar las tasas metabólicas, a la vez que se reduce el suministro de oxígeno [538].

299. Según el estudio, quizás el aspecto a que menos importancia se atribuye en los sistemas de agua dulce de todo el mundo es su función como hábitat acuático. « En algún momento, los altos costos sociales y económicos emergerán como consecuencia del descuido durante largo tiempo de la calidad del agua que se necesita para mantener el ecosistema en buen estado [...]. Debido a que los hábitat acuáticos son mucho más difíciles de conocer y de mantener bajo observación que los terrestres, hay grandes dudas al respecto » [539].

300. La intensificación de la búsqueda por parte del hombre de recursos minerales, y su explotación de los mismos, también tiene consecuencias negativas para el medio de agua dulce : « Los desechos provenientes de las operaciones de minería y de las primeras fases de las operaciones de refinación son [...] a veces tóxicas ». A este respecto, « la explotación minera y la limpieza del carbón producen más desechos que la extracción de cualquier otro mineral no combustible [...]. El uranio es también causante de grandes volúmenes de desechos de la minería ». Varios países están tratando en la actualidad de proteger los cursos de agua, así como la tierra dedicada a los bosques y a la agricultura, contra la contaminación de estos desechos [540].

301. Si se permite que se descarguen sobre la humanidad los hechos vaticinados en *The Global 2000 Report,* las perspectivas de mejorar, o aun de retener, la calidad de la vida en la tierra se vuelven problemáticas. Es necesario realizar esfuerzos intensos en el orden nacional y practicar una cooperación vigorosa en el orden multilateral como requisitos previos para impedir este esquema polifacético de degradación del medio ambiente [541].

---

[537] *Ibid.*, pág. 340.

[538] *Ibid.*, pág. 341. Otras repercusiones son : la destrucción de pequeños organismos como las larvas de los peces (muchas veces envenenadas por biocidas antisépticos); la reducción de la abundancia de los peces, de la biomasa y de la diversidad de las especies; la exacerbación de tensiones sinergéticas; el desplazamiento del equilibrio entre las especies de algas, lo que crea problemas de olor y de sabor; la muerte de muchas especies sensibles debido a cambios súbitos de temperatura durante el inicio y la interrupción de las operaciones.

[539] *Ibid.*, pág. 345. Además de desechos tóxicos provenientes de las industrias petroquímica, metalúrgica y otras, la cuadruplicación proyectada en el uso de plaguicidas con fines agrícolas en los países en desarrollo causará un aumento en la toxicidad (*ibid.*, págs. 397 y 426).

[540] *Ibid.*, pág. 385. « El agua de superficie y subterránea muchas veces se contamina con efluentes de las operaciones de minería y de molienda y con la precipitación pluvial o la acción de corrientes sobre desechos sólidos de la minería y de la molienda ». Entre los ejemplos se pueden citar el drenaje de ácido de las minas en que se extraen minerales que contienen sulfuro y los vaciadores (que aniquilan muchas formas de vida al reducir el pH) y los desechos salinos procedentes de la explotación de potasa; por ejemplo, fuera del famoso caso del Rin, el problema es agudo en las aguas del río Werra, compartido por la República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania, parte del sistema del río Weser, como consecuencia de lo cual Brema solamente puede utilizar el Weser para el 20 % de su suministro de agua) (*ibid.*, págs. 387 y 388). La filtración nuclear subterránea ha pasado a ser también un peligro que se debe tener en cuenta; véase *Newsweek,* 20 de agosto de 1973, págs. 79 y 80, y, en forma más general, Ford Foundation Nuclear Study Group, *Nuclear Power Issues and Choices,* Cambridge (Mass.), 1977; véase también L. Emmelin y B. Wiman, *The Environmental Problems of Energy Production,* Estocolmo, 1978.

[541] Véase *The Global 2000 Report... (op. cit.),* págs. 406 a 409 y 427 a 431. « La forma en que se utiliza el agua podría convertirse en la limitación más importante al aumento de los rendimientos [de la agricultura] en el mundo en desarrollo » (*ibid.*, pág. 100). Respecto de estos asuntos, consúltese también, entre otros, a R. Dasmann y otros, *Ecological Principles for Economic Development,* Londres, Wiley, 1974; H. E. Dregne, ed., *Arid Lands in Transition,* Wáshington (D.C.), American Society for the Advancement of Science, 1970; FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture,* Roma, 1977, y *Guidelines for Watershed Management,* Roma, 1977; United States Agency for International Development, *Proceedings of the U.S. Strategy Conference on Tropical Deforestation,* Wáshington (D.C.), 1978; E. P. Eckholm, *Losing Ground : Environmental Stress and World Food Prospects,* Nueva York, Norton, 1976; J. Simpson y R. Bradley, « The environmental impact of water reclamation in overseas countries », *Water Pollution Control,* Maidstone (Kent), 1978, vol. 77, segunda parte, pág. 222; «Abastecimiento público de agua y evacuación de aguas residuales », *Crónica de la OMS,* vol. 30, N.° 8, 1976, pág. 356; UNESCO, *Tropical Forest Ecosystems,* informe sobre el estadio de los conocimientos preparado con la colaboración del PNUMA y la FAO, París, 1978; OCDE, *L'évaluation des effets potentiels des produits chimiques dans l'environnement,* París, 1978, e *Interfuturs,* París, 1979; P. Ehrlich y otros, *Ecoscience : Population, Resources, Environment,* San Francisco (Calif.), Freeman, 1977; N. Myers, *The Sinking Ark,* Oxford, Pergamon Press, 1979; E. Salati y otros, « Origem e distribuçao das chuvas na Amazônia », *Interciencia,* Caracas, vol. 3, N.° 4, 1978, pág. 200; Brasil, Secretarias de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, de Agricultura e de Ciencia e Tecnologia, *Planoroeste II,* Belo Horizonte, 1978; M. I. L'vovich, *Mirovye vodnye resursy i ikh budushchee* (Recursos hídricos mundiales y su evolución futura), Moscú, Mysl, 1974; R. Persson, *Forest Resources of Africa,* Estocolmo, Royal College of Forestry, 1977; H. Anderson y otros, *Forests and Water,* Wáshington (D.C.), U.S. Forest Service, 1976; Committee for Co-ordination of Investigations of the Lower Mekong Basin, *Pa Mong Optimization and Downstream Effects Study : Environmental Effects,* Bangkok, 1976; L. Obeng, « Water and health », *Clean Water for All,* Wáshington (D.C.), 1976; Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, *World Conservation Strategy,* Morges (Suiza), 1978.

11. La cuestión especial de la acción mutua entre el mar y las aguas dulces

302. Las comunidades técnicas y científicas estudian las interacciones que tienen lugar dondequiera que el agua dulce se encuentra con el mar, pero los especialistas en recursos hidráulicos y los juristas internacionales no han hecho resaltar suficientemente la importancia de esta dimensión del derecho de los cursos de agua internacionales [542]. Los acontecimientos en relación con el medio ambiente marino exigen atención. El interés por la calidad del sistema de ríos y aguas subterráneas ha incluido sin duda alguna, desde hace largo tiempo, la intrusión del agua salada —que es un efecto ambiental de los océanos sobre el sistema de aguas dulces—, pero también debe prestarse gran atención a los efluvios de las corrientes y los acuíferos hacia el mar, en donde vienen teniendo lugar graves efectos ambientales. Gran parte de la alteración perjudicial es causada por los cursos de agua, incluidos los internacionales.

303. El problema se concentra en los deltas y en los estuarios, pero además ordinariamente se transmiten efectos a lo largo de las costas y a veces bastante mar adentro [543]. Los Estados ribereños de varios mares han firmado tratados en los que se incluyen disposiciones sobre la contaminación transportada por los ríos [544]. Hasta la fecha, si bien estas relaciones son de evidente y creciente importancia, parece ser que la cooperación entre quienes administran los recursos marinos y sus homólogos que se ocupan de los cursos de agua internacionales es muy escasa. Sin embargo, el Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, de 1980, contiene particularmente disposiciones sobre la situación de los cursos de agua internacionales :

Artículo 11

1. Si hay riesgo de que las descargas procedentes de un curso de agua que atraviesa los territorios de dos o más Partes, o sirve de frontera entre ellas, provoquen la contaminación del medio marino de la zona del Protocolo, se invita a las Partes interesadas a que [...] cooperen con miras a garantizar su plena aplicación [del Protocolo].

2. No podrá considerarse a ninguna Parte responsable de una contaminación que tenga su origen en el territorio de un Estado que no sea Parte Contratante. No obstante, la Parte Contratante se esforzará en cooperar con ese Estado a fin de hacer posible la plena aplicación del presente Protocolo [545].

Sin embargo, dentro del sistema de cursos de agua internacionales, y aparte de los deberes contractuales, puede decirse que una obligación colectiva de los Estados del sistema prevalece para elaborar medidas sobre una base equitativa a fin de reducir o eliminar la contaminación que causa perjuicio apreciable al medio ambiente marino, por lo menos cuando la contaminación tiene origen en más de uno de los Estados del sistema.

304. De muy especial significación es la Convención sobre el derecho del mar, que invariablemente reconoce la importancia del problema, especialmente en la

---

[542] Véase, sin embargo, S. Burchi, « International legal aspects of pollution of the sea from rivers », *The Italian Yearbook of International Law, 1977*, Nápoles, vol. III, 1978, pág. 115; Hayton, « Progrès réalisés dans le cadre des accords de coopération », *loc. cit.*, pág. 75; Manner, « La pollution des eaux en droit international », *loc. cit.*, pág. 55.

[543] Las relaciones físicas y biológicas son complejas. Véase, por ejemplo, « El desagüe de los ríos y la contaminación del mar » (E/C.7/2/Add.8); O. Schachter y D. Serwer, « Marine pollution problems and remedies », *American Journal of International Law*, vol. 65, 1971, pág. 84; J. L. Hargrove, *Who Protects the Ocean?*, St. Paul (Minn.), West Publishing Co., 1975.

[544] Convenio para la prevención de la contaminación marina desde fuentes terrestres, firmado en París en 1974 *[Journal officiel des Communautés européennes*, Luxemburgo, 18.º año, N.º L 194 (25 de julio de 1975), pág. 6]; Convenio para la protección del medio marino en la zona del mar Báltico, firmada en Helsinki en 1974 [*International Legal Materials*, volumen XIII, N.º 3, 1974, pág. 546]; Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, firmado en Barcelona en 1976 *[ibid.*, vol. XV, N.º 2, 1976, pág. 290; aparecerá en Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, con el número 16908]; Convenio regional de Kuwait de 1978 para la cooperación en materia de protección del medio marino contra la contaminación *[ibid.*, vol. XVII, N.º 3, 1978, pág. 511; véase también págs. 501 a 511]. El 23 de marzo de 1981, una conferencia de plenipotenciarios de los Estados interesados, celebrada en Abidján del 16 al 23 de marzo de 1981, aprobó un Convenio para la cooperación en la protección y el desarrollo del medio ambiente marino y costero en la región occidental y central de Africa, así como el Protocolo relativo a la cooperación en la lucha contra la contaminación en casos de emergencia, en los que se presta atención a los desechos transportados por los ríos hacia las costas [véase el Acta Final de la Conferencia (UNEP/IG.22/7)].

[545] *International Legal Materials*, vol. XX, N.º 4, 1980, pág. 873. « De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 [...], las Partes colaborarán [...] en los sectores de la ciencia y la tecnología relacionados con la contaminación de origen terrestre, especialmente en lo que se refiere a la investigación sobre los efluentes, los itinerarios y los efectos de los distintos contaminantes y sobre la elaboración de nuevos métodos para su tratamiento, reducción o eliminación. Con este fin, las Partes se esforzarán en particular en : *a*) intercambiar información científica y técnica; *b*) coordinar sus programas de investigación » (art. 9) (*ibid.*, pág. 872). El Protocolo se aplica « a las descargas contaminantes [...] de fuentes terrestres situadas en los territorios respectivos de las Partes, en particular : [...] indirectamente, a través de ríos, canales u otros cursos de agua, incluidos los subterráneos, o por medio de escorrentías [...] » (art. 4, párr. 1, apartado *a*) (*ibid.*, pág. 870); « el peligro que la contaminación de origen terrestre supone para el medio marino y la salud humana, así como los problemas graves que esto ocasiona en gran parte de las aguas costeras y los estuarios » se reconocen como debidos « fundamentalmente a la descarga de desechos domésticos e industriales no tratados, insuficientemente tratados [...] » (preámbulo) (*ibid.*, pág. 869); las Partes deben emprender « a la mayor brevedad posible actividades de vigilancia con el fin de : *a*) evaluar sistemáticamente [...] los niveles de contaminación a lo largo de sus costas, en particular por lo que atañe a las sustancias o fuentes enumeradas en los anexos I y II, e informar periódicamente al respecto [...] » (art. 8) (*ibid.*, pág. 872); « cuando la contaminación de origen terrestre procedente del territorio de una Parte pueda afectar directamente los intereses de una o más Partes, las Partes interesadas, a petición de una o más de ellas, se comprometen a celebrar consultas con miras a buscar una solución satisfactoria » (art. 12, párr. 1) (*ibid.*, pág. 873); véanse también los anexos I (*ibid.*, págs. 875 y 876), II (*ibid.*, págs. 876 y 877) y III sobre los factores que se han de tomar en cuenta al expedir autorizaciones de descarga de desechos que contengan sustancias sujetas a controles (*ibid.*, págs. 877 y 878). El artículo 8 de la Convención básica de Barcelona de 1976 exige que las partes tomen « todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo causada por desagües de ríos [...] » *[ibid.*, vol. XV, N.º 2 (marzo de 1976), págs. 291 y 292].

parte XII, y más concretamente en la sección 5, titulada « Reglas internacionales y legislación nacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino ». La Convención contiene 14 artículos directamente relacionados con las responsabilidades que los Estados tienen respecto de sus cursos de agua internacionales [546]. Por ejemplo, el artículo 207, titulado « Contaminación procedente de fuentes terrestres », estipula en su párrafo 1 que :

> Los Estados dictarán leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres, incluidos los ríos [y] estuarios [...], teniendo en cuenta las reglas y estándares, así como las prácticas y procedimientos recomendados [...].

También es pertinente la disposición del párrafo 3 del artículo 207: « Los Estados procurarán armonizar sus políticas al respecto en el plano regional apropiado »; en el párrafo 4 se obliga a los Estados a que procuren establecer reglas y estándares, así como prácticas y procedimientos recomendados, de carácter mundial y regional, « actuando especialmente por conducto de las organizaciones internacionales competentes o de una conferencia diplomática »; en el párrafo 5 se exige que dichas leyes, reglamentos, medidas, reglas, estándares y prácticas y procedimientos recomendados incluyan « disposiciones destinadas a reducir lo más posible la evacuación en el medio marino de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, en especial las de carácter persistente » [547].

305. Sería difícil sostener que la legislación y los mecanismos nacionales para la reglamentación, investigación, determinación de la culpa y evaluación de los daños serían suficientes cuando la fuente de la contaminación es un curso de agua internacional. En el artículo 235 del proyecto de convención sobre el derecho del mar, relativo a la responsabilidad, se hace hincapié en la indemnización de « todos los daños resultantes de la contaminación del medio marino » y se exige a los Estados que cooperen en « la aplicación del derecho internacional existente y en el ulterior desarrollo del derecho internacional relativo a las responsabilidades y obligaciones relacionadas con la evaluación de los daños y su indemnización y a la solución de las controversias conexas [...] » (párr. 3). En virtud de estas disposiciones, se exigirá de los Estados del sistema de un curso de agua internacional que desemboca en el mar que preparen normas y procedimientos a fin de cumplir esta obligación.

306. En la sección IV, titulada « Vigilancia y evaluación ambiental », el proyecto de convención dispone:

> Los Estados, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes, procurarán, [...] de modo compatible con los derechos de otros Estados, observar, medir, evaluar y analizar [...] los riesgos de contaminación del medio marino o sus efectos (art. 204, párr. 1) [548].

Cuando los Estados tengan « motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable del medio marino u ocasionar cambios importantes y perjudiciales en el mismo, evaluarán [...] los efectos potenciales de esas actividades [...] e informarán de los resultados [...] » (art. 206). Los informes deberán publicarse o presentarse « a las organizaciones internacionales competentes » (art. 205). También se ordena la cooperación «para promover estudios, realizar programas de investigación científica y fomentar el intercambio de la información y los datos obtenidos acerca de la contaminación del medio marino » (art. 200) [549].

307. « Cuando un Estado tenga conocimiento de casos en que el medio marino se halle en peligro inminente de sufrir daños por contaminación o los haya sufrido ya, lo notificará inmediatamente a otros Estados que a su juicio puedan resultar afectados por esos daños, así como a las organizaciones internacionales competentes » (art. 198). Los Estados del área afectada « y las organizaciones internacionales competentes » —que pueden incluir las comisiones fluviales o instituciones conjuntas semejantes creadas por Estados del sistema— deberán cooperar « para eliminar los efectos de la contaminación y prevenir o reducir al mínimo los daños. Con ese fin, los Estados elaborarán y promoverán en común planes de emergencia para hacer frente a incidentes de contaminación [...] » (art. 199).

308. Si la nueva Convención sobre el derecho del mar entra en vigor, o si tales disposiciones representan o en otra forma llegan a convertirse en parte del derecho internacional general, se planteará el interrogante de si los Estados del sistema necesitarán unir sus fuerzas, y en qué grado, para cumplir estas obligaciones en cuanto se aplican a sus cursos de agua internacionales, totalmente aparte de cómo se disponga en los proyectos de artículos sobre este tema y de sus efectos.

309. El proyecto de artículo 193 de la misma Convención consagra el derecho de los Estados a explotar sus recursos naturales, y exige que el ejercicio de este derecho sea « con arreglo a su política en materia de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino ». En virtud del párrafo 1 del artículo 194, los Estados están obligados a tomar « todas las medidas [...] que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, [...] individual o conjuntamente según proceda »,

---

[546] Arts. 66, 67, 194, 197 a 202, 204, 206, 207, 213 y 235 (*Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar*, vol. XVII, documento A/CONF.62/122).

[547] Estas reglas, estándares, etc., han de ser reexaminados periódicamente (art. 207, párr. 4). En su parte XII, la Convención dedica a este punto el primer artículo de la sección 6, titulada « Ejecución », en virtud del cual los Estados tomarán las medidas necesarias « para poner en práctica las reglas y estándares internacionales aplicables establecidos por conducto de las organizaciones internacionales competentes o de una conferencia diplomática [...] » (art. 213).

[548] « En particular, los Estados mantendrán bajo vigilancia los efectos de cualesquiera actividades que autoricen o realicen, a fin de determinar si dichas actividades pueden contaminar el medio marino » (art. 204, párr. 2).

[549] Además, los Estados « Procurarán participar activamente en los programas regionales y mundiales encaminados a obtener los conocimientos necesarios para evaluar la naturaleza y el alcance de la contaminación, la exposición a ella, su trayectoria y sus riesgos y remedios. »

y « se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto ». En el párrafo 3 del mismo artículo se enumeran expresamente las fuentes terrestres. Además, en virtud del párrafo 2, los Estados deberán « garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente [...] ».

310. Finalmente, se dedican artículos separados al interés y responsabilidad respecto de la pesca que afecte a las poblaciones y especies de peces diádromos. El uso de los ríos internacionales por tales peces en la realización de sus ciclos de vida compromete la responsabilidad colectiva de los Estados del sistema [550].

311. Aunque los tratados existentes y las instituciones dedicadas a la protección de un curso de agua internacional de la contaminación pasan por alto lo que sucede una vez que las aguas pasan más allá de la desembocadura o delta del río [551], los Estados del sistema probablemente adquirirán la responsabilidad, si ya no la han adquirido, de proteger las aguas marítimas a las que llegan las corrientes de sus ríos. El proyecto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar constituye demostración considerable, si no concluyente, del crecimiento y la aceptación de tales oblicaciones internacionales [552]. Después de todo, un curso de agua internacional es parte de un sistema interdependiente mayor [553]. Las consecuencias de esta interdependencia hacen necesario un enfoque amplio de la administración racional de los recursos hidráulicos internacionales; las reglas generales del derecho internacional deben fomentar la colaboración esencial que se requiere. En efecto, la « participación equitativa » para sistemas de cursos de agua internacionales determinados puede muy bien necesitar que se la recalcule a la luz de las responsabilidades sobre la calidad del agua del mar y la protección del medio ambiente. Es posible que la considerable contaminación y los efectos ambientales ajenos a los cursos de agua que puedan haber permitido anteriormente uno o más de los Estados del sistema tengan que reducirse debido a las obligaciones de proteger y conservar el medio marino. Por ejemplo, una disminución de las capturas de pescado en aguas costeras a consecuencia de la contaminación introducida desde un curso de agua internacional puede convertirse en la base para una reclamación de un Estado ribereño adyacente, o por un Estado sin litoral que posea derechos de pesca y el cual puede o no ser Estado del sistema del curso de agua internaccional [554].

12. Artículo propuesto

312. Con base en la práctica en evolución de los Estados y el reconocimiento prevaleciente de la fragilidad a largo plazo de los sistemas interdependientes de la biosfera, así como en las condiciones nocivas de tantos de los cursos de agua internacionales del mundo, se propone el siguiente artículo a la consideración del sucesor del Relator Especial y de la Comisión :

Artículo 10.—Contaminación y protección del medio ambiente

1. A los efectos de este artículo, « contaminación » significa toda introducción directa o indirecta, por el hombre, de sustancias, especies o energía en las aguas de un sistema de cursos de agua internacionales que produce efectos perjudiciales para la salud o la seguridad del hombre, para la utilización de las aguas con cualquier finalidad benéfica, o para la preservación o protección del medio ambiente.

2. A los efectos de este artículo, « protección del medio ambiente » significa salvaguardar la fauna, la flora y otros recursos naturales de la tierra de la destrucción, menoscabo o degradación, y la conservación de la calidad de la vida y de sus lugares de esparcimiento.

3. En forma consecuente con el artículo 6 sobre « Participación equitativa », el artículo 7 sobre « Determinaciones de la utilización equitativa » y el artículo 8 sobre « Responsabilidad por el perjuicio apreciable » de estos artículos, el Estado del sistema tiene el deber de mantener

---

[550] Art. 66 (Poblaciones anádromas) y art. 67 (Especies catádromas).

[551] Aunque aparentemente con dos excepciones : el Convenio sobre la protección del Rin contra la contaminación por sustancias químicas, de 1976, que en el apartado *g* del párrafo 2 del artículo 1 dispone que la necesidad de « conservar una calidad aceptable del agua marina » debe tomarse en cuenta (*International Legal Materials*, vol. XVI, N.° 2, 1977, pág. 224; aparecerá con el N.° 17511 en Naciones Unidas, *Recueil des Traités*); y el Acuerdo de 1971 entre Finlandia y Suecia acerca de los ríos fronterizos es aplicable a « los efluentes especiales formados por los diversos brazos en la boca del río Torne » y a « la parte del golfo de Botnia que se encuentra entre las jurisdicciones finlandesas y suecas del Bajo Torne », art. 1 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 825, pág. 273). Para sus zonas de interés común en el río de la Plata hacia el mar, Argentina y Uruguay han constituido una Comisión Técnica Mixta (con sede en Montevideo) de conformidad con su Tratado de 1973; en virtud del mismo Tratado se ha creado una Comisión Administradora completamente separada para el río de la Plata (ubicada en la isla de Martín García [*International Legal Materials*, vol. XIII, N.° 2, 1974, págs. 261, 262, 265 y 266]; véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 324 a 326, documento A/CN.4/274, párrs. 115 a 130.

[552] La Asociación de Derecho Internacional ha aprobado seis artículos sobre la « Contaminación marina de origen continental » que complementan las Reglas de Helsinki (ILA, *Report of the Fifty-fifth Conference...*, págs. xvii y xviii y 97 a 106, Relator : K. Cuperus). Véase también la resolución sobre « medidas relativas a la contaminación accidental del mar » (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1969*, Basilea, vol. 53, t. II, págs. 363 a 370). Durante los trabajos de la Decimoquinta Comisión del Instituto, dedicada a la contaminación de los ríos y lagos internacionales,

> « [...] fue aparente que la contaminación del mar de origen telúrico era también una contaminación transfronteriza causada por ríos o lagos de la cual sería bastante arbitrario no ocuparse. Finalmente, las preocupaciones sobre la defensa del medio ambiente como tal, verdadero patrimonio de la humanidad, que predominan hoy día en el mundo han conducido incluso a la Comisión a plantearse el interrogante de si no sería necesario exigir que los Estados se preocupasen por la protección de sus aguas en sus propios territorios » (*ibid., 1979*, vol. 58, t. II, pág. 107).

[553] Véase Burchi, *loc. cit.*, pág. 131.

[554] Véase la Convención sobre el derecho del mar, en general la parte V, y en particular art. 56, párr. 1, apartado *b*, inciso iii, y párr. 2, y arts. 59, 61 y 69 (*Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar*, vol. XVII, documento A/CONF.62/122.

la contaminación de los recursos hidráulicos compartidos en niveles suficientemente bajos para que no se cause perjuicio apreciable en el territorio de ningún otro Estado del sistema, pero un Estado del sistema no tiene deber alguno de reducir la contaminación procedente de otro Estado del sistema a fin de evitar que se cause perjuicio apreciable a un tercer Estado del sistema como consecuencia de esa contaminación, excepto en acuerdo, sobre una base equitativa, con otros Estados del sistema.

4. A solicitud de un Estado del sistema, otro Estado del sistema en cuyo territorio se origine contaminación que cause perjuicio, si bien perjuicio no apreciable, en el territorio del primer Estado del sistema por medio de las aguas de un curso de agua internacional tomará todas las medidas razonables para reducir dicha contaminación, a condición de que el Estado del sistema solicitante sufrague los costos razonables, directos e indirectos, de las medidas apropiadas de reducción, si así lo solicita el Estado del sistema que cause perjuicio.

5. A solicitud de cualquier Estado del sistema, los Estados del sistema interesados celebrarán consultas con miras a preparar y aprobar listas de sustancias o especies peligrosas, cuya introducción en las aguas del sistema de cursos de agua internacionales será prohibida, limitada, investigada o vigilada, según corresponda.

6. A menos que se acuerde otra cosa mediante acuerdo entre los Estados del sistema interesados, ningún Estado podrá contaminar o permitir la contaminación de las aguas de un sistema de cursos de agua internacionales en concentraciones o combinaciones que tengan como consecuencia la pérdida de vidas humanas, o enfermedades debilitantes o desfigurantes, en el territorio de otro Estado del sistema. Sin perjuicio de su responsabilidad por el perjuicio apreciable en virtud del artículo 8 de estos artículos en caso de que tal contaminación ocurra de todas maneras, el Estado del sistema que cause la contaminación procederá con toda rapidez deliberada a reducir la contaminación al nivel necesario para evitar dichas consecuencias.

7. Los Estados del sistema establecerán, individual o conjuntamente, regímenes para asegurar que sus actividades y las actividades bajo su jurisdicción o control no causen degradación ambiental apreciable o irreversible en el sistema de cursos de agua internacionales o por medio del mismo.

8. Cuando un sistema de cursos de agua internacionales descargue en aguas marítimas o en un mar interior, los Estados del sistema tienen el deber, individual y conjuntamente, y sobre una base equitativa, de tomar las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones, de costumbre y convencionales, incluidas las que se derivan del derecho del mar, para proteger el medio marino, incluidas las medidas preventivas, correctivas y de control.

9. En el caso de una emergencia ambiental o de contaminación, el Estado o los Estados del sistema dentro de cuya jurisdicción se haya precipitado la emergencia, el Estado o los Estados del sistema en cuya jurisdicción ocurran los efectos de la emergencia, y cualquier Estado o Estados que tuvieren conocimiento del suceso comunicarán por el medio más rápido disponible a todos los Estados del sistema que puedan verse afectados toda la información y datos pertinentes disponibles y tomará medidas inmediatas para neutralizar o mitigar el peligro o el daño, individual o conjuntamente con otros Estados del sistema.

10. Los Estados del sistema de un sistema de cursos de agua internacionales celebrarán consultas ya sea a través de sus instituciones competentes conjuntas o internacionales o mediante reuniones periódicas, con miras a la adopción de un régimen de control de la contaminación y protección del medio ambiente para el sistema que sea suficiente para satisfacer sus responsabilidades al respecto en virtud del derecho internacional, incluidos los presentes artículos.

11. En el caso de que uno o más Estados del sistema requieran la disminución o mitigación de una contaminación específica, o un programa determinado para la protección del medio ambiente, a fin de realizar el cumplimiento de las disposiciones de este artículo, los Estados del sistema interesados negociarán con miras a acordar un calendario y medidas eficaces para llevar a la práctica la disminución, mitigación o el programa, o disposiciones alternativas suficientes para el efecto, según fuere apropiado.

12. Además de los derechos y deberes descritos en el artículo 8 sobre « Responsabilidad por el perjuicio apreciable » y en el artículo 9 sobre « Reunión, elaboración y diseminación de información y datos » de estos artículos, los Estados del sistema tienen el deber de compartir recíprocamente los datos físicos, químicos y biológicos disponibles sobre contaminantes y sobre los factores de protección ambiental, y los efectos de la contaminación y el perjuicio ambiental, relacionados con sus sistemas de cursos de agua internacionales, a fin de que pueda lograrse, individual y conjuntamente, el más pleno entendimiento técnico factible de cualquier problema de contaminación o de protección ambiental que afecte a los cursos de agua internacionales. Los Estados del sistema interesados prepararán evaluaciones de los efectos ambientales cuando uno de ellos así lo solicite y ofrezca sufragar los costos razonables sobre una base equitativa.

13. En cumplimiento de sus obligaciones en virtud de este artículo, un Estado del sistema puede requerir contribuciones sobre una base equitativa de otros Estados del sistema que se beneficien de las medidas o programas de control de la contaminación o relacionados con la protección del ambiente que sean necesarios en las circunstancias y, si los recursos del Estado del sistema son todavía insuficientes, se valdrá de la asistencia disponible de carácter técnico o de otro tipo de gobiernos y de organizaciones intergubernamentales de las que sea miembro.

14. Las disposiciones de este artículo regirán sin perjuicio de cualquier deber que un Estado del sistema o los Estados del sistema tengan colectivamente para con Estados no pertenecientes al sistema por el perjuicio causado a derechos o intereses de Estados no pertenecientes al sistema.

313. El texto propuesto empieza con definiciones de la contaminación y protección ambiental, basadas en las diversas definiciones que se encuentran en los estudios aprobados y publicados por organizaciones pro-

fesionales no gubernamentales y en la práctica de los Estados [555]. La definición del párrafo 1 del proyecto de artículo sugerido excluye los cambios perjudiciales de la calidad o composición de las aguas producidos por la naturaleza solamente. Es decir, que, si bien el agente puede ser indirecto, la acción o inacción del hombre es requisito previo [556]. Cabe observar que la definición es de carácter « físico », ya que no define la contaminación en términos de lo que es perjudicial a los intereses legalmente protegidos de los Estados. Así pues, la definición no denota noción o condición alguna de daño legal. En pocas palabras, según esta definición, la contaminación es el hecho de la alteración cualitativa directa o indirecta por acción humana que afecte adversamente, en el sentido objetivo, el uso del agua, la salud o la seguridad humana, o el medio ambiente. El interrogante de si las consecuencias de tal alteración requieren algún grado de reducción como cuestión jurídica se trata separadamente en otras disposiciones del artículo [557].

[555] Probablemente todas las definiciones serán perfeccionadas y reunidas en un artículo separado de definiciones una vez que el trabajo de la Comisión sobre este tema se acerque a su conclusión.

[556] Sin embargo, el cambio natural puede muy bien dar por resultado daños al medio ambiente. Como se señala en el comentario al artículo IX de las Normas de Helsinki, que define la contaminación : « Por supuesto [...] " acto humano " se refiere a la falta de acción así como a la acción afirmativa » (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 496). Así, por ejemplo, la falta de acción para evitar la lixiviación de contaminantes procedentes de residuos de minas hacia el curso de agua internacional constituiría un « acto humano » según las Normas de Helsinki e introducción « indirecta » por el hombre según la definición que aquí se propone.

[557] Véase UNITAR, *International Co-operation for Pollution Control*, documento preparado por D. Serwer, Estudio del UNITAR N.° 9 (febrero de 1972), pág. 1.

Puede ser útil, en esta coyuntura, la lectura de las clases de contaminación del agua según una publicación de la OMS :

« *a*) contaminación por bacterias, virus y otros organismos patógenos;

» *b*) contaminación por sustancias orgánicas susceptibles de descomposición, que al absorber el oxígeno del agua causan la muerte de los peces, producen olores pestilentes, y dan al agua un aspecto repugnante [...];

» *c*) contaminación por sales inorgánicas, cuya característica es que no pueden eliminarse mediante las técnicas habituales de tratamiento del agua; este tipo de contaminación puede inutilizar el agua para beber, regar y muchos usos industriales;

» *d*) contaminación por sustancias nutritivas para las plantas —potasa, fosfatos, nitratos, etc.— las más de las cuales son también sales inorgánicas, pero que además poseen la propiedad de facilitar el crecimiento de malas hierbas y de algas y de formar, por fotosíntesis, materias orgánicas que pueden acumularse en el fondo de los lagos;

» *e*) contaminación por sustancias oleosas que pueden ser nocivas para los peces, ensuciar el agua, aislar del aire la superficie del río disminuyendo la reoxigenación del agua, acumularse en cantidades molestas si las circunstancias son propicias y provocar una gran demanda de oxígeno;

» *f*) contaminación por agentes tóxicos específicos, que van desde las sales metálicas hasta los compuestos químicos sintéticos de gran complejidad.

» También cabe mencionar el calor producido por las aguas de instalaciones industriales [...], el cieno [...] y, en fin, la contaminación por sustancias radiactivas. » (OMS, *Lucha contra la contaminación del agua*, Ginebra, 1966, Serie de informes técnicos, N.° 318, págs. 6 y 7.)

314. Algunas de las principales definiciones anteriores que se consultaron ofrecen un punto útil de comparación con el texto propuesto. La definición del Instituto de Derecho Internacional es la que ha sido aprobada más recientemente :

[...] « contaminación » significa toda alteración física, química o biológica de la composición o calidad de las aguas que sea consecuencia directa o indirecta de la acción humana y afecte a los usos legítimos de tales aguas, con lo cual se cause perjuicio [558].

315. Otra definición es la de las Normas de Helsinki :

[...] el término « contaminación del agua » se refiere a todo cambio nocivo resultante de un acto humano en la composición, contenido o calidad naturales de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional [559].

Como se indica en el comentario a esta definición, la preocupación « no es acerca de los cambios que mejoran el contenido o la calidad del agua »; se refiere a « cambios que hacen que el agua sea inutilizable o menos utilizable para un empleo beneficioso *u otros cambios que sean de naturaleza nociva* » [560]. Así, en fecha tan temprana como la de aprobación de las Normas de Helsinki (1966), los efectos perjudiciales de la contaminación del agua se consideraban como no circunscritos

[558] Resolución de Atenas sobre la contaminación de los ríos y lagos y el derecho internacional, art. 1, párr. 1 (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. II, pág. 196). La definición de la OCDE, formulada a través de prolongadas consultas, dice :

« " Contaminación " significa toda introducción directa o indirecta por el hombre de sustancias o energía en el medio ambiente que tiene por resultado efectos nocivos de tal naturaleza que ponen en peligro la salud humana, causan daño a los recursos vivos y ecosistemas, deteriora los lugares de esparcimiento o interfiere en otros usos legítimos del medio ambiente.

» " Contaminación transfronteriza " significa toda contaminación intencional o no intencional cuyo origen físico dependa, o esté situado entera o parcialmente dentro, de la zona de la jurisdicción nacional de un país y que tenga efectos en la zona de jurisdicción nacional de otro país.» [OCDE, *L'OCDE et l'environnement (op. cit.)*, pág. 128, anexo a la recomendación C(77)28(Final), párrs. *a* y *c*.]

La Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO ha propuesto, en « Esquema general del alcance del programa ampliado y a largo plazo de exploración e investigación oceánicas » (A/7750, párr. 2), una definición de la contaminación marina :

« Introducción por el hombre, en forma directa o indirecta, de sustancias o energía dentro del ambiente marino (incluidos los estuarios), con el resultado de efectos nocivos tales como perjuicios para los recursos vivientes, peligros para la salud humana, obstáculos para las actividades marinas (incluida la pesca), empeoramiento de la calidad para el empleo del agua del mar, y reducción de las posibilidades de esparcimiento. »

El artículo 40 del Estatuto del río Uruguay, adoptado por Uruguay y Argentina en 1975, define la « contaminación » como « la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancia o energía de las que resulten efectos nocivos » *[Actos internacionales Uruguay-Argentina 1830-1980 (op. cit.)*, pág. 601]. Véase también el examen de las definiciones de la contaminación en *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. I, págs. 268 a 272.

[559] Art. IX *[Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 390, documento A/CN.4/274, párr. 405].

[560] ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 495.

a la obstaculización de un uso de las aguas. Así, por ejemplo, la enfermedad transportada por el agua o relacionada con ella puede contraerse sin acercarse al agua, pero el sistema de cursos de agua internacionales fue el medio a través del cual se realizó la transmisión; la creación de las condiciones que facilitan el establecimiento de vectores de enfermedades es una intervención humana indirecta. Y puesto que la naturaleza y los efectos de los contaminantes están en tal estado de cambio, es aconsejable adoptar una definición de la contaminación que comprenda cualquier alteración perjudicial de la composición o calidad natural del agua sin tener en cuenta sus efectos en los ulteriores usuarios [561].

316. El Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe sobre la prevención y el control de la contaminación marina, utilizó la siguiente definición :

> Introducción por el hombre, en forma directa o indirecta, de sustancias o energía dentro del ambiente marino (incluidos los estuarios), con el resultado de efectos nocivos tales como perjuicios para los recursos vivientes, peligros para la salud humana, obstáculos para las actividades marinas (incluida la pesca), empeoramiento de la calidad para el empleo del agua del mar, y reducción de las posibilidades de esparcimiento [562].

Al examinar esta definición ampliamente aceptada, en un estudio del UNITAR se observa lo siguiente :

> La contaminación se considera como aquella parte de la corriente de materiales y energía producto de actividades del hombre hacia el ambiente que puede ocasionar efectos indeseables. La decisión sobre lo que es indeseable puede variar según el contexto físico, legal, económico, social y cultural. Se considera que el control de la contaminación es la regulación de su circulación a fin de lograr objetivos tales como la protección de la salud humana, la protección de organismos y poblaciones distintos del hombre o la protección de otros recursos, incluida la estabilidad del medio ambiente mismo [563].

317. En el reciente Convenio de 1979 sobre contaminación transfronteriza del aire a largas distancias aparece la siguiente definición :

> *a*) « contaminación del aire » significa la introducción por el hombre, en forma directa o indirecta, de sustancias o energía en el aire con el resultado de efectos perjudiciales de tal naturaleza que pongan en peligro la salud humana, perjudiquen los recursos vivientes y los ecosistemas y las propiedades materiales, y deterioren o interfieran en las posibilidades de esparcimiento y otros usos legítimos del medio ambiente, y « contaminación del aire » se considerará de conformidad con esto;
>
> *b*) « contaminación transfronteriza del aire a largas distancias » significa la contaminación del aire cuyo origen físico esté situado entera o parcialmente dentro de la zona de la jurisdicción nacional de un Estado y que tenga efectos adversos en la zona de la jurisdicción de otro Estado a una distancia tal que en general no sea posible distinguir la contribución de fuentes individuales o grupos de fuentes de emisiones [564].

En un sentido análogo, la Convención sobre el derecho del mar contiene la siguiente definición :

> Por « contaminación del medio marino » se entiende la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino (incluidos los estuarios), cuando produzca o pueda producir efectos nocivos tales como : daños a los recursos vivos y a la vida marina; peligros para la salud humana; obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar; deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización, y menoscabo de los lugares de esparcimiento [565].

318. El proyecto de convención europea sobre la protección de las aguas dulces contra la contaminación, aprobado por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en 1969, contiene esta definición : « se entenderá por " contaminación de las aguas " todo cambio perjudicial resultante directa o indirectamente de las actividades del hombre en la composición natural, el contenido o la calidad de las aguas » [566]; sin embargo, en el proyecto de 1974 se amplía la definición así :

> por « contaminación del agua » se entenderá cualquier daño a la composición o estado del agua, resultante directa o indirectamente de acciones humanas, especialmente en detrimento de :
>
> su uso para el consumo humano y animal;
> su uso en la industria y la agricultura;
> la conservación del medio ambiente natural, especialmente de la fauna y flora acuáticas [567].

---

[561] *Ibid.*, pág. 496. « Se considera que un río está contaminado cuando la composición o la condición del agua se altera directa o indirectamente a consecuencia de las actividades humanas, de modo que resulta menos adecuada que en su estado natural para alguno o todos los usos » (OIEA, *Evacuación de desechos radiactivos en ríos, lagos y estuarios,* informe de un Grupo de Expertos, patrocinado por el OIEA y la OMS, Colección Seguridad, N.° 36, Viena, 1972, pág. 1, nota 1). Un Subcomité del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, designado para preparar proyectos de artículos sobre el derecho de los ríos internacionales, propuso la siguiente disposición : « Tal como se emplea en la presente propuesta, la expresión " contaminación de las aguas " se refiere a todo cambio nocivo resultante de un acto humano en la composición, contenido o calidad naturales de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional » (propuesta VIII, párr. 2) [Asian-African Legal Consultative Committee, *Report of the Fourteenth Session... (op. cit.),* pág. 105].

[562] E/5003, párr. 2. El Principio 7 de la Declaración de Estocolmo también incluye las « posibilidades de esparcimiento » :

> « Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar. » (*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano...,* pág. 4.)

[563] UNITAR, *International Co-operation for Pollution Control...,* pág. 1.

[564] Art. 1 (E/ECE/1010).

[565] Art. 1, párr. 4 de la Convención. Para un texto similar, véase también el Convenio regional de Kuwait de 1978 para la cooperación en materia de protección del medio marino contra la contaminación, art. I, párr. *a (International Legal Materials,* vol. XVII, N.° 3, 1978, pág. 512); el Convenio de 1974 sobre la protección del medio marino en la zona del mar Báltico, art. 2, párr. 1 *(ibid.,* vol. XIII, N.° 3, 1974, pág. 547), y el Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, art. 2, párr. *a (ibid.,* vol. XV, N.° 2, 1976, pág. 290; aparecerá en *Recueil des Traités* con el número 16908).

[566] Art. 1, párr. *c* [Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, recomendación 555 (1969) de 12 de mayo de 1969, documento 2561] *[Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 375, documento A/CN.4/274, párr. 374].

[567] Art. 1, párr. *d,* proyecto de convención europea para la protección de los cursos de agua internacionales contra la con-

(Continúa en la página siguiente.)

A este respecto cabe observar que el problema frecuente y persistente de la intrusión del agua salada en el agua dulce, superficial y subterránea, está dentro de la definición de la contaminación en el sentido de que la intervención humana ha inducido la invasión por el agua salada, inicialmente o en un grado o alcance mayor.

319. Puesto que no podría interpretarse que las « sustancias » de la definición comprenden las plantas, animales (por ejemplo, variedades de peces) y otros organismos vivos incluidos los parásitos, predatores o vectores, se ha agregado a la definición el término « especies ». « Sustancias » puede denotar cosas inertes, o por lo menos no vivientes. La introducción de diversas especies puede, por ejemplo, acelerar la eutroficación, obstruir las tomas de agua y la maquinaria, causar daño a las plantas pesqueras y las acuiculturas, reducir el oxígeno disponible, dañar los lugares de recreo o transmitir enfermedades. Los efectos de tales introducciones en algunos cursos de agua pueden ser de tanta gravedad, si no mayor aún, como los de muchas sustancias contaminantes (no vivientes) y ser sumamente difíciles de eliminar después de su introducción y establecimiento [568].

320. La mayoría de los países han adoptado ya leyes bastante completas contra la contaminación del agua de aplicación nacional. Las definiciones que se encuentran en dichas leyes varían ampliamente, pero su sentido básico es semejante al que ha evolucionado a nivel internacional, si bien a menudo son más completas o detalladas. Una disposición legal francesa servirá para ilustrar este punto :

> Esas disposiciones se aplican al vertimiento, desagüe, desechos, descarga directa o indirecta de sustancias de toda clase y, en general, a todo hecho capaz de provocar o aumentar la degradación de las aguas modificando sus características físicas, químicas, biológicas o bacteriológicas, ya se trate de aguas superficiales, subterráneas, o de aguas marinas dentro de los límites de las aguas territoriales [569].

La definición correspondiente en las leyes de Rumania, por ejemplo, dice lo siguiente :

> Se entenderá que la expresión « contaminación de las aguas » abarca la alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua, causadas directa o indirectamente por las actividades humanas, a causa de la cual el agua se hace inservible para el uso normal o para los fines para los que tal uso era posible antes de que ocurriera la alteración [570].

321. A menudo en las definiciones de la contaminación se hace referencia a los efectos nocivos en el medio ambiente, tal como lo hace el texto aquí propuesto, pero el alcance mayor del daño ambiental relacionado con las aguas requiere una definición separada, si bien complementaria [571]. El concepto de la contaminación es inherentemente cualitativo. No se refiere a inundaciones, impedimentos a la migración de los peces o a cambios del nivel del agua en sí. Por otra parte, el medio ambiente puede sufrir grave daño a causa de estos y de otros fenómenos « no contaminantes ».

322. Las posibilidades de esparcimiento que se mencionan en varias de las definiciones anteriormente citadas sobre la contaminación se reconocen en la definición propuesta de « protección del medio ambiente » como dignas de salvaguardar. La conservación, en el sentido tradicional más limitado del término, ha de entenderse como comprendida dentro de la « protec-

---

(Continuación de la nota 567.)

taminación [Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, documento 3417 (4 de abril de 1974), reproducido en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 377, documento A/CN.4/274, párr. 377].

> « [...] las aguas subterráneas de muchas ciudades de países en desarrollo a menudo están espesas por el cieno del alcantarillado y los desechos de fábricas de pulpa y papel, plantas enlatadoras, mataderos, refinerías de petróleo, plantas de productos químicos y otras industrias. Una consecuencia de esta contaminación es el descenso de la captura de peces aguas abajo de las ciudades de los países en desarrollo; además, en todo el mundo han ocurrido descensos en los sistemas de agua dulce y en las bahías, lagunas y estuarios. Con frecuencia los cambios [...] se hacen evidentes al aparecer la eutroficación, mareas rojas tóxicas, y la declinación de las ocupaciones de pesca en el interior. » [*The Global 2000 Report... (op. cit.),* pág. 340.]

[568] « Un problema menos ampliamente reconocido es la " contaminación biológica ", o sea, la introducción de especies no autóctonas en los ecosistemas costeros. Las nuevas especies introducidas, libres de sus predatores, parásitos y competidores naturales, pueden trastornar gravemente las redes alimentarias, su diversidad y estabilidad y pueden efectivamente eliminar valiosos recursos marinos vivientes autóctonos. » [*The Global 2000 Report... (op. cit.),* pág. 302.] Véase también W. Courtenay, Jr., y C. Robins, « Exotic organisms : an unsolved, complex problem », *Bio-Science,* Arlington (Va.), volumen 25, 1975, pág. 306. En el párrafo 1 del artículo 196 de la Convención sobre el derecho del mar se dispone que : « Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por [...] la introducción intencional o accidental en un sector determinado del medio marino de especies extrañas o nuevas que puedan causar en él cambios considerables y perjudiciales. » (*Documentos Oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar,* vol. XVII, documento A/CONF.62/122.)

[569] Ley N.º 64-1245, de 16 de diciembre de 1964, relativa al régimen y a la distribución de las aguas y a la lucha contra la contaminación, título I, « De la lucha contra la contaminación de las aguas y de su regeneración », art. 1, párrafo final (*Journal officiel de la République française, Lois et décrets,* París, 96.º año, N.º 295, 18 de diciembre de 1964, pág. 11258). [Texto reproducido en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 304, documento A/CN.4/274, párr. 30.]

[570] Art. 43, Ley de 20 de abril de 1973 sobre la ordenación de los recursos hidráulicos [*Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 313, documento A/CN.4/274, párr. 35].

[571] El papel predominante del agua incluso en la protección general del medio ambiente puede observarse fácilmente en la definición que figura en el primer párrafo del artículo 1 del Convenio de 1974 sobre la protección del medio ambiente entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia :

> « A los efectos de este Convenio, " actividades ambientalmente perjudiciales " significará la descarga desde el suelo o de edificios o instalaciones, de desechos sólidos o líquidos, gases o cualquier otra sustancia en cursos de agua, lagos o el mar y el uso de la tierra, el lecho del mar, los edificios o instalaciones en alguna otra forma que entrañe o pueda entrañar daño para el medio ambiente por la contaminación del agua o cualquier otro efecto sobre las condiciones del agua, amontonamiento de la arena, contaminación del aire, ruido, vibración, cambios de temperatura, radiación ionizante, luz, etc. » (*International Legal Materials,* vol. XIII, N.º 3, 1974, pág. 591.)

ción », el concepto contemporáneo más amplio [572]. Y la preservación de la calidad de la vida, empleada en la Declaración de Estocolmo en sentido amplio y destacando los beneficios para la humanidad [573], se incluye expresamente en cuanto puede involucrar cursos de agua internacionales. El mejoramiento de la calidad de la vida, objetivo articulado particularmente con respecto de los países en desarrollo, no se tiene en cuenta expresamente en este artículo, si bien todos los esfuerzos en tal sentido son naturalmente permitidos y loables, en forma consecuente con las normas relativas a la protección del medio ambiente que siguen a continuación [574].

323. El párrafo 3 del artículo propuesto vincula el funcionamiento de las disposiciones acerca de la contaminación con los artículos anteriores sobre participación equitativa, la determinación de la equidad de los usos y la responsabilidad. Las disposiciones sobre participación equitativa (art. 6) correlacionan el derecho de demandar, sobre una base equitativa, con la protección y control apropiados de los componentes del sistema de cursos de agua internacionales (párrs. 1 y 3). Según las disposiciones que orientan las determinaciones sobre el uso equitativo (art. 7), son factores que han de tomarse en cuenta, entre otros, la conservación de los recursos hidráulicos del sistema, toda interferencia de una utilización en las medidas de protección y control de otros Estados del sistema, la calidad de otros posibles suministros de agua, la contaminación de las aguas en general y la disposición de los Estados del sistema a colaborar en las medidas de protección y control (apartados *a, b* y *d* del párrafo 1). Y las disposiciones sobre la responsabilidad por el perjuicio apreciable (art. 8) condicionan el derecho del Estado del sistema a la utilización al proscribir el perjuicio apreciable (párr. 1); sin embargo, esta restricción misma es suspendida cuando se establece que el perjuicio determinado, si bien apreciable, es permitido como parte de la participación equitativa del Estado del sistema.

324. En el artículo que aquí se propone sobre la contaminación y la protección del medio ambiente, los aspectos contemplados en los artículos 6, 7 y 8 no se tratan directamente, sino que quedan denotados por referencia (« en forma consecuente con » los artículos 6, 7 y 8). La norma que el párrafo 3 contiene no está redactada, en primer lugar, negativamente (como si se dijera « no causarás perjuicio apreciable a otros Estados del sistema »), sino que expone un deber afirmativo de mantener la contaminación por debajo de ciertos niveles [575]. Por lo demás, un Estado del sistema no « hereda » las obligaciones sobre reducción de la contaminación de otro Estado del sistema frente a un tercer Estado del sistema en el que se ha ocasionado o se está ocasionando perjuicio apreciable; a su vez, esta exención tiene un límite : el Estado del sistema intermediario tiene el deber de trabajar de acuerdo con otros Estados del sistema para evitar el perjuicio apreciable a un tercer Estado del sistema por la contaminación procedente de otro Estado del sistema. Tal cooperación « en acuerdo » puede suponer, por ejemplo, medidas de vigilancia o control en el territorio del Estado del sistema exento,

---

572 La Declaración de Estocolmo carece de una definición de la degradación o daño al medio ambiente; sin embargo, son instructivos varios de los principios : « Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse [...] » (principio 2); « El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat [...] » (principio 4); « Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. [...] » (principio 6) *(Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano...*, pág. 4).

573 « El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida » (principio 8). Véanse también los principios 11, 13 y 15. Véase además Agencia para el Desarrollo Internacional, de los Estados Unidos, *Report on Environment and Natural Resource Management in Developing Countries*, vol. 1, Wáshington (D.C.), 1979.

574 No se recomienda una lenidad especial en relación con la protección de la fauna, la flora y otros recursos naturales de los países en desarrollo. Sin duda puede requerirse en mayor medida asistencia técnica y de desarrollo a los países menos desarrollados en relación con la protección del medio ambiente; sin embargo, un alejamiento del concepto de igualdad de los Estados puede muy bien producir un resultado adverso en este caso. En oposición al empleo de un doble criterio, véanse, por ejemplo, las observaciones de los señores Oda, Ago, Suy, do Nascimento e Silva, Yasseen y Mosler al examinar el proyecto de la resolución de Atenas sobre la contaminación de los ríos y lagos y el derecho internacional *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. II, págs. 127, 128 y 130 a 133). Para la opinión contraria, véanse, por ejemplo, las observaciones de los Sres. Jiménez de Aréchaga y Sette Câmara (*ibid.*, págs. 130 y 131). La resolución de Atenas, tal como fue aprobada, sólo dispone, en el artículo VIII, que es conveniente proporcionar asistencia técnica o de otro tipo en cantidad apropiada a los países en desarrollo a fin de ayudarlos a dar cumplimiento a las obligaciones y a aplicar las recomendaciones de la resolución (*ibid.*, pág. 200).

575 Tal como se presenta en el artículo propuesto, el deber se fundamenta en la condición objetiva de las aguas y no se satisface simplemente mediante la « diligencia razonable » de parte del Estado contaminante; las medidas deben ser puestas en práctica eficazmente y debe realmente lograrse el nivel requerido. En consecuencia, es una obligación producir un cierto resultado y no practicar cierto « grado » de conducta. Sin embargo, en virtud de estos artículos, sólo resultaría una responsabilidad para el Estado (y, es de suponer, por la culpa) si ocurre perjuicio apreciable o la infracción de otro deber *y* si el perjuicio u otra infracción no puede permitirse dentro de la participación equitativa del Estado agraviante. Véase la nota de la secretaría de la OCDE « Remarques sur la notion de devoir international des Etats en matière de protection de l'environnement » [OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière (op. cit.)*, pág. 408] y en particular el pasaje siguiente : « [...] el factor que se toma en consideración no es la conducta (subjetiva) de un Estado, sino la ocurrencia (objetiva) del daño fuera de la zona de su jurisdicción » *(ibid.*, pág. 415). Acerca de la espinosa cuestión de la conducta frente al resultado en relación con la contaminación de ríos y lagos internacionales, véase, entre otros, el análisis producido en *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. II, págs. 108 y ss.; G. Handl, « State liability for accidental transnational environmental damage by private persons », *American Journal of International Law*, vol. 74, N.° 3, 1980, en especial págs. 540 a 553, y las obras y prácticas allí citadas; P. M. Dupuy, « La diligence due dans le droit international de la responsabilité », en OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière (op. cit.)*, pág. 396; Jiménez de Aréchaga, « International law in the past third of a century » *(loc. cit.)*, págs. 267 a 273.

o una combinación de esfuerzos como parte de un programa conjunto de lucha contra la contaminación de varios tipos y orígenes. La expresión « sobre una base equitativa » se refiere aquí primariamente a compartir los costos o a dar contribución o indemnización respecto de beneficios a otros Estados del sistema y de efectos adversos en el territorio del Estado del sistema exento, o del sacrificio de utilizaciones benéficas en todo o en parte por el mismo Estado.

325. El principio de la indemnización es también punto central del párrafo 4 del artículo. Un Estado del sistema puede sufrir daños en su industria o agricultura que desde el punto de vista jurídico no ascienden al nivel umbral del perjuicio « apreciable ». Si así lo considera conveniente el Estado del sistema afectado, la eliminación o disminución de la contaminación que cause perjuicio puede llevarse a cabo más eficaz o económicamente en el territorio del Estado del sistema en el que tiene origen la contaminación. Según esta disposición, el Estado del sistema que cause tal contaminación tiene el deber, si así se solicita, de adoptar medidas de reducción, aunque sólo medidas razonables, a condición de que el Estado o los Estados del sistema que con ello se beneficien sufraguen los costos razonables. Como parte de la administración de un mayor sistema de cursos de agua internacionales o plan regional de desarrollo, puede no exigirse el pago específico y las medidas de reducción del Estado contaminante pueden ser resultado de un análisis total de beneficios-costos realizado por los Estados del sistema colectivamente; en consecuencia, el Estado del sistema solicitante tiene el deber de pagar por las « medidas razonables » únicamente si el Estado o los Estados del sistema que adoptan las medidas exigen indemnización por las medidas como tales. Con toda probabilidad, esta norma daría por resultado normalmente consultas que generasen un « conjunto » de medidas de cooperación de algún beneficio y también de algún costo para cada uno de los Estados del sistema participantes.

326. Como quedó de manifiesto por la información técnica resumida que se presentó anteriormente en esta sección, las generalidades no diferenciadas de la prevención o reducción de la contaminación no son satisfactorias respecto de ningún sistema de cursos de agua internacionales actualmente sujeto o que puede estar sujeto a utilización intensa o múltiple. La necesidad práctica de listas de diferentes sustancias, basadas en las condiciones del curso de agua determinado, no pueden hacerse absolutas en ninguna norma residual. Sin embargo, es oportuno y necesario imponer el deber de celebrar consultas a este respecto a la luz de lo que sabemos acerca de las muchas sustancias y especies que afectan adversamente a la calidad del agua y del medio ambiente. Puede ocurrir que los Estados del sistema necesiten primero evaluar el estado de las aguas, midiendo y estudiando una diversidad de contaminantes conocidos o sospechosos; por otra parte, o al menos a su debido tiempo, pueden requerirse prohibiciones convenidas contra la introducción de sustancias o especies determinadas, así como limitaciones cuantitativas convenidas con respecto a otras cosas. Las listas y normas estarán sujetas a revisión a la luz de la experiencia y de los nuevos estudios. El párrafo 5 refleja la apremiante necesidad actual de tales diferenciaciones convenidas, que ya se han completado respecto de cierto número de importantes cursos de agua internacionales.

327. El párrafo 6 propuesto expresa la extraordinaria preocupación por la protección de la vida y la salud del hombre mediante la proscripción de la contaminación que tiene por resultado la pérdida de la vida o de la salud. El párrafo está forjado en términos objetivos. Esta norma no podría invocarse sobre la base de la especulación de que cierta contaminación *puede* ocasionar tales peligros. Por otro lado, no es necesario que una o más personas mueran o se vean afectadas por desfiguramientos o enfermedades debilitantes. La intención del párrafo es que la demostración de que el tipo y cantidad de contaminación dada ha causado o de hecho causará el resultado prohibido, aunque sea en otro lugar, será suficiente. Se prevé también en el párrafo que, a pesar de la prohibición (en ausencia de un acuerdo entre los Estados interesados), puede ocurrir una contaminación que presente grave peligro para la salud y la vida humana. Una vez ocurrido el hecho, y muy por encima de la cuestión de la responsabilidad internacional por el perjuicio causado, el Estado contaminante debe tomar medidas rápidas para poner fin a la contaminación que ocasiona el peligro.

328. Hoy día y en el futuro, el control eficaz de la contaminación y la protección del medio ambiente son y serán cada vez más cuestión de tareas muy técnicas y complejas, más bien que de principios abstractos. En el párrafo 7 se procura fomentar la elaboración y aplicación de programas particularizados para evitar el daño ambiental de naturaleza apreciable o irreversible, que afecte al sistema de cursos de agua internacionales, exigiendo afirmativamente que los Estados del sistema establezcan los regímenes necesarios al efecto. Los Estados del sistema deben elegir. Pueden tratar de lograr el objetivo individualmente o pueden aunar sus esfuerzos. El requisito efectivo es solamente de que el régimen sea tal que no ocurra la degradación ambiental especificada [576].

329. En la presentación que antecede de este subtema se demostró que los efectos de una contaminación causada por ríos en el medio marino era una preocupación importante de la comunidad internacional. Debido a que la contaminación u otra actividad que causa perjuicio debe originarse bastante aguas arriba o ser resultado de una combinación tóxica de contaminantes introducidos en los territorios de dos o más Estados del sistema, y puesto que el perjuicio no se limita al sistema de aguas dulces, se requiere una disposición por separado. En efecto, la omisión en los artículos de la Comisión de una norma que comprenda al encuentro de las aguas dulces con el agua del mar sólo perpetuaría la brecha que se presentó como resultado de la falta de atención de muchos de los juristas

[576] « [...] Debe eliminarse gradualmente el vertimiento en el medio acuático de sustancias peligrosas que sean tóxicas, persistentes y bioacumulativas » (*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...*, pág. 28, recomendación 39, apartado *d*).

especializados en el derecho de los cursos de agua internacionales y de muchos de los juristas especializados en el derecho del mar [577]. El párrafo 8 del artículo propuesto es una declaración de la responsabilidad conjunta de los Estados del sistema. Al igual que en otros respectos, las medidas que deban adoptarse han de ser sobre una base equitativa.

330. No se considera responsable a un Estado del sistema en sí del daño causado al medio marino por la contaminación procedente de otro Estado del sistema; sin embargo, los Estados ribereños del mar afectado y la comunidad internacional en conjunto tienen el derecho de esperar que los Estados del sistema de un curso de agua internacional tomen colectivamente las medidas de precaución y corrección necesarias para asegurar el cumplimiento del deber de proteger el medio marino, tal como se encuentra en los tratados aplicables y en el derecho internacional general [578]. Los Estados de un sistema de cursos de agua internacionales, por lo menos en este caso, no están en libertad de acordar normas o medidas que no eviten el daño legalmente no permitido al medio marino. Corresponde a los Estados del sistema en su conjunto, como es la intención de este párrafo propuesto, elaborar entre ellos disposiciones adecuadas y velar por su cumplimiento. No sería factible técnica o jurídicamente exigir o autorizar que los Estados ribereños marítimos interesados determinen en qué jurisdicción se ha originado la contaminación dañina para el medio marino y, por lo tanto (en algunos casos), quién es el único responsable, o que prescriban las medidas preventivas o correctivas, ya sean progresivas o absolutas, que uno o más Estados del sistema deben poner en práctica. Por supuesto, los Estados ribereños interesados deben informar a los demás Estados del sistema y realizar consultas con ellos. Sobre todo, el Estado o los Estados situados en último lugar aguas abajo, donde el curso de agua internacional entra al mar, no pueden por sí solos asumir la responsabilidad de limpiar las aguas del sistema de modo que fluyan hacia las aguas marinas e interactúen con ellas sin causar un daño procesable.

331. El párrafo 9 trata de la extremadamente peligrosa, costosa y ya no poco frecuente ocurrencia de una situación de « emergencia » posterior a un « incidente » ambiental o de contaminación, tal como un derramamiento de sustancias químicas tóxicas o la repentina propagación o escape de una enfermedad transportada por el agua o de su vector. A fin de poder saber qué medidas defensivas han de tomar, y qué enérgicas deberán ser, los Estados del sistema que van a estar afectados o que ya lo empiezan a estar requieren una plena comprensión del agente peligroso, las circunstancias del « incidente » y las medidas ya adoptadas o proyectadas por otros Estados del sistema. En circunstancias de tanto peligro, no hay tiempo para « negociar » un acomodamiento o un programa común. Esto puede ser necesario más adelante, pero es preciso hacer frente al peligro inmediato sin demora [579]. La disposición propuesta para tales emergencias exige la transmisión, por el medio más rápido de que se disponga, de la información y los datos pertinentes, así como la adopción de medidas neutralizantes por todos los interesados con carácter de urgencia. Los riesgos se consideran tan grandes y las exigencias son tales que incluso un Estado del sistema que no ha causado el incidente, sino que obtiene conocimiento de él, también adquiere el deber de comunicar ese conocimiento y de tomar todas las medidas que pueda en vista de las circunstancias. La acción puede ser conjunta, inmediata o puesta en ejecución tan pronto como pueda concertarse una respuesta total. Sería muy conveniente que los Estados del sistema establecieran por anticipado mecanismos de comunicación acerca de tales emergencias, incluidas las que sean inminentes, y sus consultas o negociaciones en virtud del párrafo 7 de este artículo pueden dar por resultado que ya exista un sistema de advertencia cuando se descubra una emergencia o amenaza. Sin embargo, estas cláusulas establecen una norma residual que hace obligatoria una reacción del mejor esfuerzo posible ante situaciones inminentes con miras a evitar un daño o catástrofe inaceptable.

332. El párrafo 10 da carácter general y más amplio al deber de celebrar consultas que se encuentra expreso o implícito en otras disposiciones del artículo. La materia de las consultas que en él se exigen son arreglos relativos a la lucha contra la contaminación y a la protección del medio ambiente que sean suficientes

---

[577] « Se estima que entre el 60 y el 80 % de las especies de la pesca marítima comercial dependen de los ecosistemas de los estuarios durante parte o la totalidad de sus ciclos de vida » *[The Global 2000 Report (op. cit.)*, pág. 303]. Véase también « El desagüe de los ríos y la contaminación del mar », informe del Secretario General al Comité de Recursos Naturales (E/C.7/2/Add.8/Rev.1), especialmente párrs. 21 a 23, 25 y 26. Puede valer la pena mencionar que algunos científicos, incluidos algunos de los que durante años lucharon por lograr el reconocimiento de la vulnerabilidad del medio marino, sienten ahora que la actual « condición preferente » de los océanos está fuera de lugar. La protección del inmenso volumen de agua salada (en comparación con los recursos de agua dulce de la tierra) puede conducir a que se pongan en peligro aún más crítico nuestros cursos de agua; por ejemplo, deben examinarse ampliamente las opciones para la eliminación de desechos sin excluir el examen y la evaluación de la eliminación oceánica o terrestre cuando no se pueda o no se quiera realizar un pleno tratamiento. Las consecuencias a largo plazo de la contaminación del agua subterránea son motivo de especial preocupación.

[578] « La protección del medio ambiente es hoy en día una cuestión global que impone la solidaridad global » *[Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. II, página 109 (declaración de J. J. A. Salmon, Relator)].

[579] El Comité de Problemas del Agua de la CEPE aprobó en 1970 las recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros de la CEPE relativas a la protección de las aguas subterráneas y superficiales contra la contaminación con petróleo, en la cual se prevé la situación de emergencia; en ellas recomendaba a los gobiernos « Establecer con carácter obligatorio que se informe inmediatamente [...] sobre todos los derrames de petróleo y productos del petróleo que puedan contaminar aguas tanto subterráneas como superficiales; [...] Establecer sistemas para advertir inmediatamente, en caso de accidentes que involucren hidrocarburos, a los usuarios de agua que probablemente se vean afectados por ellos; [...] Establecer arreglos con países vecinos para una acción mixta o coordinada que sea útil tomar respecto de aguas fronterizas comunes (subterráneas así como superficiales) en caso de accidentes que involucren petróleo y con el fin de prevenir la contaminación con hidrocarburos » (E/ECE/WATER/7, anexo I, párr. 3, apartados *c*, *e* y *k*).

para lograr el cumplimiento de sus obligaciones al respecto en derecho internacional [580].

333. Los accidentes de contaminación y las emergencias ambientales requieren reacciones inmediatas y *ad hoc;* los programas de administración sobre la contaminación y el medio ambiente de todo un sistema exigen una planificación complicada, a largo plazo y de carácter amplio. Pero hay situaciones que se encuentran entre estos dos extremos, tal como la necesidad de que un Estado tome medidas a fin de evitar la infracción —o la continuación de una infracción— de sus deberes internacionales en relación con el control de la contaminación o la protección del medio ambiente y con miras en un problema especial. En el párrafo 11 del artículo propuesto se declara que es deber de todos los Estados del sistema celebrar negociaciones con objeto de resolver el problema de que se trate.

334. Ya es cosa tan bien aceptada que el control de la contaminación y la protección del medio ambiente no pueden tratarse racionalmente, en un sistema de cursos de agua internacionales, sin el beneficio de la información y los datos pertinentes sobre los diversos elementos que componen el sistema y atañen a la calidad de algua y a las condiciones del medio, que se ha incluido en este proyecto una disposición separada, el párrafo 12, que rige la repartición recíproca de datos en cuanto se relacionan con estos asuntos. Ya sea que los Estados del sistema lleven a cabo sus estudios y diseñen sus programas separadamente, o emprendan conjuntamente evaluaciones y medidas, les son indispensables bases de datos bastante extensas. El artículo 9 anteriormente propuesto impone un deber general de alcance limitado. Allí donde la contaminación o el deterioro del medio ambiente se ha convertido en problema, se requieren datos adicionales y más específicos respeccto de la tarea. Muchos Estados han adoptado el criterio de que el estudio sobre efectos en el medio ambiente o de evaluación es el medio por el que pueden enterarse en forma sistemática de la situación real en cada caso. La mayoría de los autores apoyan tal mecanismo, aunque pueda llevar diversos nombres. En la disposición propuesta se presenta el deber de realizar tales evaluaciones solamente si un Estado del sistema comunica su deseo de efectuar el estudio y su disposición de asumir su porción equitativa de los correspondientes costos. Las evaluaciones de los efectos ambientales que aquí se prevén han de prepararse en forma conjunta, con las contribuciones de cada uno de los presuntos Estados del sistema participantes, y los respectivos beneficios para ellos [581].

335. El párrafo 13 del artículo da expresión, en un nivel general, al derecho de un Estado del sistema a pedir contribuciones en efectivo o en especie cuando emprenda o se vea persuadido para emprender medidas a menudo costosas y molestas para controlar la contaminación o proteger el medio ambiente y otros Estados del sistema son beneficiarios de esas medidas. Esto no quiere decir que es necesario que las medidas adoptadas por el Estado del sistema para evitar el perjuicio apreciable sean apoyadas financieramente por el Estado o los Estados cuyos *derechos* quedan en tal forma protegidos. Como cuestión de derecho, la contribución ha de ser siempre sobre una base equitativa. Sin embargo, un Estado del sistema afectado puede por supuesto elegir libremente prestar asistencia a otro Estado del sistema de recursos y capacidades limitados, de preferencia a pretender indemnización por cualquier perjuicio apreciable ocasionado por medidas insuficientes o no apropiadas. Se dispone aquí que un Estado del sistema que carezca de suficientes recursos para combatir la contaminación o proteger el medio ambiente, después de recibir compromisos de contribuciones a las que pueda tener derecho de otros Estados del sistema, no puede darse por vencido o declarar que ha hecho todo lo que puede. Tiene además el deber de aprovechar la asistencia bilateral o multilateral, que puede ser considerable, para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales en esta esfera.

336. Por último, el párrafo 14 aclara que no hay refugio en este artículo respecto de los deberes que un Estado del sistema, o los varios Estados del sistema conjuntamente puedan tener para con otros Estados en relación con la reducción de la contaminación o la protección del medio ambiente.

G.—Prevención y control de los peligros relacionados con el agua

337. Aun cuando algunos aspectos de los peligros relacionados con el agua se rigen por los artículos precedentes 10 y 8 sobre « Protección del medio ambiente y contaminación » y « Responsabilidad por el perjuicio apreciable », los especialistas han agrupado tradicionalmente bajo este importante rubro, calificado a menudo de « efectos perjudiciales del agua », fenómenos adicio-

[580] En 1971, en un discurso titulado « U.S. foreign policy in a technological age », W. Rogers, Secretario de Estado de los Estados Unidos, anunció que « [...] quizás es hora de que la comunidad internacional empiece a aproximarse a un consenso en el sentido de que las naciones tienen el derecho de que se las consulte antes de que se tomen medidas que puedan afectar a su medio ambiente o al medio internacional en general. Esto significa, por supuesto, que se esperaría que las naciones que previeran adoptar tales medidas consultasen previamente a otros Estados que pudieran verse afectados » *[The Department of State Bulletin,* vol. LXIV, N.° 1651 (15 de febrero de 1971), pág. 198]. Jiménez de Aréchaga, en un examen de la utilización de los cursos de agua internacionales, encuentra que un aspecto del principio general de la buena vecindad « es el deber de evitar el daño y convenir medidas adecuadas *antes* * de que se cause el daño. La ulterior responsabilidad en forma de una indemnización monetaria no es la solución apropiada para ninguna de las partes [...]. Es de interés de ambas partes llegar a un acuerdo previo [...] » [« International law in the past third of a century » *(loc. cit.),* pág. 195].

[581] El concepto de la evaluación de los efectos ambientales recibió apoyo en la Conferencia de Mar del Plata. Véase al respecto *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...,* págs. 108 y 109, párrs. 78 a 86, y pág. 25, párr. 36, apartado *b,* por el cual la Conferencia recomienda que los países « Preparen estudios científicos, sistemáticos y amplios sobre la repercusión ambiental de los proyectos relativos a los recursos hídricos [...] ». Véase también la recomendación C(79)116 del Consejo de la OCDE sobre la evaluación de los proyectos que tengan efectos significativos en el medio ambiente [OCDE, *L'OCDE et l'environnement (op. cit.),* págs. 109 a 111].

nales tales como el problema de las crecidas y otros peligros y condiciones naturales [582]. En cuanto a su significado jurídico, estos aspectos no dependen de la intervención del hombre. El uso del agua en el sentido ordinario sólo puede estar involucrado de manera parcial, o no estarlo enteramente. Sin embargo, las actividades humanas pueden, con toda probabilidad por descuido, agravar o mitigar las condiciones y, por lo tanto, el perjuicio ocasionado. Además de las crecidas, tales peligros y efectos perjudiciales comprenden la erosión, la sedimentación, la avulsión, la desintegración de las congestiones en la flotación de madera y hielo, la obstrucción del caudal, la saturación hídrica y la intrusión de agua salada. Con frecuencia, la propagación y difusión de enfermedades se consideran « efectos perjudiciales » del agua [583]. Bajo este encabezamiento se ha colocado también más recientemente la falta de agua —la sequía—; de modo similar, puede clasificarse así la desertificación, proceso más largo y complejo, precipitado y expandido ahora frecuentemente por las prácticas humanas de uso de la tierra, pero vinculado a la escasez prolongada cuando no perenne del agua.

338. En algunos casos, los efectos comprendidos en esta categoría pueden requerir siglos para alcanzar niveles de perjuicio significativos. No obstante, a menudo los efectos pueden ser repentinos en vez de graduales. En todo caso, el ordenamiento adecuado de los recursos hídricos, con inclusión de los internacionales, puede mitigar el perjuicio mismo, o las condiciones que dan lugar o contribuyen a los efectos perjudiciales; algunas condiciones pueden prevenirse eficaz y enteramente mediante medidas de control de dichos recursos. En la mayoría de los sistemas de cursos de agua internacionales más de uno de tales « efectos perjudiciales » son de trascendencia social y económica. Los Estados del sistema han celebrado numerosos acuerdos internacionales para prevenir y colocar bajo control dichos efectos.

1. Inundaciones

339. En la presente sección, la exposición se centrará, aunque no exclusivamente, en las normas de cooperación que parecen regir con respecto a la prevención y control de inundaciones, ya que éste es el aspecto de mayor experiencia universal y más desarrollo en la categoría de « efectos perjudiciales » [584]. Cada uno de los demás peligros o efectos perjudiciales puede causar costosos daños a las economías y a los pueblos de una región y, en algunas circunstancias, ocasionar desastres paralizantes. Puede predecirse que los Estados del sistema prestarán una creciente atención a estos problemas relacionados con el agua. Es dable esperar que las prácticas agrícolas más intensivas y otros usos de la tierra aceleren algunos de estos efectos perjudiciales; es probable un aumento concomitante del número de diferencias.

340. Puede anotarse que las Normas de Helsinki, tal como fueron adoptadas por la Asociación de Derecho Internacional en 1966, no incluían artículos sobre peligros o efectos perjudiciales [585]. El encargo conferido al Comité que formuló las Normas de Helsinki consistió en que determinase y reafirmase el derecho internacional usual que entonces regía en materia de « los usos de las aguas de los ríos internacionales ». El Comité estimó que había otros aspectos sustancialmente inexplorados del tema de los « ríos internacionales » y exhortó a la Asociación a que crease un Comité para que continuase los trabajos en esas materias conexas; en Helsinki, la Conferencia recomendó la reconstitución del Comité en su carácter de Comité sobre el Derecho de los Recursos Hidráulicos Internacionales, y expuso varios « aspectos seleccionados del derecho en materia de recursos hidráulicos » como ilustrativos del « programa de estudio y codificación » que el nuevo Comité debía emprender [586]. Entre los nuevos temas, según

---

[582] Véase Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales... (op. cit.)*, pág. 20, párrs. 50 y 51. La responsabilidad en cuanto a la crecida que afecte al territorio de un Estado del sistema fue afirmada en principio en la sentencia del Arbitro (G. Cleveland, Presidente de los Estados Unidos) en el asunto del *Río San Juan* (1888) (Costa Rica-Nicaragua) :

> « La República de Costa Rica no puede evitar que la República de Nicaragua ejecute [...] dentro de su propio territorio tales obras de mejora, a condición de que éstas no traigan como consecuencia la ocupación o la inundación del territorio de Costa Rica o causen daños al mismo [...]. La República de Costa Rica tiene el derecho de demandar indemnización [...] por cualesquiera tierras en la ribera [derecha] [del río San Juan] que puedan resultar inundadas o deterioradas de cualquier otra manera a consecuencia de las obras de mejora » [J. B. Moore, *History and Digest of International Arbitrations to which the United States has been a Party*, vol. II, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1898, págs. 1965 y 1966].

[583] En la sección F *supra* sobre « Contaminación y protección del medio ambiente » se ha tratado la materia relativa a los portadores de enfermedades.

[584] En una observación preliminar a su sentencia de 1905, el Arbitro (Coronel MacMahon) en el caso de la partición de las aguas del río Helmand (Afganistán-Irán) dijo : « Seistán [un lugar en el río] sufre más por exceso que por escasez de agua. Los daños que las inundaciones causan año tras año a la tierra y a los cultivos son mucho mayores que los debidos a la falta de agua para el riego » *[Helmand River Delta Commission, Afghanistan and Iran,* Wáshington (D.C.), febrero de 1951, pág. 141; el texto de la sentencia se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 200 y 201, documento A/5409, párr. 1036].

[585] Estas consideraciones, aunque de carácter accesorio al cometido del Comité de Usos de las Aguas de Ríos Internacionales, no fueron sin embargo ignoradas enteramente en la observación extraoficial. Se destaca, por ejemplo, el valor de las « medidas de conservación mediante la regulación de las crecidas estacionales »; y « para que un daño en el territorio de un Estado sea " sustancial " no es necesario que esté relacionado con el *uso* * que ese Estado hace de las aguas » (comentario al artículo X) (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, págs. 489 y 500). Al tratar de la indemnización por perjuicios, se cita el antiguo caso del grave daño por inundación causado a Galacia y Frigia por el bloqueo de la salida del río Melanus hecho por el Rey de Capadocia (que trajo como consecuencia el pago de perjuicios) *(ibid.,* pág. 503). Al exponer el derecho a mantener en buenas condiciones el curso navegable de un río o lago dentro de la jurisdicción de un Estado ribereño (art. XVIII), se incluye en la definición de « mantenimiento » la « eliminación de cualesquiera obstáculos a la navegación [...] » *(ibid.,* pág. 510).

[586] Resolución I *(ibid.,* pág. xi). El Consejo Ejecutivo de la Asociación de Derecho Internacional creó el nuevo Comité en su reunión de 12 de noviembre de 1966; seguidamente, la Comisión creó seis Grupos de Trabajo y continúa sus labores hasta la fecha. Véase ILA, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968,* Londres, 1969, págs. 509 a 538.

los ha trazado el Comité, figuraban el control de las inundaciones y « la protección contra los efectos perjudiciales de las aguas », « la intrusión de las aguas marinas y la salinización » en relación con la contaminación de las aguas subterráneas, y « la obligación de un Estado a cooperar con otros Estados a fin de prevenir la contaminación no ocasionada por actos humanos » en relación con la contaminación de las zonas de litoral y los mares interiores [587].

341. En 1972, la Asociación de Derecho Internacional aprobó los artículos sobre control de inundaciones en la forma propuesta por el Comité [588]. El informe del Comité sobre este tema es muy valioso. Pueden resultar útiles los siguientes extractos seleccionados :

Las crecidas y sus efectos desastrosos sobre las tierras adyacentes han ocupado e inquietado a la humanidad desde tiempos inmemoriales [...]. Una hipótesis probable es la de que los problemas de control y distribución de las aguas con que se enfrentaron los primeros colonizadores en sus valles hace miles de años obligaron a la creación de alguna [...] forma de organización del Estado. Era preciso que las tierras cultivables se protegieran de las inundaciones periódicas, así como de la falta de agua en tiempos de sequía. Tenía que preservarse la paz de la comunidad protegiéndola de las perturbaciones causadas por continuas controversias [...]. Es muy significativo que la palabra china « Tschin » tenga el doble significado de « regla » y « regular las aguas », y que el Faraón tuviera el título de « Guardián de las Aguas » [...].

[...] Cada año tienen que gastarse grandes cantidades de dinero para proporcionar auxilio a la población que sufre las consecuencias de las inundaciones y para reparar obras públicas. Las inundaciones causan daños permanentes cuando tras de ellas quedan pantanos que constituyen posibles fuentes de enfermedades y epidemias, o cuando las aguas estancadas y su consiguiente evaporación durante la estación seca causan la acumulación de sales nocivas, dejando así desperdiciadas vastas extensiones de tierras de buena calidad.

[...]

De las diversas causas de las inundaciones, las más importantes son las siguientes : precipitaciones pluviales intensas y prolongadas, tormentas, huracanes, ciclones, deshielos, congestiones en la flotación de hielo, desprendimientos de las laderas de las montañas y desbordamientos y rupturas de tanques, presas y embalses, rompimiento de lagos que ocasionan súbitas descargas de grandes volúmenes de agua, obstrucción de tributarios causada por los ríos principales en sus desembocaduras, [...] drenaje inadecuado e ineficiente en zonas bajas y planas, sedimentación de los lechos de los ríos debida a las grandes cantidades de limo arrastradas por los ríos, terremotos, deslizamientos de tierra y erosión, [...] y falta de adecuadas estructuras de control [...].

Algunos de los métodos usuales que se han desarrollado para minimizar los daños ocasionados por las inundaciones son los siguientes :

1) Construcción de diques, muros de contención, malecones, o terraplenes para proteger las tierras de las crecidas [...].

2) Aumento de la capacidad de descarga del canal principal mediante el enderezamiento, el ensanchamiento o la profundización, o mediante la combinación de las tres cosas.

3) Desviación de la parte de la crecida que exceda la capacidad de arrastre del canal principal.

4) Construcción de presas para retener las aguas temporalmente y descargarlas después en las cantidades que pueda arrastrar el canal.

5) Adopción de medidas para disminuir la tasa de descarga mediante prácticas mejoradas de uso de la tierra, por ejemplo, repoblación forestal, sustitución de cultivos que favorecen la erosión por cultivos protectores del suelo.

6) Uso de predicción de inundaciones y transmisión de alertas oportunas para minimizar la pérdida de vidas y propiedades [589].

Sin lugar a dudas, la adopción y aplicación de cualquiera de las medidas preventivas y de alivio descritas se vuelven mucho más difíciles cuando el curso de agua es internacional. Llegar a la adopción de reglas uniformes y detalladas aplicables a todos los cursos de aguas internacionales es una quimera. « Además, casi todas las obras hidráulicas, sea que se lleven a cabo exclusivamente para fines de control de inundaciones o en combinación con otros propósitos, producen múltiples efectos secundarios [...] » [590]. Pero la comunidad jurídica internacional ha descuidado aun la formulación de principios generales. Los artículos del Comité constituyeron, en consecuencia, « un esfuerzo para llenar una brecha obvia en el derecho en materia de aguas internacionales y para contribuir de esta manera a la mitigación del sufrimiento humano causado por la falta de control de la naturaleza por parte del hombre [591]. Los artículos de la Asociación de Derecho Internacional constituyen el único esfuerzo de importancia en la formulación de reglas y recomendaciones generales en este campo y merecen un examen detenido :

Artículo 1

En el contexto de los siguientes artículos,

1. « Inundaciones » significa la elevación de los niveles del agua que tendría efectos dañosos sobre la vida y la propiedad en los Estados ribereños.

2. « Regulación de las inundaciones» significa la adopción de todas las medidas adecuadas para proteger a las zonas de tierra de las inundaciones o para minimizar los daños a consecuencia de las mismas.

Artículo 2

Los Estados ribereños cooperarán en las medidas de regulación de las inundaciones con un espíritu de buena vecindad, respetando debidamente sus intereses y bienestar como Estados ribereños.

Artículo 3

Por convenio entre los Estados ribereños, la cooperación con respecto a la regulación de las inundaciones podrá comprender, entre otras cosas, las siguientes :

a) recolección e intercambio de datos pertinentes;

b) preparación de levantamientos, investigaciones y estudios e intercambio de los mismos;

c) planificación y diseño de las medidas pertinentes;

d) ejecución de medidas de regulación de las inundaciones;

e) funcionamiento y mantenimiento de las obras;

[587] *Ibid.*, págs. 523, 522 y 526, respectivamente.

[588] ILA, *Report of the Fifty-fifth Conference...*, págs. xiv y xviii.

[589] *Ibid.*, págs. 43 a 45 (F. J. Berber, Relator).

[590] *Ibid.*, pág. 46.

[591] *Ibid.*

f) predicción de inundaciones y transmisión de alertas sobre las mismas;

g) organización de un servicio regular de información encargado de transmitir datos sobre la altura de los niveles del agua y las cantidades de descarga.

Artículo 4

1. Los Estados ribereños se comunicarán entre sí tan pronto como sea posible acerca de cualesquiera precipitaciones pluviales excesivas, deshielos súbitos u otros fenómenos que probablemente originen inundaciones y elevaciones peligrosas de los niveles del agua en su territorio.

2. Los Estados ribereños deberán organizar un sistema efectivo de transmisión a fin de cumplir las disposiciones contenidas en el párrafo 1, y deberán asegurar la prioridad para la transmisión de alertas de inundación en casos de emergencia. Si fuera necesario, se organizará un sistema especial de traducciones entre los Estados ribereños.

Artículo 5

1. El uso del canal de los ríos y lagos para la descarga de aguas excesivas será gratuito y no estará sujeto a ninguna limitación siempre que esto no sea incompatible con el objeto de la regulación de las inundaciones.

2. Los Estados ribereños deberán mantener en buen estado sus porciones de cursos de agua, con inclusión de las obras para la regulación de las inundaciones.

3. A ningún Estado ribereño se podrá impedir que emprenda planes de drenaje, desagüe de ríos, conservación del suelo contra la erosión y dragado, o proceda a la eliminación de rocas, grava o arena de los lechos de sus porciones de cursos de agua, siempre que al llevar a cabo cualquiera de estos planes evite toda interferencia incompatible con el objeto de la regulación de las inundaciones, y a condición de que tales planes no sean contrarios a cualesquiera restricciones jurídicas que puedan existir de otra manera.

4. Los Estados ribereños deberán asegurar la realización inmediata de las reparaciones u otras medidas de emergencia para minimizar los daños que causen las inundaciones durante los períodos de niveles máximos de las crecidas.

Artículo 6

1. Los gastos para la recolección e intercambio de datos pertinentes, para la preparación de levantamientos, investigaciones y estudios, para la predicción de inundaciones y la transmisión de alertas sobre las mismas, así como para la organización de un servicio regular de informaciones, serán sufragados conjuntamente por los Estados ribereños que cooperen en tales asuntos.

2. Los gastos por conceptos de obras especiales que se emprendan en virtud de un convenio en el territorio de un Estado ribereño a solicitud de otro Estado ribereño serán sufragados por el Estado solicitante, a menos que el costo se distribuya de otra manera en virtud del convenio.

Artículo 7

Un Estado ribereño no está sujeto al pago de compensación por perjuicios causados a otro Estado ribereño por las inundaciones que se originen en aquél a menos que haya actuado en forma contraria a lo que podría esperarse razonablemente en virtud de las circunstancias, y a menos que el perjuicio causado sea sustancial [592].

342. Los artículos de la Asociación de Derecho Internacional sobre regulación de las inundaciones están acompañados de estudios de las obligaciones derivadas de los tratados existentes para consultar, informar e intercambiar datos, para operar sistemas de alerta, así como acerca de la preparación de levantamientos y mediciones, la planificación y ejecución de medidas de regulación de las inundaciones, el funcionamiento y mantenimiento de obras, etc. [593]. Por ejemplo, Noruega y la Unión Soviética han convenido en intercambiar « tan regularmente como sea posible la información relativa al nivel y volumen de aguas fronterizas, y a la presencia de hielo sobre las mismas, de modo que pueda evitarse cualquier daño o peligro causado por la inundación o el hielo » [594]. En el anexo A del Tratado de la Cuenca del río Columbia, de 1961 (Canadá-Estados Unidos de América), se incluyen las siguientes disposiciones pertinentes :

Disposiciones generales

[...]

2. Se creará y pondrá en funcionamiento un sistema hidrometeorológico, con inclusión de zonas nivométricas, estaciones para las precipitaciones y aforos de corrientes [...] para su uso en la formulación de datos para la programación detallada de la regulación de las inundaciones y las operaciones de energía eléctrica. La información hidrometeorológica se pondrá a disposición de las entidades de los dos países para su uso inmediato y continuo en materia de regulación de las inundaciones y operaciones de energía eléctrica.

3. Se proporcionará mediante obras de salida e instalaciones de turbina la capacidad de descarga suficiente en cada presa a fin de permitir la regulación deseada para la energía eléctrica y para el control de las inundaciones [...]. La capacidad de descarga suministrada para las operaciones de regulación de las inundaciones será lo suficientemente grande como para dar paso al caudal de entrada más las descargas suficientes del embalse durante el período de evacuación para proporcionar el espacio de almacenamiento requerido [...].

[...]

Regulación de las inundaciones

5. Para las operaciones de regulación de las inundaciones, la entidad de los Estados Unidos presentará planes operativos en esta materia que podrán constar o estar acompañados de diagramas de almacenamiento de reserva para regulación de las inundaciones y criterios afines en relación con cada una de las presas. La entidad canadiense operará de conformidad con estos diagramas, sin que ninguna variación que las entidades acuerden disminuya el objetivo deseado del plan de regulación de las inundaciones. El uso de estos diagramas se basará en los datos obtenidos de conformidad con el párrafo 2. Los diagramas consistirán en las relaciones que especifiquen las reservas de almacenamiento de regulación de las inundaciones requeridas en épocas fijadas del año para los volúmenes de escurrimiento previstos [...] [595].

---

[592] *Ibid.*, págs. 46 a 88 (incluido el comentario). Se omite aquí un artículo 8 sobre arreglo de diferencias. El Instituto de Derecho Internacional no ha desarrollado este « peligroso » aspecto del tema más allá de esta regla incluida en su « resolución de Madrid » de 1911 : « El Estado del curso inferior de un río no debe realizar o permitir que se realicen en su territorio obras o instalaciones que entrañen peligro de inundaciones para el otro Estado», art. II, párr. 5 *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1911,* vol. 24, pág. 366). El texto de las Reglas se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 213, documento A/5409, párr. 1072.

[593] ILA, *Report of the Fifty-fifth Conference...*, págs. 49 a 97.

[594] Art. 15 del Acuerdo de 1949 entre Noruega y la URSS relativo al régimen de la frontera noruego-soviética y al procedimiento para el arreglo de diferencias fronterizas (Naciones Unidas, *Recueil des Traités.* vol. 83, pág. 353).

[595] *Ibid.*, vol. 542, pág. 281.

343. El Acuerdo de 1964 entre la URSS y Polonia relativo a la economía de las aguas fronterizas estipula que « Las partes contratantes tomarán medidas coordinadas con el propósito de eliminar o reducir el peligro derivado de las inundaciones, el hielo flotante a la deriva y otros fenómenos naturales y determinarán la manera en la cual se sufragarán los costos relacionados con la ejecución de las obras conjuntas » [596]. Rumania y Yugoslavia han convenido a este respecto en lo siguiente :

La coordinación del rápido intercambio de información sobre la presencia de niveles máximos de crecidas, hielos y otros peligros; de las medidas para la protección contra las inundaciones, el hielo y otros peligros; de las operaciones de las instalaciones de regulación de las aguas, y del mantenimiento de los sistemas de regulación de las aguas, será examinada urgentemente por la Comisión Mixta, la que propondrá a los gobiernos de los Estados contratantes que adopten a este respecto una reglamentación conjunta para la protección contra las crecidas o cualquiera otra disposición en virtud de la cual ha de efectuarse tal coordinación [...] [597].

344. En el Tratado de 1944 entre México y los Estados Unidos se estipula que la Comisión Internacional de Límites de esos países :

Siempre que sea necesario, [...] estudiará, investigará y preparará los proyectos para las obras [...] de control de las avenidas del río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el golfo de México. Estas obras podrán incluir bordos a lo largo del río, cauces de alivio, estructuras de control de pendiente y la canalización, rectificación o encauzamiento de algunos tramos del río. La Comisión informará a los dos Gobiernos acerca de las obras que deberán construirse, de la estimación de sus costos, de la parte de aquéllas que deberá quedar a cargo de cada uno de ellos y de la parte de las obras que deberá ser operada y mantenida por cada Sección de la Comisión. Cada Gobierno conviene en construir, por medio de su Sección de la Comisión, las obras que recomiende la Comisión y que aprueben los dos Gobiernos [...] [598].

345. En 1946, Iraq y Turquía celebraron un acuerdo destinado, entre otros fines, a evitar el peligro de las crecidas durante los períodos de niveles máximos anuales del agua [599]. El Tratado de 1960 entre la India y el Pakistán sobre las aguas del Indo contiene también una estipulación relativa a la ejecución de « un plan de protección contra las inundaciones o de regulación de las mismas » [600]; con respecto a la Cuenca del Bajo Mekong, las delegaciones de Camboya, Laos, Tailandia y Viet Nam formularon una declaración conjunta en la que expresaron el deseo de que la CEPALO continuase sus estudios, conjuntamente con los países interesados, a fin de determinar, *inter alia,* « la medida en que diversos países pueden servirse de los proyectos previstos en relación con [...] el drenaje y la defensa contra las inundaciones » [601].

346. Guatemala y México convinieron en 1961 en la creación de una Comisión Internacional de Límites y Aguas. Entre las funciones de la Comisión se incluyó el estudio de los asuntos relativos a la defensa contra las inundaciones; las cuestiones relacionadas con las obras de defensa, así como con el uso y aprovechamiento, se tratarían de conformidad con las normas y principios que el derecho internacional reconoce y que los organismos internacionales han propugnado y que sean compatibles con el mayor beneficio de las poblaciones e intereses de ambos países ribereños [602].

347. De conformidad con el Convenio que celebraron en 1969 relativo al aprovechamiento del Rin, Francia y la República Federal de Alemania, « reconociendo la ventaja para ambos Estados de emprender el desarrollo conjunto del curso del Rin entre Estrasburgo/Kehl y Lauterburgo/Neuburgweier », convinieron, entre otras cosas, y sobre la base de las conclusiones de la Comisión para estudiar las crecidas del Rin, en celebrar un acuerdo adicional, tan pronto como fuere posible, « concerniente a las medidas que han de adoptarse para la

---

[596] Art. 8, párr. 2 *(ibid.,* vol. 552, pág. 195).

[597] Art. 3 del Acuerdo de 1955 entre Rumania y Yugoslavia relativo a cuestiones de regularización de las aguas en los sistemas hidráulicos y cursos de agua que corren por la frontera de los dos Estados o la atraviesan, y Estatuto de la Comisión rumano-yugoslava de regularización de las aguas (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* págs. 929 y 930). De conformidad con este artículo, la Comisión aprobó en 1957 la « Reglamentación común de sistemas de protección contra las crecidas sobre la frontera estatal yugoslavo-rumana o a través de ella » (Federativne Narodne Republike Jugoslavije, *Medunarodni Ugovori, 1958,* N.° 7, pág. 73). De modo similar, la Comisión Yugoslavo-Húngara de economía de las aguas aprobó en 1958 la « Reglamentación de la regulación de las inundaciones y el hielo en sectores de cursos de agua de interés común », de conformidad con el artículo 4, párr. 2, del Acuerdo celebrado entre los dos gobiernos en 1955 *(ibid.,* N.° 11, pág. 50, y Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 832).

[598] Art. 6 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 3, págs. 327 y 328). Una disposición similar (art. 13) corresponde al curso inferior del río Colorado *(ibid.,* pág. 341). Francia y la República Federal de Alemania, mediante su Tratado de 1956 relativo al arreglo de la cuestión del Sarre, convinieron (art. 9) en mantener un servicio de información sobre el nivel de las aguas; en caso de una alerta de crecida, los servicios de las partes permanecerán en contacto constante hasta que se reciba de la estación de Sarrebruck la comunicación de que ha finalizado la alerta (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 659). Mediante su Acuerdo de 1959 relativo a cuestiones hidroeconómicas, Grecia y Yugoslavia han convenido (art. 5) en que las autoridades locales se informarían mutuamente por los medios más rápidos de que dispongan acerca de cualquier peligro en el nivel máximo de crecida, así como de otros peligros que amenacen el régimen de las aguas y el funcionamiento de las obras hidrotécnicas (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 363, pág. 136).

[599] Protocolo N.° 1 relativo a la regulación de las aguas del Tigris y el Eufrates y de sus tributarios (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 37, pág. 286). En lo referente al derecho de los Países Bajos a cerrar la vieja desembocadura del Rin en las cercanías de Lobith durante la temporada de nivel máximo de las aguas como una medida de protección contra las inundaciones, véase el artículo del Tratado de 1918 entre Alemania y los Países Bajos relativo a la elevación del nivel de la antigua desembocadura del Rin (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. XIII, pág. 46).

[600] Art. IV, párr. 2 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 419, pág. 137). Véase también art. IV, párr. 8 *(ibid.,* pág. 139). La regulación de las inundaciones fue el propósito mencionado en primer lugar en el Convenio de 1954 entre la India y Nepal sobre el proyecto de Kosi (cláusula 1) (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 291).

[601] *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, vigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N.° 2* (E/2959), párr. 277. La CEPALO hizo suya la declaración, basada en un documento suyo titulado « Mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin inférieur du Mékong » (ECAFE/L.119).

[602] Canje de notas de 9 de noviembre y 21 de diciembre de 1961 [véase *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 318 y 319, documento A/CN.4/274, párr. 69].

protección contra las inundaciones y la distribución de los costos a que haya lugar, tomando en cuenta las contribuciones de toda clase que se esperan de los otros Estados interesados »[603]. Pero, sin esperar la celebración de ese acuerdo, las partes :

[...] harán inmediatamente todos los arreglos adecuados para asegurar que las obras situadas entre Basilea e Iffezheim se hagan funcionar de manera de reducir en la mayor medida posible la altura máxima de la crecida aguas abajo de la presa de Iffezheim. Las autoridades competentes de las partes contratantes cooperarán directamente en la formulación y aplicación de tales instrucciones operativas a medida que pueda ser necesario para ese propósito[604].

348. El Consejo Interamericano Económico y Social, en su cuarta reunión anual, celebrada en 1966, recomendó :

A los países miembros de la Alianza para el Progreso que [...] inicien o prosigan estudios conjuntos para la regularización y aprovechamiento económico de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos de la región de que forman parte, con el objeto de promover, mediante proyectos multinacionales, su utilización en beneficio común, en los transportes, la producción de energía eléctrica, en obras de regadío y otros usos, y para controlar y prevenir los daños periódicos que resultan de las crecidas e inundaciones de sus aguas[605].

349. Podrían citarse muchas otras ilustraciones de la práctica en materia de tratados en apoyo de la conclusión de que los Estados del sistema han reconocido hace mucho tiempo la necesidad de la regulación y prevención no sólo de las inundaciones, sino también de otros peligros similares[606]. Igualmente frecuentes son los casos de la estipulación de alertas y el intercambio de información y datos específicamente relativos a peligros, sobre una base regular[607]. El aspecto de la regulación o prevención de los peligros no es explícito en muchos acuerdos internacionales, pero se lo presume, y está incluido en disposiciones para la regulación de corrientes, esto es, el « encauzamiento » o regulación de un río[608].

2. Presencia de hielo

350. Como se habrá apreciado a base de algunos de los ejemplos dados, el problema de los perjuicios derivados del hielo preocupa tanto como el de los perjuicios causados por las inundaciones de muchos Estados del sistema ubicados en las latitudes septentrionales. Unos pocos ejemplos adicionales tomados de la práctica en materia de tratados servirán para demostrar las dimensiones de este peligro.

351. El Acuerdo de 1952 entre la República Democrática Alemana y Polonia sobre la navegación en las aguas fronterizas y la utilización y conservación de esas aguas dedica un capítulo a los « principios de cooperación en cuanto a la adopción de medidas preventivas de las inundaciones y las glaciaciones », que comprende las siguientes estipulaciones con respecto al hielo :

Las dos Partes contratantes se comprometen a ejercer la vigilancia conjunta y a cooperar mutuamente a fin de prevenir la formación de barreras de hielo potencialmente peligrosas [...].

La Parte polaca informará a la Parte alemana en tiempo oportuno acerca del lugar y del momento de las operaciones de evacuación del hielo [...].

Las operaciones de deshielo se efectuarán aguas arriba desde la desembocadura del Oder. En los casos necesarios, y siempre que ello no acarree peligro al curso inferior del río, las barreras de hielo locales podrán demolerse por explosión [...][609].

---

[603] Preámbulo y art. 9, párr. 1 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 760, págs. 306 y 322).

[604] Art. 9, párr. 2 *(ibid.*, pág. 322). Cada una de las partes ha de asegurar también que « queden disponibles en su territorio tierras suficientes para contener la mitad del volumen de aguas que deben retenerse todavía a fin de reducir la altura de la crecida » (art. 9, párr. 3).

[605] Resolución 24-M/66 sobre regularización y aprovechamiento económico de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos de América Latina [Unión Panamericana, *Informe Final de las Cuartas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social*, vol. I *(op. cit.)*, pág. 51]. [Reproducida en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 351, documento A/CN.4/274, párr. 380.] El encabezamiento de la resolución contiene esta declaración :

« *Considerando :* Que la regularización y el mejor aprovechamiento de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos, que [...] forman parte del patrimonio común [...] contribuirán a acelerar la integración de América Latina y a multiplicar las capacidades potenciales de desarrollo de esos mismos países. »

Véase también « Trends and problems in water administration in the ECAFE region », preparado por la secretaría de la CEPALO [Naciones Unidas, *Proceedings of the Inter regional Seminar on Current Issues of Water Resources Administration* (Nueva Delhi, 22 de enero a 2 de febrero de 1983), pág. 41, y las obras allí citadas]. B. Palta, « Co-ordination of sectoral water policies and planning : some models » *(ibid.*, págs. 79 y 80; W. R. D. Sewell, *Water Management and Floods in the Fraser River Basin*, Chicago (Ill.), University of Chicago, 1965; G. F. White, *Choice of Adjustment to Floods*, Chicago (Ill.), University of Chicago, 1964.

[606] El Convenio de 1964 entre Polonia y la URSS relativo al uso de los recursos hidráulicos fronterizos, por ejemplo, estipula que las partes tomarán medidas coordinadas con miras a la eliminación o reducción de los peligros derivados de « inundaciones, *flotación de hielo y otros fenómenos naturales* * » (art. 8, párr. 2) (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 552, pág. 195).

[607] Véase, por ejemplo, art. 8, párr. 1, del Acuerdo de 1958 entre Checoslovaquia y Polonia relativo al uso de los recursos hidráulicos de las aguas fronterizas, que dispone que las partes proporcionen informes sobre diversos peligros y sobre predicciones del nivel de las aguas, así como los resultados de la investigación hidrológica y los textos de las leyes y reglamentaciones pertinentes *(ibid.*, vol. 538, pág. 113); art. 21 del Tratado relativo al régimen de la frontera estatal soviéticopolaca y cooperación y asistencia mutua en asuntos fronterizos, de 1961 *(ibid.*, vol. 420, pág. 259); art. 20 del Tratado similar entre Hungría y Rumania, de 1963 *(ibid.*, vol. 576, pág. 351); art. 4 del Acuerdo de 1964 entre Bulgaria y Grecia para la cooperación en la utilización de las aguas de los ríos que atraviesan los dos países [véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 342, documento A/CN.4/274, párr. 271].

[608] Sin embargo, « encauzamiento » o « regulación » comprenden otros aspectos del ordenamiento de los recursos hidráulicos (véase *infra*, cap. III, secc. A).

[609] Art. 19 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 304, págs. 171 y 173); véase también art. 1, apartado *c*, del Acuerdo de 1955 entre Rumania y Yugoslavia relativo a cuestiones de regulación de las aguas (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 928); art. 2, párr. 2, del Acuerdo de 1958 entre Checoslovaquia y Polonia relativo al uso de los recursos hídricos en cursos de agua fronterizos (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 538, págs. 109 y 111).

352. El Acuerdo búlgaro-yugoslavo de 1958 relativo a cuestiones de economía de las aguas delega a las autoridades fronterizas y locales la obligación de « informarse mutuamente, por los medios más rápidos posibles acerca de cualquier peligro derivado [...] del hielo flotante a la deriva [...] en los ríos y tributarios que sigan o crucen la frontera estatal », así como los peligros de los niveles máximos del agua o cualesquiera otros que pudieran surgir [610]. Austria y Checoslovaquia han convenido en promover la construcción de instalaciones y servicios hidráulicos con el fin de suministrar protección contra el peligro del hielo, así como de las crecidas, a lo largo de sus aguas fronterizas [611].

3. Drenaje

353. Las obras destinadas a mejorar el drenaje o a asegurar que éste sea adecuado y a regular las descargas hechas para fines de drenaje han sido también materia de un buen número de acuerdos internacionales. Con respecto a cuatro conductos de drenaje específicamente identificados, Pakistán, en el Tratado sobre las aguas del Indo, celebrado con la India, convino en mantener « en buen estado su porción de los drenajes » y con capacidades constantes. Pakistán convino también en efectuar la profundización o ensanchamiento de cualquiera de esos conductos de drenaje, si la India estimase necesarias tales mejoras para el drenaje y siempre que la India conviniera en pagar el costo [612]. En el artículo sobre « cooperación futura », las partes « reconocen que tienen interés común en el aprovechamiento óptimo de los ríos » y declaran su intención de cooperar, entre otras cosas, con respecto a nuevas obras de drenaje [613].

354. Entre otros casos que ilustran la práctica de los Estados en esta materia, los Países Bajos y la República Federal de Alemania, en su Tratado de límites de 1960, convinieron en « tomar o apoyar, dentro de un período de tiempo adecuado, todas las medidas necesarias » para asegurar y mantener « el drenaje adecuado de las aguas fronterizas en la medida en que ello sea necesario en interés del Estado vecino » [614].

355. Albania y Yugoslavia han convenido en examinar y arreglar todas las cuestiones en materia de economía de las aguas, con inclusión de las medidas y obras de interés para cualquiera de las partes o para ambas que puedan afectar a la cantidad y calidad del agua [615]. Entre las cuestiones de carácter especial que se han mencionado está la de la descarga y el drenaje del agua, precedida de la regulación y canalización de cursos de agua y seguida de la protección contra las inundaciones [616]. Polonia y la Unión Soviética han determinado que sus « autoridades competentes » acordarán el método de la regulación del drenaje en aguas fronterizas y todas las demás cuestiones relativas al régimen fronterizo [617]. El Protocolo de 1963 entre Grecia y Turquía para el arreglo definitivo de las controversias sobre la ejecución de los trabajos hidráulicos de ordenación del lecho del río Meriç-Evros llevados a cabo en ambas riberas estipula los derechos de las partes y las obligaciones en relación con la instalación de sistemas de drenaje y estaciones de bombeo, así como

---

[610] Art. 8 *(ibid.,* vol. 367, pág. 111). Véase también art. 11 del Tratado de 1956 entre Austria y Hungría relativo a la regulación de cuestiones de economía de las aguas en la región fronteriza *(ibid.,* vol. 438, pág. 159); art. 19 del Tratado de 1950 entre Hungría y la URSS relativo al régimen de frontera estatal soviético-húngara (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 825); art. 7 del Acuerdo de 1954 entre Austria y Yugoslavia relativo a cuestiones de economía de las aguas con respecto al sector fronterizo del Mura y a las aguas fronterizas de ese río (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 396, pág. 105); art. 17 del Acuerdo de 1960 entre Finlandia y la URSS relativo al régimen de la frontera estatal finesa-soviética y al modo de resolver los incidentes fronterizos *(ibid.,* vol. 379, pág. 345); art. 15 del Tratado de 1956 entre Hungría y Checoslovaquia relativo al régimen de las fronteras estatales *(ibid.,* vol. 300, pág. 163); art. 19 del Acuerdo de 1956 entre la URSS y Checoslovaquia relativo al régimen de la frontera soviético-checoslovaca y al modo de resolver los incidentes fronterizos *(ibid.,* vol. 266, pág. 315).

[611] Art. 4, párr. 2, del Tratado de 1967 sobre arreglo de cuestiones de administración de aguas relativas a las aguas fronterizas *(ibid.,* vol. 728, pág. 357). El artículo XII del Tratado de límites de 1816 entre Prusia y los Países Bajos prohibía que en el río se construyesen obras que pudieran impedir el paso del hielo o entorpecer el flujo del agua, causando así perjuicios a la ribera opuesta, salvo acuerdo previo entre las partes (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 737).

[612] Art. IV, párrs. 4 y 5 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 419, pág. 139). El Acuerdo de 1954 entre la India y Nepal sobre el proyecto del Kosi contiene también una disposición sobre drenaje (cláusula 13) (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 294).

[613] Art. VII, párr. 1 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 419, pág. 145). El artículo VII, párr. 1, apartado *b,* dispone que: « Cada Parte, en la medida en que lo estime posible y previo asentimiento de la otra para sufragar los gastos, llevará a cabo, a solicitud de la otra Parte, las obras de drenaje que se requieran en relación con nuevas obras de drenaje de la otra Parte » *(ibid.,* pág. 147). Por otra parte, el artículo IV, párr. 3, dispone que: « Nada en el presente Tratado se interpretará en el sentido de que tenga el efecto de impedir que cualquiera de las Partes emprenda programas de drenaje, encauzamiento de ríos, conservación de suelos contra la erosión y dragado [...] », siempre que se evite en lo que fuere posible « cualquier perjuicio material para la otra Parte; ese mismo artículo, párr. 2, dispone que « si la India emprende esos trabajos en las riberas occidentales, se limitará a la utilización y a los trabajos de almacenamiento previstos en el artículo III » *(ibid.,* pág. 137).

[614] Art. 58, párr. 2, apartado *a (ibid.,* vol. 508, pág. 191). De conformidad con el artículo 57, las partes convienen en mantener « consultas regulares sobre todas las cuestiones relativas al uso y aprovechamiento de los recursos hídricos [...] » en su Comisión permanente de aguas fronterizas y sus subcomisiones. Véase también el anexo A del Tratado *(ibid.,* pág. 213).

[615] Art. 1, párr. 1, del Acuerdo de 1956 relativo a cuestiones de economía de las aguas (Naciones Unidas, *Textes législatifs...,* pág. 441). El Acuerdo comprende las aguas naturales superficiales y subterráneas así como las aguas artificiales, art. 1, párr. 3.

[616] Art. 1, párr. 2.

[617] Art. 17, párr. 2, del Tratado de 1961 entre la URSS y Polonia relativo al régimen de la frontera de Estado soviético-polonesa y a la cooperación y asistencia recíproca en asuntos fronterizos (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 420, pág. 257). Se estipula también en el artículo 17, párr. 1, que « el caudal natural en los cursos de agua fronterizos y en las zonas adyacentes que sean inundadas durante los períodos de nivel máximo de las aguas no debe alterarse ni obstruirse en detrimento de la otra Parte mediante la construcción o reconstrucción de instalaciones o estructuras en el agua o en las riberas, o de cualquier otra manera ».

con respecto al fortalecimiento o la construcción de diques [618].

356. El drenaje adecuado de los excedentes de agua es un antiguo problema [619]. La falta de drenaje arruina los suelos, conserva los niveles freáticos perjudicialmente altos y produce aguas estancadas o inundaciones locales [620]. No es de extrañar, en este contexto, que el drenaje y la prevención de las inundaciones hayan sido vinculados a menudo en la práctica de los Estados en esta materia, ya que el drenaje mejorado incrementa el caudal del curso de agua en el que descargan los desaguaderos. Las descargas no reguladas de aguas de drenaje pueden significar la inundación del territorio de los Estados del curso inferior del sistema. Así, el drenaje ha sido materia de acuerdo entre los Estados del sistema para los fines de regulación o prevención de inundaciones [621].

357. Austria y Checoslovaquia, en su Tratado de 1928 referente al arreglo de cuestiones jurídicas relacionadas con la frontera, exigían que los intereses legítimos de los habitantes del otro Estado se tomasen en cuenta, tanto como fuere posible, « si se calcula que la construcción de una instalación ha de causar un cambio considerable o permanente en el abastecimiento de agua de un curso de agua fronterizo o de una vía de agua que atraviesa la frontera » [622]. La siguiente disposición indica el alcance amplio y de propósitos múltiples del pensamiento de las partes acerca de las instalaciones hidráulicas :

1. Los Estados Contratantes promoverán la construcción de las obras que sean diseñadas para proteger las aguas fronterizas y la zona inundable contigua contra perjuicios derivados de las inundaciones, y *asegurar el drenaje* * y el riego del territorio adyacente o, según sea el caso, regularizar el caudal de las aguas, abastecer de agua a las comunas fronterizas, y asegurar la utilización de la fuerza hidráulica suministrada por las vías de agua fronterizas.

2. [...] los Estados contratantes convienen en los siguientes principios:

[...]

b) Al regularizar sistemáticamente un curso de agua fronterizo [...], se cuidará de asegurar tanto como sea posible el caudal de salida normal del nivel máximo medio de crecida [...]. También se cuidará [...] de evitar cualquier drenaje excesivo de la tierra situada en uno u otro lado, y de facilitar el empleo del agua lodosa en estas tierras y en su regadío durante los períodos de sequía [623].

358. Se desprende de los anteriores ejemplos que las disposiciones que rigen el drenaje en un sistema hidrográfico internacional están bien arraigadas, no en cuanto al uso de las aguas, sino como protección contra los « efectos perjudiciales », aunque el drenaje o la falta del mismo pueda afectar favorable o adversamente a los usos del agua (con inclusión de la navegación). Los efectos perjudiciales del drenaje inadecuado o de un drenaje no regulado van más allá de los usos del agua y se extienden, por ejemplo, a muchos usos de la tierra, a la salud de la comunidad y al medio ambiente en general. Las condiciones de drenaje deficientes o las corrientes de drenaje excesivo ocurren por lo común primero de modo natural, pero las actividades humanas pueden originar una necesidad de acelerar o restringir el drenaje dentro de un sistema de cursos de agua, es decir, el hombre puede haber causado en el sistema repercusiones suficientes para determinar el empeoramiento de una mala situación de drenaje. Las repercusiones internacionales de los problemas originados de esta manera han dado lugar a la regulación, cuando no al ordenamiento, de los asuntos referentes al drenaje mediante convenios internacionales. Ahora puede ser posible también enunciar algún principio general de derecho internacional con respecto a la cooperación entre los Estados del sistema en esta materia.

---

[618] Véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 335, documento A/CN.4/274, párrs. 206 a 210.

[619] Entre los acuerdos más antiguos, véase : el Tratado de límites de 1816 entre Prusia y los Países Bajos, especialmente los artículos XXIV a XXVII (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 737 a 739); el Tratado de 1824 relativo a la frontera entre los Países Bajos y Hannover, especialmente los artículos 34, 35, 37, 38 y 40 *(ibid.,* págs. 740 a 744); el Acuerdo de 1929 entre Alemania y Bélgica relativo a la frontera común (arts. 71 a 74, que contienen disposiciones relacionadas con las juntas de drenaje de tierras) (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. CXXI, pág. 366); el Acuerdo de 1922 entre Dinamarca y Alemania relativo a los cursos de agua y diques en la frontera germano-danesa, art. 53, primer párrafo (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 597). El Tratado de Lausana de 1923 entre el Imperio Británico, Francia, Italia, el Japón, Grecia, Rumania, el Estado Serbiocroataesloveno y Turquía disponía que :

> « A falta de disposiciones en contrario, cuando [...] el sistema hidráulico (canalización, inundación, riego, drenaje o asuntos similares) de un Estado dependa de obras ejecutadas dentro del territorio de otro Estado [...] se celebrará un acuerdo entre los Estados interesados para salvaguardar los intereses y derechos adquiridos por cada uno de ellos.
>
> » A falta de acuerdo, el asunto será resuelto por arbitraje » (art. 109). (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. XXVIII, pág. 94.)

Disposiciones idénticas se encuentran en el Tratado de Saint-Germain-en-Laye celebrado con Austria en 1919 (art. 309) y en el de Trianón celebrado con Hungría en 1920 (art. 292) (G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités,* 3.ª serie, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, pág. 825, t. XII, pág. 552).

[620] La saturación hídrica y « salinización » de suelos anteriormente fértiles es una consecuencia bien conocida del drenaje inadecuado. Este es el caso en la cuenca del río Indo (véase Baxter, *loc. cit.*). Véase también la resolución VII, titulada « Ordenación científica de las aguas : riego, avenamiento y lucha contra las inundaciones », aprobada por la Conferencia Mundial de la Alimentación *[Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación,* Roma, 5 a 16 de noviembre de 1974 (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta : S.75.II.A.3), págs. 11 y 12].

[621] Véase, por ejemplo, el Convenio de 1843 entre Bélgica y los Países Bajos para regular el caudal de las aguas de Flandes, art. 8 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 543), y el Convenio de 1905 entre los Países Bajos y Prusia relativo a los ríos Dinkel y Vechte, art. I, secc. 4; art. IV, secc. 2; y art. V *(ibid.,* págs. 752 y 755). Véase también Gupta, « Brahmaputra River Basin Development... » *(loc. cit).,* págs. 213 a 219.

[622] Art. 28, párr. 3 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. CVIII, pág. 68).

[623] Art. 29 *(ibid.,* pág. 70).

4. Obstrucciones de las corrientes

359. Los acuerdos referentes a los peligros o efectos perjudiciales incluyen frecuentemente cláusulas con respecto a las obstrucciones de la corriente de las aguas, como se habrá observado en algunos de los ejemplos ya expuestos. Las obstrucciones pueden entorpecer el drenaje necesario, o menoscabar o interrumpir la navegación y la generación de energía hidroeléctrica, por ejemplo. Pueden también intensificar la probabilidad de las inundaciones, cuando no causarlas en realidad. Las obstrucciones constituyen en verdad peligros. La práctica indica que muchos Estados se han ocupado del problema en sus relaciones con los demás Estados del sistema [624].

360. El Tratado sobre las aguas del Indo constituye nuevamente una ilustración clara y reciente de esta clase de preocupación :

> Cada Parte hará sus mejores esfuerzos para mantener los cauces naturales de los ríos [...] en las condiciones que permitan evitar, en lo que sea posible, cualquier obstrucción de la corriente en estos cauces que pueda causar perjuicio material a la otra Parte [625].

361. Cuando la navegación era el único uso de significación internacional, las obstrucciones que la afectaban eran objeto de mucha atención. En 1851, Austria y Baviera convinieron en que eliminarían del cauce « todos los obstáculos a la navegación » y « no permitirían construcción alguna en el curso de agua o sus riberas que pudiera poner en peligro la seguridad de la navegación » [626].

362. En 1905, los Países Bajos se comprometieron con Prusia a eliminar enteramente algunas porciones de una represa, a observar otras exigencias diseñadas para asegurar ciertas corrientes y resguardos, y a tomar « todas las demás medidas que sean necesarias para prevenir la formación de nuevas obstrucciones al libre flujo del agua por debajo del actual embalse » [627].

363. Sin embargo, las obstrucciones pueden producirse sin que sean atribuibles al hombre. Los derrumbes, los terremotos, la acumulación de grava y arena, y los atascamientos naturales de la madera en flotación, por ejemplo, ocasionan a menudo obstrucciones perjudiciales. El tratado entre Polonia y la Unión Soviética relativo al régimen de la frontera estatal soviético-polaca, celebrado en 1961, exige que las partes tomen conjuntamente las medidas necesarias para eliminar los obstáculos que pudieran causar el desplazamiento de los lechos de los ríos, corrientes o canales fronterizos o que pudieran obstruir el flujo natural de las aguas [628].

364. Así, si bien, hablando estrictamente, las «obstrucciones » no son directamente un efecto perjudicial del agua, ellas constituyen la ocurrencia de una restricción o atascamiento que pueden hacer que el agua tenga efectos perjudiciales, como la inundación, o pueden constituir un peligro para el uso de las aguas en la flotación de la madera, la navegación o la generación de energía eléctrica, entre otras cosas. La utilización óptima de los cursos de agua internacionales, inclusive su conservación, regulación y protección, indica que la CDI no debe omitir este aspecto en sus artículos.

5. Avulsión

365. Hay otros peligros y efectos perjudiciales que merecen mencionarse. La avulsión, un fenómeno que en algunos cursos de agua acompaña frecuentemente a las crecidas estacionales [629], puede causar la destrucción de asentamientos humanos, fábricas, transporte y comunicaciones, ganado y tierras destinadas a la agricultura, puesto que consiste en el abandono abrupto del lecho y la reorientación del curso de agua a campo traviesa. Además de sumergir las tierras que antes eran secas, las obras hidráulicas y otras instalaciones vinculadas con el agua a lo largo del recorrido antiguo del río quedan privadas, quizá por completo, de una conexión viable con el curso de agua. El caso de un curso de agua internacional puede ser suficiente para documentar la importancia de este peligro :

> [...] La historia pasada del río Helmand en Seistan indica que siempre ha estado sujeto a cambios repentinos e importantes de su curso que, de cuando en cuando, han desviado todo el río a un nuevo cauce y han inutilizado todos los sistemas de canales existentes. Es probable que tales cambios ocurran en el futuro y, por lo tanto, debe ejercitarse sumo

---

624 Las operaciones de las obras hidráulicas y la navegación pueden, desde luego, sufrir entorpecimientos causados por el hielo, peligro del que ya se ha tratado en términos más generales. Véase también el Acuerdo de 1957 entre Noruega y la URSS sobre la utilización de la energía hidráulica en el río Pasvik (Paatso), art. 16, segundo párrafo (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 312, pág. 287).

625 Art. IV, párr. 6 (*ibid.*, vol. 419, pág. 139). El Tratado fue celebrado entre la India y el Pakistán en 1960.

626 Art. 12 del Acuerdo relativo a arreglos territoriales y fronterizos (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 464), que dice asimismo : « También deberá tenerse sumo cuidado para impedir que los molinos u otras maquinarias o el deslizamiento de bloques de canteras o la eliminación de desechos en las cercanías de las riberas obstruyan o entorpezcan la navegación ». Los acuerdos sobre la navegación fueron objeto de examen detenido en el segundo informe del Relator Especial [*Anuario... 1980*, vol. II (primera parte), págs. 197 y ss., documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 186 a 214], con el fin de estudiar las bases para compartir un recurso natural; también se ocupan de las obstrucciones el Tratado de cooperación amazónica, de 1978, art. VI, y el Convenio relativo al régimen de la navegación en el Danubio, de 1948, art. 3 (*ibid.*, párrs. 206 y 211). El Estatuto sobre el régimen de las vías navegables de interés internacional, anexo al Convenio suscrito en Barcelona en 1921, obliga a cada Estado ribereño a « tomar tan rápidamente como sea posible todas las medidas necesarias para eliminar cualesquiera obstáculos y peligros que puedan ocurrir a la navegación », art. 10, párr. 1 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. VII, página 56). Con respecto al estado del Convenio y del Estatuto, véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 64, documento A/5409, nota 53.

627 Art. II del Convenio entre los Países Bajos y Prusia relativo a los ríos Dinkel y Vechte.

628 Art. 16, párr. 3 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 420, pág. 255). Véanse disposiciones similares en el Tratado entre Hungría y Rumania relativo al régimen de la frontera estatal húngaro-rumana, celebrado en 1963, art. 16, párr. 2 (*ibid.*, vol. 576, pág. 349).

629 De vez en cuando, los terremotos, torrentes de lava y derrumbes pueden también ocasionar la avulsión.

cuidado en la apertura de nuevos canales, o en la ampliación de los viejos canales que nacen en el Helmand. A menos que esto se haga con las debidas precauciones, se corre el riesgo de que el río se desvíe enteramente en tales puntos y ocasione grandes pérdidas para ambos países. Este peligro se aplica por igual al Afganistán y a Persia [630].

6. Sedimentación

366. Algunos cursos de agua acarrean grandes cargas de limo. A medida que esta carga sedimentaria se arrastra continuamente aguas abajo, llena los embalses gradualmente, puede cubrir los lechos de desove, obstruye o causa daño a las tomas y plantas de tratamiento de los sistemas de abastecimiento de agua, los cauces se encenagan causando una disminución de la profundidad de los canales de paso y los puertos, se reduce la transmisión de la luz esencial para la vida acuática, y se malogran los usos con fines recreativos. Se ponen en marcha costosos esfuerzos de dragado y filtración que con frecuencia quedan abatidos; además, tales esfuerzos no logran progreso alguno contra la mayor parte de los efectos perjudiciales de la sedimentación. El remedio usual que se prescribe es la estabilización de las zonas de cabeceras mediante la ordenación de cuencas hidrográficas (o cadenas montañosas) para disminuir la erosión, que es la fuente del problema. Por otro lado, el riego por inundación ha dependido desde tiempos remotos del depósito anual de limo en las tierras agrícolas para la renovación parcial de la fertilidad del suelo; detener el transporte del limo es cosa que reviste gran significado para los Estados del curso inferior que dependen de este « regalo » de la naturaleza. Aunque las actividades humanas que se desenvuelven en un curso de agua pueden causar un contenido de sedimentos o determinar su aumento [631], la naturaleza es capaz de introducir grandes cantidades de éstos en los cursos de agua internacionales. Las medidas correctivas pueden hacer necesario un grande e incesante esfuerzo por lo general de parte de un Estado del curso superior cuyo propio uso de las aguas puede ser insignificante o quedar inafectado. Es evidente que se precisa de la acción y la contribución combinadas de los Estados del sistema que han de beneficiarse de esas medidas. Austria y Suiza concertaron uno de los primeros acuerdos que la historia registra sobre este problema particular :

> El Consejo Federal Suizo y el Gobierno Austro-Húngaro harán todos los esfuerzos a su alcance para ejecutar en las cuencas de formación de los afluentes del Rin las obras correctivas, embalses y otros trabajos adecuados para contener los cantos rodados, a fin de disminuir, en lo que sea posible, los deslizamientos en el lecho del Rin y de mantener en el futuro un curso regular en este río.
>
> Desde luego, cada Gobierno se reserva la facultad de fijar la oportunidad y extensión de las diversas obras correctivas de los torrentes; sin embargo, estos trabajos deberán emprenderse a la mayor brevedad posible y llevarse a cabo activamente, comenzando por los afluentes que, dada la abundancia de cantos rodados que arrastran, ocasionan los destrozos más grandes [632].

367. El sistema hidrográfico internacional de la Plata en América del Sur adolece en exceso del problema de la sedimentación. El río Bermejo, que corre en Bolivia y Argentina, tributario del subsistema de aquél e integrado por los ríos Paraguay y Paraná, contribuye con un 70 % del sedimento total transportado en todo el sistema [633]. La carga anual de limo del Paraná es de cerca de 250 millones de toneladas, de donde se originan dos situaciones, a saber, la obstrucción del delta en el punto donde converge con el río Uruguay para formar el río de la Plata, y el dragado constante que se requiere en la zona del puerto de Buenos Aires [634].

---

[630] Cláusula VIII, sentencia de 10 de abril de 1905 en el asunto del *Delta del río Helmand* (véase *supra*, nota 584). Para una exposición de la controversia alrededor de la sentencia, que no fue aceptada, véase *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 199 a 201, documento A/5409, párrs. 1034 a 1037, y obras allí citadas. Sin embargo, la veracidad del pasaje citado no fue objeto de discusión.

[631] El dragado y la explotación de placeres para la extracción de metales y piedras preciosos, o el dragado de arenas y gravas, pueden traer como consecuencia una carga apreciable de sedimento, como pueden ocasionarla igualmente el excesivo apacentamiento y otras prácticas agrícolas inadecuadas. Era menester que las licencias para el dragado del río Tanoe (en la actualidad los Estados del sistema son la Costa de Marfil y Ghana) fuesen aprobadas por los dos Gobiernos (Costa de Marfil y Costa de Oro). Véase el canje de notas de 16 y 25 de junio de 1907 entre los Gobiernos británico y francés con respecto a las licencias para el dragado del río Tanoe (para concluir el acuerdo anglo-francés de 10 de agosto de 1889) (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 123 y 124). En cumplimiento de la obligación acordada en su Tratado de fronteras de 1960, de « tomar o apoyar todas las medidas necesarias para establecer y mantener dentro de [...] las aguas fronterizas [...] el orden que resguarde mutuamente sus intereses », los Países Bajos y la República Federal de Alemania especificaron, en especial, « todas las medidas » necesarias para prevenir « la extracción excesiva de arena y otras sustancias sólidas propensas a ocasionar perjuicios apreciables al Estado vecino », art. 58, párr. 1 y apartado *d* del párrafo 2 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 508, pág. 191). Véase también, por ejemplo, el Acuerdo de 1954 entre Hungría y Checoslovaquia sobre el arreglo de las cuestiones técnicas y económicas relativas a los cursos de agua fronterizos, art. 14 (*ibid.*, vol. 504, pág. 263). Si las actividades humanas causan directa o indirectamente la introducción del limo, el cambio operado en detrimento de la calidad del agua satisfaría desde luego la prueba de la definición de contaminación (véase *supra*, secc. F). « Las sustancias en suspensión y el fango mineral [de las industrias del hierro y el carbón y de otras industrias mineras] causan sedimentación, la que reduce el número de organismos de los cuales se alimentan los peces y obliga a éstos a emigrar. Las zonas sedimentadas se vuelven desoladas, y el aumento de la cantidad de fango mineral en el agua puede entorpecer el crecimiento de las plantas. Todos estos procesos reducen la capacidad natural de autopurificación del agua » [Lester, « Pollution » (*loc. cit.*) pág. 91]. Sobre el problema en general, véase A. Ron, « Aspectos jurídicos de la sedimentación », en International Association for Water Law, *Annales Juris Aquarum-II*, Caracas, 1976, vol. 3, pág. 1655.

[632] Art. XVII del Tratado de 1892 para la rectificación del Rin desde la desembocadura del Ill, aguas arriba, hasta la entrada del río en el lago de Constanza, aguas abajo (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 494). Véase, en general, Florio, *loc. cit.*, pág. 591, y *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 166 y 167, documento A/5409, párrs. 810 a 817.

[633] G. Cano, *Recursos hídricos internacionales de la Argentina*, Buenos Aires, de Zavalia, 1979, pág. 186.

[634] Véase Hayton, « The Plata Basin », *loc. cit.*, págs. 401 y 440, nota 374, y « Preliminary review of questions relating to the development of international river basins in Latin America », documento preparado para la CEPAL bajo la dirección de G. Cano (E/CN.12/511).

Se han llevado a cabo diversos estudios, con inclusión del destinado al desarrollo para propósitos múltiples del río Bermejo. Se espera que once proyectos, tres de ellos binacionales, uno en Bolivia y siete en Argentina, eliminarán el 95 % del limo que dicho río arroja en las aguas del río Paraguay [635].

7. Erosión

368. En los tratados frecuentemente se habla del control de la erosión. El Acuerdo de 1955 entre Yugoslavia y Rumania relativo a cuestiones de regularización de las aguas en los sistemas hidráulicos y cursos de agua que corren por la frontera de los dos Estados o la atraviesan se aplica, entre otras cosas, a la « protección contra la erosión » [636]. En el Tratado sobre las aguas del río Indo se preserva, entre otras cosas, el derecho de cada parte a adoptar sistemas de « conservación del suelo contra la erosión » y drenaje, a condición de que, entre otras cosas, se eviten en la medida de lo posible los perjuicios materiales a la otra parte [637].

369. Frecuentemente existe igual preocupación por proteger los bancos de los esteros o la profundidad de los canales como por reducir los sedimentos. Francia y la República Federal de Alemania han decidido desarrollar conjuntamente el curso del Rin aguas abajo a partir de la represa de Iffezheim « con miras a evitar o remediar la erosión del lecho del río » [638].

8. Intrusión salina

370. La penetración de aguas marítimas contra la corriente a partir de la desembocadura de un río y en acuíferos de aguas subterráneas constituye un grave « efecto perjudicial » en varios sistemas de cursos de agua internacionales. Este fenómeno se denomina intrusión salina o de agua salada. En la mayoría de los casos, la naturaleza produce esta infiltración sin ninguna asistencia del hombre [639], especialmente durante la temporada seca o de caudal bajo. Sin embargo, si se extrae o saca agua del curso de agua, por ejemplo para regadío, se reduce aún más la presión del agua dulce en la zona interfacial y se produce una penetración de agua salada mayor que la causada por la sola naturaleza [640]. En este punto es fundamental la intrusión de agua salada causada por la naturaleza, lo que constituye el tema de discusión : el peligro que presenta el aumento de la salinidad en lo que respecta a la salud o a los usos del agua en general [641].

371. La mayoría de los sistemas de cursos de agua internacionales, aun cuando no estén afectados actualmente, son potencialmente vulnerables. Cuando la salinidad es alta, el agua se torna inutilizable para fines domésticos, municipales, agrícolas y la mayoría de los fines para los cuales la usan las industrias; el tratamiento mediante el cual se reduce el contenido de sal es muy caro, a menos que se puedan transportar grandes cantidades de agua dulce para diluir la sal [642].

9. Riesgos naturales generales y sequía

372. Existe una abundante literatura técnica sobre los riesgos y efectos perjudiciales que se han examinado

---

635 También se obtendrían grandes beneficios para el riego y la energía hidroeléctrica. Véase Cano, *Recursos hídricos... (op. cit.)*, págs. 185 y 186; OEA, *Cuenca del río de la Plata. Estudio para su planificación y desarrollo-I. Alta Cuenca del río Bermejo : estudio de los recursos hídricos,* Wáshington (D.C.), 1974; K. Rodgers, « Estudio piloto sobre medio ambiente en el desarrollo de la cuenca del río Bermejo, para la Comisión Nacional Argentina para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua » (documento CONFAGUA/C5/4). Todos los cursos de agua acarrean algunos sedimentos en suspensión e igualmente sales disueltas. Los actos tanto de la naturaleza como del hombre pueden determinar un aumento de las cantidades al grado de que las cargas de sedimentos (o sales) se convierten en un problema dominante en algunos cursos de agua internacionales tales como el Mekong y el Ganges. En términos generales, es mucho mayor la cantidad de limo que acarrean los cursos de agua del Asia que los del resto del mundo. Véase, en especial, R. J. Gibbs, « The geochemistry of the Amazon River system », primera parte : « The factors that control the salinity and the composition and concentration of the suspended solids », *Geological Society of America Bulletin,* Boulder (Colo.), vol. 78 (octubre de 1967), pág. 1203.

636 Art. 1, párr. 2, apartado *i* (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 928). Para la relación que existe entre las actividades del hombre y la erosión y acumulación de sedimentos, véase, por ejemplo, J. Moreno, P. Urriola y G. Colmenares, « Criterios jurídico-institucionales para el desarrollo y conservación de los recursos hidráulicos a nivel de cuencas en Venezuela) », *Annales Juris Aquarum-II (op. cit.)*, pág. 1661.

637 Art. IV, párr. 3 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 419, pág. 137).

638 Art. 1, párr. 1, del Convenio de 1969 relativo al desarrollo del Rin entre Estrasburgo/Kehl y Lauterburgo/Neuburgweier (*ibid.*, vol. 760, pág. 308). Véase también el Convenio de 1927 entre la URSS y Turquía relativo al uso de aguas fronterizas, art. 6 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, página 385).

639 Cabe observar que en los casos extremos las zonas de las llanuras costeras inundables y los deltas pueden sufrir una « inundación salina » en ciertas épocas del año. Véase el caso de Bangladesh descrito por Abbas, « River basin development for socio-economic growth : Bangladesh » *(loc. cit.)*, págs. 188 a 190.

640 Si la reducción de caudal o de presión se debe a la extracción de agua por parte de un Estado corribereño del sistema, el Estado o los Estados costeños del sistema pueden experimentar un daño considerable debido a lo que se consideraría como contaminación según la definición que aparece en la sección D *supra.* La situación opuesta, es decir, el daño causado a las aguas marítimas y al medio ambiente marítimo en general por el derrame de agua dulce contaminada ya se ha examinado en la sección F sobre contaminación y protección del medio ambiente.

641 Las obras hidráulicas que se realicen en la zona interfacial del agua marítima y el agua dulce, o cerca de la misma, posiblemente influyan en el mantenimiento o la preservación de niveles de salinidad aceptables. Véase el Tratado de 1960 entre Bélgica y los Países Bajos sobre el mejoramiento del canal Terneuzen y Gante y la conciliación de diversos asuntos conexos, título VII : « Salinité et prises d'eau », en especial art. 32 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 423, página 36).

642 La salinidad también puede elevarse a niveles peligrosos a consecuencia del flujo de regreso de las aguas usadas para regadío. Sin embargo, esto constituye un caso evidente de contaminación y no está relacionado con las aguas marítimas. No obstante, véase, por ejemplo, I. Pla y F. Dappo, « Criterios para reglar el uso de aguas salinas en agricultura », *Annales Juris Aquarum-II (op. cit.)*, pág. 1687-A; *The Global 2000 Report... (op. cit.)*, pág. 343.

en las secciones anteriores de este documento [643]. La literatura jurídica internacional es escasa [644], pero desde hace muchos años los juristas especializados en aguas han estado subrayando la necesidad de controlar o prevenir los « efectos perjudiciales » [645].

373. En su debate general, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua dio gran importancia a los « riesgos naturales » :

100. Muchos países del mundo estaban sujetos a los peligros originados en los excesos de abundancia o escasez de agua —inundaciones y sequías— [...]. La rápida concentración de habitantes en llanuras inundables y la deficiente ordenación ecológica de zonas expuestas a la sequía habían contribuido a agravar esas situaciones que ocasionaban pérdidas de vidas y de daños materiales y, en algunos casos, un deterioro del equilibrio ecológico total, así como el de los cultivos. En la actualidad, las repercusiones económicas negativas en los países en desarrollo de los desastres naturales relacionados con el agua superaban el valor total de toda la asistencia bilateral y multilateral que recibían esos países.

101. Se reconoció que las medidas de emergencia no podían reemplazar a la planificación previa ni a las medidas que debían adoptarse para prevenir los desastres [...]. Se señaló que : *a*) los desastres naturales eran un factor importante que frenaba el desarrollo; *b*) que, en su mayor parte, esos desastres podían ser objeto de medidas preventivas [...].

102. Algunos representantes se refirieron a las trágicas consecuencias de la última sequía en la región saheliana [y] se observó que las dimensiones que asumió esta catástrofe se debían en gran parte a la debilidad de la actual estructura socioeconómica y a la falta de una infraestructura relacionada con el agua que permitiera hacer frente a la falta de precipitaciones. Se observó asimismo que, contrariamente a lo que se creía en general, el principal problema no era la fundamental falta de agua en la región. Los estudios de evaluación indicaban que la existencia potencial de agua, en particular de aguas subterráneas, era bastante considerable [...] [646].

374. « Los riesgos naturales », principalmente las inundaciones y la sequía, constituyeron el tema de una serie de recomendaciones adoptadas por la Conferencia. Algunos fragmentos ilustran la preocupación colectiva de los representantes :

62. Hay grandes zonas del mundo donde con frecuencia se producen fenómenos hidrometeorológicos graves que causan grandes daños [...]. La experiencia demuestra que si se combinan de manera adecuada las obras de ingeniería y las medidas no estructurales se pueden reducir considerablemente los daños. Es preciso planificar por anticipado y coordinar las medidas que se deben tomar [...].

Control de las pérdidas producidas por las inundaciones

63. [...] Es posible reducir las pérdidas causadas por las inundaciones mediante precauciones amplias de carácter estructural y no estructural, y mediante la organización de servicios de emergencia que incluyan la ampliación de los servicios hidrológicos para ayudar a predecir las inundaciones y los fenómenos conexos.

[...]

65. A este fin se recomienda a los países que :

a) Como parte de los programas generales de ordenación de tierras y aguas :

i) Prevean el mayor margen de seguridad posible para reducción de inundaciones en el diseño y funcionamiento de los embalses [...].

ii) Tengan en cuenta el efecto de la utilización de aguas captadas en el volumen y la frecuencia del escurrimiento;

[...]

b) Adopten sistemas de pronóstico y alarma para casos de inundación, como también medidas de lucha y evacuación, a fin de reducir al mínimo las pérdidas de vidas y bienes [...];

---

[643] Véase, entre otros, Naciones Unidas, *Principes directeurs pour la prévention et la limitation des pertes dues aux crues dans les pays en développement*, Recursos naturales/Serie del agua (N.° de venta : F.76.II.A.7); Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, « Prévention et atténuation des catastrophes », vol. 2 : « Aspects hydrologiques » (UNDRO/22/76); « Report of the United Nations Interregional Seminar on Flood Damage Prevention Measures and Management », Tbilissi (URSS), 25 de septiembre a 15 de octubre de 1969 (ST/TAO/SER.C/144); *The Global 2000 Report... (op. cit.)*, págs. 335 y *passim*; Naciones Unidas, *Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas...*, págs. 55 a 60, anexo II, « Correlación de las medidas de mejoramiento de las tierras situadas en la cuenca de desagüe con la construcción de obras de ingeniería sobre el río »; Irán, Ministerio de Energía, « Protection and conservation of groundwater resources in salinated areas », *Annales Juris Aquarum-II (op. cit.)*, vol. 2, pág. 412; F. Briatico, « Ecological effects of hydraulic works », *ibid.*, vol. 3, pág. 1281; T. Won, « Some effects of flood control works in international rivers », *ibid.*, pág. 1509; G. Posewitz, « Problemas de las lagunas costeras », *ibid.*, pág. 1677.

[644] Los numerosos estudios sobre actividades extremadamente peligrosas, problema que constituye una responsabilidad de cada Estado, quedan fuera del alcance de esta sección; sin embargo, véase, por ejemplo, C. W. Jenks, « Liability for ultra hazardous activities in international law », *Recueil des cours..., 1966-I*, Leyden, Sijthoff, 1967, vol. 117; Dupuy, *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle (op. cit.)*. En lo que se refiere a la relación entre la « tierra » y los efectos perjudiciales, véase el informe del Comité de la Asociación de Derecho Internacional sobre el derecho internacional en materia de recursos hídricos, tercera parte relativa a la relación entre los recursos hídricos internacionales y otros recursos naturales y elementos ecológicos (ILA, *Report of the Fifty-ninth Conference, Belgrade, 1980*, Londres, 1982, pág. 373). Ese informe contiene dos artículos referentes a « la relación entre el agua, los recursos naturales y el medio » aprobados por la Conferencia; merece citarse un apartado :

« De conformidad con el artículo IV de las Normas de Helsinki, los Estados se asegurarán de que :

» [...]

» *b*) la regulación de sus recursos naturales (distintos del agua) y otros elementos del medio ambiente ubicados dentro de sus propias fronteras no causarán daños considerables a las condiciones naturales de las aguas de otros Estados. » (*Ibid.*, págs. 374 y 375.)

[645] Véase Cano, *Derecho, política y administración de aguas*, libro III, vol. 1, Mendoza (Argentina), Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas, 1976, págs. 49, 50, 89, 281 y 282, y vol. 3, 1977, págs. 1271, 1272, 1339 y 1343, y, del mismo autor, *Recursos hídricos... (op. cit.)*, págs. 28 y 29; M. Prieur, « Régimen jurídico francés de protección del medio ambiente contra las inundaciones, la erosión y la sedimentación », *Annales Juris Aquarum-II (op. cit.)*, vol. 3, pág. 1260; J. Alvarez Michelangeli, « Manejo de planicies inundables », *ibid.*, página 1645; E. Hernández y L. Tamayo, « Aspectos metodológicos y legales de la delimitación de áreas inundables en cuencas montañosas (especialmente analizando el moderno control de torrentes en Austria) », *ibid.*, vol. 2, pág. 914.

[646] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...*, págs. 112 y 113.

c) Mejoren la reunión de datos sobre los daños producidos por las inundaciones a fin de proporcionar mejores bases para la planificación, elaboración y aplicación de las medidas para la reducción de las pérdidas causadas por las inundaciones, y de evaluar los resultados de las medidas adoptadas;

[...]

e) Den la debida consideración a medidas estructurales como diques y muros de contención y también a medidas no estructurales como reglamentaciones sobre llanuras inundables, zonificación de inundaciones, preparación de mapas de riesgos de inundaciones, seguros de inundaciones, etc., e integren las medidas de ordenación de las cuencas hidrográficas superiores en los planes generales de lucha contra las inundaciones.

Control de las pérdidas producidas por las sequías

66. En los últimos años, sequías de excepcional severidad han causado graves daños en muchas zonas del mundo. Esos desastres pueden ocurrir en cualquier momento. Por consiguiente, en esas zonas tienen gran prioridad las medidas tendientes a mitigar las consecuencias de la sequía. Para remediar esa situación deben adoptarse medidas estructurales y no estructurales y medidas de emergencia, y a este fin deben considerarse elementos clave el desarrollo y la ordenación de los recursos hídricos, así como el pronóstico a largo plazo de las sequías.

[...]

68. Con este objeto se recomienda a los países que :

[...]

b) Realicen un inventario de todos los recursos hídricos disponibles y formulen planes a largo plazo para su aprovechamiento como parte integrante del aprovechamiento de otros recursos naturales [...]. Esas actividades requieren la coordinación con actividades similares que se lleven a cabo en países vecinos;

c) Consideren la posibilidad de llevar agua de las zonas en que hay excedentes de recursos hídricos a zonas sujetas a sequías;

d) Intensifiquen la exploración de las aguas subterráneas mediante investigaciones geofísicas e hidrogeológicas y emprendan programas en gran escala en el plano regional [...];

e) Determinen los efectos de la sequía en los acuíferos [...];

[...]

k) Refuercen los arreglos institucionales [...] para la preparación y difusión de pronósticos hidrológicos, hidrometeorológicos y agrícolas y para la utilización de esta información en el aprovechamiento de los recursos hídricos y el socorro en casos de desastre;

[...]

m) Elaboren planes de emergencia para hacer frente a situaciones de urgencia en zonas afectadas por la sequía;

n) Estudien el papel potencial de la integración de las aguas superficiales y subterráneas de las cuencas hidrográficas utilizando las reservas de agua almacenadas en formaciones subterráneas a fin de mantener un abastecimiento mínimo en situaciones de sequía [647].

375. Evidentemente, cuando se trata de un curso de agua internacional, para que esta y otras medidas previstas en las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua sean eficaces, los Estados del sistema deberán coordinarlas entre ellos o adoptarlas conjuntamente.

376. Siguiendo el ejemplo de las deliberaciones y recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, en este documento se agrega el aspecto de la sequía a la lista de riesgos naturales. Aunque en el concepto anterior de « efectos nocivos » del agua se preveía que la presencia o el comportamiento del agua podrían tener consecuencias perjudiciales, en este punto en particular se trata de la otra cara de la moneda : la falta de un abastecimiento mínimo de agua cuando las fuentes normales se agotan. La función que debe desempeñar el derecho, inclusive el derecho internacional que rige para los recursos hídricos, consiste, entre otras cosas, en prever estos períodos críticos de escasez y fomentar las reservas de agua, los planes para hacer frente a situaciones fortuitas, las medidas de conservación y colaboración interjurisdiccional [648]. En el caso de numerosos países, posiblemente los programas internacionales efectivos de mitigación de los efectos de la sequía quizá sean el aspecto más importante de sus relaciones con otros Estados del mismo sistema [649].

---

[647] *Ibid.*, págs. 39 a 41. El principio 9 del Proyecto de principios de conducta en el campo del medio ambiente para orientar a los Estados en la conservación y la utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, preparado por el Grupo Intergubernamental de Expertos del PNUMA, se refiere al problema de los riesgos :

« Los Estados tienen el deber de informar urgentemente a otros Estados que puedan verse afectados : *a*) de cualquier situación de emergencia resultante de la utilización 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 » (párr. 1), y « 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 » (párr. 3) [UNEP/IG.12/2, anexo al documento (UNEP/GC.6/17)].

[648] Véase R. Hayton, « Contingency planning and drought : legal and institutional aspects », documento preparado por la Comisión Nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua para las reuniones técnicas y científicas celebradas en Mar del Plata (Argentina) del 14 al 25 de marzo de 1955; V. Yevjevich, « Outlook for long-range forecasting of droughts », *Water International*, Lausana, vol. 6, 1981, página 16; National Academy of Sciences, Board on Science and Technology for International Development, *More Water for Arid Lands*, Wáshington (D.C.), 1974; E. F. Schulz, V. A. Koelzer, K. Mahmood, eds., *Floods and Droughts : Proceedings of the Second International Symposium in Hydrology*, Fort Collins (Colo.), Water Resources Publications, 1973; J. Barnea, « L'homme et le désert », *Nouvelles de l'UNITAR*, Nueva York, vol. IX, 1977, pág. 39.

[649] El problema más amplio, y quizá más permanente de la desertificación, que constituye un grave riesgo en varias partes del mundo, fue objeto de una Conferencia de las Naciones Unidas aparte. « La experiencia ha mostrado que los procesos de desertificación trascienden las fronteras nacionales, haciendo que sea esencial una cooperación regional eficaz en la ordenación de los recursos compartidos [...] » [*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la desertificación*, Nairobi, 29 de agosto a 9 de septiembre de 1977 (A/CONF.74/36, cap. I, secc. V, párr. 93, recomendación 26]. La Conferencia reafirmó la recomendación formulada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua en el sentido de que « en ausencia de acuerdos bilaterales o multilate-

(Continúa en la página siguiente.)

377. La importancia que dan los Estados a la forma de hacer frente a la sequía se puede poner aún más de manifiesto citando otros documentos y convenios. En 1973 varios Estados africanos firmaron un Convenio de establecimiento de un Comité interestatal permanente de control de la sequía para el Sahel, en el cual se dispone, entre otras cosas,

i) coordinar todas las medidas destinadas a combatir la sequía y sus consecuencias a nivel subregional;

ii) hacer que la comunidad internacional tome conciencia de los problemas causados por la sequía; [...] [650].

378. El Comité sobre Problemas de Agua, de la CEPE, aprobó una recomendación a los Gobiernos de los países de Europa meridional relativa a ciertos problemas de agua que ponen en evidencia las « numerosas características » que estos países tienen en común, inclusive, en particular, « [...] fluctuaciones estacionales e interanuales muy pronunciadas de las precipitaciones, que causan considerables variaciones del caudal de agua y, en algunos casos, inundaciones y largos períodos de sequía » [651]. Aunque sin emplear la palabra « sequía », la preocupación por la conservación del abastecimiento de agua en previsión de una escasez de este elemento para regadío ha pasado a formar parte de varios tratados [652]. Desde Djibouti hasta China, Portugal, Estados Unidos, la República Unida de Tanzanía y numerosas otras regiones, la sequía constituye una gran preocupación. Los Estatutos de la CDI deberían comprender una disposición adecuada que abarque este punto en relación con los sistemas internacionales de cursos de agua. Ninguna otra categoría parece ser más apropiada que ésta : la prevención y control de riesgos relacionados con el agua.

10. Artículo propuesto

379. Considerando la importancia que tienen los riesgos relacionados con el agua para los intereses de los Estados de sistemas fluviales, se propone el siguiente artículo para consideración del sucesor del Relator Especial y de la Comisión :

Artículo 11.—Prevención y mitigación de riesgos

1. Los Estados del sistema cooperarán sobre una base equitativa con miras a prevenir o mitigar los riesgos relacionados con el agua y acontecimientos tales como inundaciones, acumulación de hielo, erosión, desplazamiento de sedimentos, avulsión, intrusión de agua salada, obstrucción, drenaje deficiente y sequía, cuando lo justifique la situación del sistema de un curso de agua internacional de que se trate.

2. Cada Estado del sistema comunicará, sin tardanza y por el medio más expedito de que se disponga, información sobre toda situación de emergencia, acontecimiento, o amenaza de que se produzca una situación de emergencia, a todos los demás Estados afectados o que probablemente se vean afectados.

3. La obligación establecida en el párrafo 1 de este artículo comprende, pero no se limita a:

***a*) el intercambio oportuno de toda información y datos que puedan contribuir a la prevención, mitigación o adopción de medidas de emergencia más eficaces con respecto a condiciones y acontecimientos peligrosos relacionados con el agua;**

***b*) la obligación de celebrar consultas con otros Estados en lo que se refiere a medidas conjuntas, estructurales y no estructurales, cuando dichas medidas pudieran resultar más eficaces que las adoptadas individualmente por los Estados del sistema;**

***c*) la realización de estudios sobre la eficacia de las medidas adoptadas;**

***d*) el establecimiento, individual o conjuntamente, de métodos que permitan controlar las condiciones en los cursos de agua internacionales susceptibles de acontecimientos peligrosos y advertir anticipadamente al Estado o los Estados del sistema en cuestión de la amenaza de que se produzca un acontecimiento peligroso.**

(Continuación de la nota 649.)

rales, 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 » (*ibid.*, párr. 94). En la misma recomendación, la Conferencia sobre la desertificación instó a la CDI a que diera mayor prioridad en sus trabajos a las normas sobre la utilización de los cursos de agua internacionales con fines distintos de la navegación (*ibid.*, párrafo 95).

[650] Art. 4 (A/9178, anexo II). Véase también el Convenio de 1905 entre los Países Bajos y Prusia relativo a los ríos Dinkel y Vechte, art. IV, secc. 2 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 755). Por su resolución 8 (II), de 22 de marzo de 1974, el Consejo de Administración del PNUMA acogió favorablemente algunas propuestas para medidas futuras, e inclusive algunas observaciones sobre campos prioritarios, entre los cuales el segundo lugar de la lista lo ocupa « tierra, agua y desertificación » [*Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Suplemento N.° 25* (A/9625), págs. 69 y 70, anexo I. Para un análisis de la « utilización de las tierras expuestas a riesgos naturales (inundaciones, sequías, tifones, terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis, incendios de bosques, langostas, etc.) y la forma de impedir o reducir las pérdidas causadas por esos desastres », véase Comité de Recursos Naturales, « Opciones de política » (E/C.7/L.53), párr. 153.

[651] Secc. I, párr. 2, apartado *a* (ST/ECE/WATER/6/Add.1). En las recomendaciones se sugiere, entre otras cosas, « constitución (o refuerzo) de órganos adecuados, para todo el país y para cada cuenca fluvial, a fin de aplicar políticas de protección de la calidad del agua, ordenación de los recursos hidráulicos, lucha contra la erosión e inundaciones, etc. » (sección II, párr. 5, apartado *b*). Véase también I. Z. Balló, I. Orlóci y G. Reich, « Water resources development in the Tisza River Basin : past and future perspectives », Naciones Unidas, *River Basin Development...*, vol. II, págs. 271 a 277.

[652] Véase, por ejemplo, art. 10 del Convenio de 1959 entre Nepal y la India sobre el proyecto de regadío y electricidad de Gandak (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 298 y 299), y el Protocolo de 1946 entre el Iraq y Turquía relativo a la regulación de las aguas del Tigris y el Eufrates y sus tributarios (preámbulo, cuarto párrafo) (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 37, pág. 286).

CAPÍTULO III

Consideración preliminar de ciertas cuestiones

380. Aunque la mayoría de los aspectos jurídicos relativamente conocidos referentes a los cursos de agua internacionales han sido tratados por el Relator Especial en sus dos primeros informes y en el segundo capítulo de este tercer informe, varios importantes aspectos de este tema no se han tratado específicamente. Algunos de estos subtemas se han tratado en deliberaciones sobre otros asuntos. Existe la opinión de que, en su debida oportunidad, éstos tendrán que ser considerados y desarrollados, si la Comisión ha de presentar finalmente una serie completa de artículos sobre el tema. Por consiguiente, en este capítulo se expondrán preliminarmente algunos de estos subtópicos especiales, junto con un examen somero de los méritos de cada uno como objeto de un principio o norma provisional. Las secciones siguientes se presentan de manera muy provisional, con miras a compartir con la Comisión el marco conceptual que se ha creado, la dirección que se cree que la Comisión debe seguir y todas las formulaciones propuestas que se recibieron hasta el momento en que hubo que poner fin al trabajo sobre este tema.

A.—Regulación de los ríos

381. El control del caudal de un curso de agua internacional, al igual que en el caso de cualquier curso de agua importante, es un objetivo primordial de los Estados del sistema. Tradicionalmente las obras hidráulicas y otras medidas semejantes se consideraban como « encauzamiento de los ríos »; más recientemente, regulación o mejoramiento de los ríos han pasado a ser expresiones de uso más común. En la Ley de Mejoramiento Internacional de Ríos del Canadá, de 1955, se define dicho mejoramiento como « una represa, obstrucción, canal, embalse u otra obra cuyo propósito u efecto sea el de : *a*) aumentar, reducir o alterar el escurrimiento natural de un río internacional, y *b*) interferir con el uso real o potenccial del río internacional fuera del Canadá, alterarlo o afectarlo » [653]. En el Tratado de 1967 entre Austria y Checoslovaquia sobre la reglamentación de cuestiones de control del agua relativa a las aguas fronterizas, « cuestiones y medidas referentes al control del agua » se refiere a la modificación del régimen de un río, la regulación de los cursos de agua, la construcción de malecones para crecidas, la protección contra inundaciones y hielo, reclamación y mejoramiento de tierras, abastecimiento de agua, limpieza, utilización de energía proveniente del agua, puentes y embarcaderos y también cuestiones de navegación relacionadas con medidas hidráulicas [654].

1. La cuestión de controlar el abastecimiento

382. Aunque existen varios medios y las técnicas puedan ser sencillas o complejas, esencialmente la idea es muy directa : retener los excedentes de agua mediante el almacenamiento o la desviación y dejar salir más agua cuando ésta es insuficiente río abajo. La regulación, que no constituye en sí misma un *uso* de las aguas, tiene por objeto controlar el torrente de los recursos de agua, estacionales o de otra clase; almacenar agua para usarla más tarde, como en el caso del riego; mantener el escurrimiento necesario para la generación « firme » de energía hidroeléctrica; proporcionar depuración y escurrimientos mínimos para diluir agentes contaminadores; mantener la navegación, la flotación de madera y las pesquerías, y proteger las obras hidráulicas y otras instalaciones y estructuras tales como diques y puentes. En resumen, la regulación bien planificada casi siempre tiene propósitos múltiples, destinados a satisfacer « diferentes necesidades y fines, beneficiosos así como preventivos, de manera equitativa » [655].

2. Reiteración de la Asociación de Derecho Internacional

383. Después de varios años de deliberaciones, la Asociación de Derecho Internacional, en su 59.ª Conferencia, celebrada en 1980, aprobó nueve artículos sobre la regulación fluvial. Dado que constituyen el único intento efectuado por profesionales para presentar el tema en el contexto del derecho internacional general, así como por los méritos del resultado, se justifica citarlos :

Artículo 1

Para los fines de estos artículos, « regulación » significa medidas continuas destinadas a controlar, moderar, aumentar o

---

[653] Art. 2 (*Statuts révisés du Canada,* 1970, Ottawa, vol. IV, cap. I-22).

[654] Art. 2 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 728, pág. 355). El Canadá ha definido la « ordenación de los recursos hídricos » como « la conservación, desarrollo y utilización de recursos hídricos, y comprende [...] *el control y la regulación* * de la cantidad y calidad del agua », art. 2, párr. 1, de la Ley de 1969-1970 del Canadá sobre los recursos hídricos (*Statuts révisés du Canada, 1970,* primer suplemento, capítulo 5). Para una definición bastante reciente de la expresión « obras de regulación », véase art. 5 del Acuerdo de 1958 entre Checoslovaquia y Polonia sobre el uso de recursos hídricos en aguas limítrofes (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 538, pág. 111).

[655] Extracto del comentario al artículo 1 contenido en el segundo informe (Presidente-Relator : E. J. Manner) del Comité sobre el derecho internacional en materia de recursos hídricos, de la Asociación de Derecho Internacional, presentado a la Conferencia de la Asociación celebrada en Belgrado en 1980 (ILA, *Report of the Fifty-ninth Conference, Belgrade, 1980,* Londres, 1982, pág. 363). El aspecto de la prevención y control de las inundaciones y otros riesgos ha sido tratado separadamente en este informe (véase *supra,* cap. II, secc. G). La prevención o mitigación de la contaminación por medio de la dilución no se ha tratado previamente en forma separada como medida de control de la contaminación (no obstante, véase *supra,* cap. II, secc. F).

modificar de otra manera el escurrimiento de las aguas de un curso de aguas internacional para cualquier fin; dichas medidas pueden comprender el almacenamiento, liberación y desviación de agua por medios tales como diques, presas, embalses y canales.

Artículo 2

En consonancia con el principio de la utilización equitativa, los Estados de las cuencas cooperarán con espíritu de buena fe y buena vecindad en la evaluación de sus necesidades y posibilidades y en la preparación de los planes de regulación. Cuando proceda, la regulación se emprenderá de manera conjunta.

Artículo 3

Al emprender la regulación conjunta, los Estados de la cuenca de que se trate deberán resolver, por acuerdo, todos los asuntos relacionados con la gestión y administración de la misma. Cuando sea necesario, se deberá establecer un organismo o comité conjunto, facultado para ocuparse de todos los aspectos pertinentes de la regulación.

Artículo 4

Salvo en caso de convenirse lo contrario, cada Estado de la cuenca que sea Parte de un sistema de regulación sufragará una parte del costo de la misma proporcional a los beneficios que obtenga de la regulación.

Artículo 5

1. La construcción de presas, canales, embalses u otras obras e instalaciones y el manejo de dichas obras e instalaciones necesario para que un Estado de la cuenca lleve a cabo la regulación en el territorio de otro Estado de la misma sólo se pueden efectuar mediante acuerdo entre los Estados de la cuenca interesados.

2. Salvo en caso de convenirse lo contrario, los Estados de la cuenca interesados compartirán el costo de dichas obras y su funcionamiento.

Artículo 6

Ningún Estado de la cuenca emprenderá una forma de regulación de las aguas que cause perjuicios considerables a otros Estados de la cuenca a menos que se garantice a dichos Estados el goce de los usos beneficiosos a que tienen derecho conforme al principio de la utilización equitativa.

Artículo 7

1. Todo Estado de una cuenca está obligado a dar aviso e informar, y a seguir el procedimiento establecido en el artículo XXIX de las Normas de Helsinki.

2. Cuando proceda, el Estado de la cuenca deberá invitar a otros Estados de la cuenca interesados a participar en la regulación.

Artículo 8

En caso de objeción a la regulación propuesta, los Estados interesados deberán hacer todo lo posible por llegar a un acuerdo. Si no logran llegar a un acuerdo dentro de un plazo razonable, los Estados deberán tratar de encontrar una solución a tenor del capítulo 6 de las Normas de Helsinki [656].

[656] *Ibid.*, págs. 362 a 369. En el artículo 9 se observa que la aplicación de estos artículos « es independiente de la aplicación de los artículos pertinentes sobre control de inundaciones aprobados por la Asociación » en 1972 (*ibid.*, pág. 372).

384. Según la formulación del Relator Especial, todos los aspectos de los « perjuicios considerables », es decir, daños apreciables, se han reunido en un solo artículo [657]; la cuestión de la prevención y arreglo de controversias se tratará en la sección E de este capítulo. Sin embargo, los ingenieros consideran la regulación de los cursos de agua como parte vital del uso, protección y control de las aguas de los cursos de agua.

3. Práctica de los Estados

385. El encauzamiento o regulación ha sido frecuentemente objeto de convenios internacionales [658]. Por ejemplo, Suiza y Austria firmaron un tratado hace mucho tiempo con el propósito expreso de regular el Rin entre su confluencia con el Ill y su entrada en el lago de Constanza [659]. El Acuerdo de 1922 entre Dinamarca y Alemania sobre cursos de agua y diques en la frontera germano-danesa contiene una sección separada sobre « regularización de los cursos de agua limítrofes » [660]. El Convenio de 1950 entre la Unión Soviética y Hungría sobre medidas para evitar inundaciones y regular el régimen de aguas en la frontera soviético-húngara en la región del río limítrofe Tisza comprende las siguientes disposiciones :

Cada artículo va acompañado de un comentario y los artículos se prepararon y revisaron después de celebrar consultas con expertos y técnicos. Para el primer informe del Comité sobre este tema y las deliberaciones de la Conferencia de 1978, véase ILA, *Report of the Fifty-eighth Conference, Manila, 1978*, Londres, 1980, págs. 221 a 237 y 238 a 247, respectivamente. Después de haber sido sometidos a deliberación, los artículos revisados fueron aprobados por una resolución aprobada en la Conferencia de Belgrado (ILA, *Report of the Fifty-ninth Conference...*, pág. 4).

[657] Véase *supra*, cap. II, secc. D, párr. 156, proyecto de artículo 8.

[658] En la sección G del capítulo II del presente informe, sobre « Prevención y control de los peligros relacionados con el agua », la mayoría de los ejemplos citados se refieren a medidas de regulación de los cursos de agua para lograr prevenir riesgos o mitigarlos. La Convención de Ginebra de 1923 relativa al desarrollo de energía hidráulica que afecte a más de un Estado comprendía, dentro de una lista de puntos que podrían tenerse en cuenta, con razón, en determinados acuerdos sobre obras hidroeléctricas, la regulación del escurrimiento de agua (art. 6, párr. *f*) (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXXVI, pág. 82); véase también art. 10, especialmente párrs. 2 y 3, del Estatuto relativo al régimen de cursos de agua navegables de interés internacional, anexo a la Convención sobre el mismo tema firmada en Barcelona el 20 de abril de 1921 (*ibid.*, vol. VII, pág. 56).

[659] Firmado en Viena el 30 de diciembre de 1892 [Naciones Unidas, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (N.° de venta : 63.V.4), págs. 489 a 494]. Véase también, entre otros instrumentos, el Tratado de 1931 entre Austria y Liechtenstein sobre la regulación del Rin y aguas tributarias (*ibid.*, págs. 486 a 488); el Convenio de 1951 entre Suiza e Italia relativo a la corrección del Roggia Molinara (*ibid.*, págs. 850 y 851); el Convenio de 1913 entre Francia y Suiza sobre el desarrollo de la energía hidráulica del Ródano, en especial art. 4 (*ibid.*, pág. 709); el Acuerdo de 1955 entre Yugoslavia y Rumania sobre cuestiones relativas a los sistemas de control de aguas y cursos de agua situados en la frontera del Estado o que la atraviesan, en especial art. 2 (*ibid.*, pág. 929).

[660] Secc. C, en especial arts. 15 a 28 (*ibid.*, págs. 583 a 587).

Artículo 2

Las Partes Contratantes se obligan a llevar a cabo los trabajos con el fin de regular los sistemas de aguas de la cuenca del río Tisza a lo largo de la frontera soviético-húngara, a desarrollar las instalaciones hidráulicas existentes y construir otras a fin de proteger sus territorios contra las inundaciones [...].

Artículo 3

Todo trabajo de planificación y estudio necesario para ejecutar las medidas establecidas en el artículo 2 del presente Convenio será llevado a cabo por cada Parte en su propio territorio, [...] de acuerdo con programas convenidos entre las Partes Contratantes.

[...]

Artículo 6

Las Partes Contratantes se comprometen a intercambiar toda la información que tengan en su poder y sea necesaria para la planificación técnica y realización del trabajo de estudio.

Artículo 7

Las Partes Contratantes se comprometen a mantener el sistema de control (de ríos, canales e instalaciones hidráulicas) en buen funcionamiento [...].

Artículo 8

Si una u otra de las Partes Contratantes deseara encomendar a la otra Parte la ejecución de las obras a que se refieren los artículos 2 y 3 del presente Convenio, se dejará constancia de este cometido en forma oficial, habiéndose obtenido el consentimiento de la otra Parte Contratante, mediante la firma de un protocolo relativo a la ejecución y costo de los trabajos y el procedimiento de reembolso de los gastos [...] [661].

386. La presa de las cataratas de Owen se construyó en Uganda y funciona para el propósito explícito de « controlar las aguas del Nilo », así como para la producción de energía hidroeléctrica [662]. El anexo E del Tratado sobre las aguas del río Indo, de 1960, entre la India y el Pakistán, trata detalladamente del almacenamiento por la India del agua de los ríos occidentales. Las condiciones que debe reunir el almacenamiento para diversos fines —por ejemplo, para propósitos generales, para evitar inundaciones, para fines de conservación y fines energéticos— se describen y establecen [663]. El Tratado de la cuenca del río de la Plata, de 1969, obliga a las partes —Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay— a unir sus fuerzas, entre otras cosas para promover la utilización razonable de los recursos hídricos, especialmente mediante « la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo » [664]; México y los Estados Unidos convinieron en 1944 en construir presas y otras obras comunes en el río Bravo (río Grande) para fines de conservación, almacenamiento y regularización del escurrimiento del río « en forma de asegurar los aprovechamientos existentes y llevar a cabo el mayor número de proyectos factibles [...] » [665].

387. Como ejemplo final, el moderno Acuerdo de 1971 entre Finlandia y Suecia referente a ríos limítrofes contiene un capítulo titulado « Disposiciones especiales re-

[661] *Ibid.*, págs. 827 y 828. Véase también, por ejemplo, el Tratado de 1928 entre Austria y Checoslovaquia sobre la solución de cuestiones jurídicas relacionadas con la frontera, en especial art. 29 (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CVIII, pág. 70); el anexo B, titulado « Regulación de cauces y rectificaciones de frontera que suscitará entre los Países Bajos y la República Federal de Alemania », al Tratado de frontera de 1960 entre esos dos países (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 508, págs. 255 a 259); el Convenio de 1955 entre Italia y Suiza sobre la regulación del lago de Lugano (*ibid.*, vol. 291, pág. 213); el Acuerdo de 1959 entre Finlandia, Noruega y la URSS sobre la regulación del lago Inari (*ibid.*, vol. 346, pág. 193); el Acuerdo de 1957 en virtud del cual se hacen extensivas las disposiciones del Convenio rumano-soviético de 1952 —sobre medidas para evitar inundaciones y regular el régimen de aguas del río Prut— a los ríos Tisza, Suceava y Siret y sus tributarios, así como a los canales de regadío y drenaje que forman o atraviesan la frontera rumano-soviética, art. 1 [*Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 329 y 330, documento A/CN.4/274, párr. 156]; el Protocolo de 1963 entre Grecia y Turquía para el arreglo definitivo de las controversias sobre la ejecución de los trabajos hidráulicos de ordenación del lecho del río Meriç-Evros en las dos márgenes, en especial art. 20 (*ibid.*, pág. 335, párr. 209); el Acuerdo de 1954 entre Hungría y Checoslovaquia sobre la solución de cuestiones técnicas y económicas relativas a cursos de agua limítrofes, en especial arts. 2 a 7, 10 y 18 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 504, págs. 257 a 265); el Protocolo N.º 1 de 1946 relativo a la regulación de las aguas del Tigris y el Eufrates y sus tributarios, celebrado entre Iraq y Turquía, preámbulo y arts. 4 y 5 (*ibid.*, vol. 37, págs. 286 a 292).

[662] Canje de notas entre el Reino Unido y Egipto, de 30 y 31 de mayo de 1949, que constituye un acuerdo (*ibid.*, vol. 226, pág. 275). En lo que respecta a las partes del Nilo más próximas a su nacimiento, los Gobiernos de Egipto, Kenya, la República Unida de Tanzanía, el Sudán y Uganda comenzaron en 1967, con asistencia del PNUD y la OMM, un proyecto de estudio hidrometeorológico que actualmente abarca los lagos Victoria, Kyoga y Mobutu Sese Seko, junto con la parte superior del Nilo Blanco. El objetivo es estudiar el equilibrio hídrico de este « sistema acoplado » a fin de permitir la planificación de la conservación de agua y efectuar el trabajo básico de la cooperación intergubernamental con miras a la plena utilización del Nilo en una forma que beneficie a los intereses mutuos de los países participantes. El control y regulación del sistema lagos-Nilo tendría varias ventajas. En 1971 Etiopía se unió, en calidad de observador, a la Comisión Técnica creada para administrar el proyecto. Rwanda y Burundi se adhirieron en 1972 y Zaire en 1977, con lo cual se ampliaron el alcance y la esfera de la cooperación. Véase « El proyecto de reconocimiento hidrometeorológico », por A. B. Abul Hoda, director del proyecto, preparado para la Reunión interregional de organizaciones fluviales internacionales celebrada por las Naciones Unidas en Dakar (Senegal) del 5 al 14 de mayo de 1981 [Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración de cuencas fluviales y lacustres internacionales*, Recursos naturales/Serie del agua, N.º 10 (N.º de venta : S.82.II.A.17), pág. 417].

[663] Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 419, pág. 187. Véase también el Acuerdo de 1959 entre la República Arabe Unida y el Sudán relativo a la plena utilización de las aguas del Nilo, en especial art. 2, titulado « Instalaciones de control de las aguas del Nilo y distribución de sus beneficios entre las dos Repúblicas » (*ibid.*, vol. 453, págs. 67 y 69).

[664] Art. 1, apartado *b* (*ibid.*, vol. 875, pág. 7). Véase también art. 1 del Tratado por el que se crea la empresa Yacyretá, celebrado en 1973 entre la Argentina y el Paraguay (*Derecho de la Integración*, Buenos Aires, vol. VII, N.º 15, 1974, página 211).

[665] Art. 5, parte I, del Tratado referente a la utilización de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana, y del río Bravo (río Grande) (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 3, página 325). Véase también art. 5, parte II, y arts. 6 a 8; así como, para el río Colorado, art. 12, y, para el río Tijuana, art. 16, apartado 2 (*ibid.*, págs. 325 y ss.).

lativas a la regulación del agua »[666]. La regulación « del escurrimiento de agua de un lago o de un curso de agua » tiene por objeto « lograr una mejor ordenación del agua a fin de promover el tráfico, la flotación de madera, el uso de energía hidráulica, la agricultura, la silvicultura, la pesca, el abastecimiento de agua, la conservación de agua o cualquier otro interés público importante »[667]. Las Partes en la Comisión de ríos limítrofes deben formular las normas que rijan para la participación en un proyecto de regulación en que intervengan dos o más partes interesadas[668]. En los casos en que empresas industriales, energéticas o de otra índole se beneficien con el proyecto de regulación sin participar en él, la Comisión de ríos limítrofes puede exigir el pago de una compensación al proyecto que represente una proporción razonable del costo de la regulación del agua[669].

4. Diferencia entre « regulación » y medidas de prevención de riesgos

388. De este modo, mientras que las medidas referentes a riesgos relacionados con el agua tienen una orientación « negativa » de control o prevención, el concepto de regulación de los cursos de agua es mucho más amplio y abarca, además, la facilitación planificada de usos y aun la eliminación de desperdicios mediante el control del escurrimiento de las aguas del sistema. Igualmente importante es el hecho de que la regulación no tiene por objeto imponer cambios en el régimen del curso de aguas. Por el contrario, prevé la intervención con el fin de lograr beneficios mayores y más seguros de las aguas, en los lugares y oportunidades en que se necesitan. El « encauzamiento » de los ríos se considera como un medio fundamental de conciliar demandas en pugna, que cambian periódicamente, aumentando o disminuyendo el abastecimiento para satisfacer diversas necesidades y también contribuyendo a evitar y mitigar los « efectos perjudiciales » del agua. La regulación del agua de los ríos es, en resumen, el plan del ingeniero hidráulico para la utilización racional y óptima.

5. Artículo propuesto

389. Para que la Comisión tome en cuenta esta dimensión prácticamente universal de la cooperación con respecto a los sistemas de cursos de aguas internacionales posiblemente baste un artículo sucinto. El siguiente proyecto puede resultar útil como base de discusión :

Artículo 12.—Regulación de los cursos de agua internacionales

1. Los Estados del sistema cooperarán para cerciorarse de las necesidades y oportunidades de regulación de su curso de agua internacional.

2. En consonancia con el principio de la participación equitativa, los Estados del sistema realizarán y mantendrán, individual o conjuntamente, las obras y medidas de regulación de las aguas respecto de las cuales los Estados del sistema interesados hayan llegado a un acuerdo, inclusive en lo referente a la sufragación de los costos.

3. A los fines de este artículo, « regulación » significa el uso de obras hidráulicas o cualquier otra medida continua destinada a alterar o modificar el escurrimiento de las aguas de un sistema de un curso de agua internacional para cualquier fin beneficioso[670].

B.—Salvaguardia de las instalaciones hidráulicas y del agua

390. Las cuestiones relativas a la seguridad pública respecto de posibles fallas, mala administración o sabotaje de grandes obras hidráulicas y de la salvaguardia de las instalaciones mismas no son novedosas. El derrumbe de un embalse elevado, por ejemplo, puede costar millares de vidas y producir también devastadoras consecuencias económicas y financieras. Esta inquietud ha ido en aumento a medida que se han construido proyectos polivalentes más complejos y mucho más onerosos, especialmente en décadas recientes. Además de las posibilidades de catástrofe derivadas de una ocupación y utilización más intensas de las zonas más bajas del curso inferior, la vulnerabilidad de esas obras a actos de terrorismo ha llevado o debiera haber llevado a los administradores de obras hidráulicas a reforzar sus dispositivos de salvaguardia y a revisar sus procedimientos operativos de emergencia.

1. El problema internacional

391. Cuando se construyen o explotan obras hidráulicas importantes, incluso en el territorio de un solo Estado, sobre el sistema de un curso de agua internacional, la sensibilidad por lo común no se limita a ese solo Estado del sistema. Los Estados del sistema del curso inferior, en especial, han expresado tradicionalmente su preocupación por las normas de construcción y los planes operativos, especialmente durante situaciones de crisis. La necesidad de asegurarse de que se aplican medidas de salvaguardia adecuadas para prevenir o repeler ataques de terroristas o insurgentes es de más reciente data, y la suficiencia de los arreglos de salvaguardia anteriores bien puede ser cuestionada en nuestros días por el Estado o Estados del sistema interesados, incluido el Estado del sistema en cuyo territorio esté ubicada la obra hidráulica. El problema podría llegar a ser de profunda gravedad.

392. A los Estados del sistema les cabe un legítimo interés en la seguridad y salvaguardia de las instalaciones vinculadas con el agua y no sólo debido a su potencial de mortalidad y destrucción. Va en aumento

---

[666] Cap. 4 (*ibid.*, vol. 825, págs. 293 y 295).

[667] Cap. 4, art. 1 (*ibid.*, pág. 293).

[668] Cap. 4, art. 3 (*ibid.*).

[669] Cap. 4, art. 4 (*ibid.*, págs. 293 y 295).

[670] Aunque aquí se incluye un párrafo de definición, se presume que en su debida oportunidad la Comisión reunirá todas las definiciones en un solo artículo.

el número de grandes proyectos que forman parte de un plan regional o de sistema para el aprovechamiento, el control y la protección del medio ambiente y que entrañan beneficios y costos, directos e indirectos, para cada Estado participante del sistema. En sus consultas y su repartición de informaciones y datos, los Estados del sistema incluyen cada vez con más frecuencia las cuestiones de salvaguardia de las instalaciones y salubridad del agua, así como también la inquietud más familiar por la construcción y explotación con arreglo a normas de prudencia.

2. La protección en tiempo de conflicto armado

393. Un aspecto importante de la seguridad y salvaguardia del agua ha sido objeto de especial escrutinio. Se trata de la esfera de mayor desarrollo en el derecho internacional que más interesa en este contexto : la protección de las obras hidráulicas y los recursos hídricos durante los conflictos armados, tanto de carácter internacional como sin carácter internacional.

394. Por iniciativa del Comité Internacional de la Cruz Roja y con la convocatoria del Gobierno suizo, se celebraron en Ginebra, de 1974 a 1977, diversos períodos de sesiones de la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. En junio de 1977 la Conferencia adoptó, por consenso, dos protocolos que, en parte, guardan directa relación con los cursos de agua internacionales. El Protocolo I de los Convenios de Ginebra se aplica a los conflictos armados internacionales y contiene, en el capítulo III (Bienes de carácter civil) del título IV (Población civil), el artículo sobre « Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil », el cual reza en parte como sigue :

> 2. Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas [...], las cosechas, el ganado, *las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego* *, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito.
>
> [...]
>
> 4. Estos bienes no serán objeto de represalias [671].

395. Otro artículo pertinente es el titulado « Protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas » :

> 1. Las obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, a saber, las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica, no serán objeto de ataques, aunque sean objetivos militares, cuando tales ataques puedan producir la liberación de aquellas fuerzas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil. Los otros objetivos militares ubicados en esas obras o instalaciones, o en sus proximidades, no serán objeto de ataques cuando tales ataques puedan producir la liberación de fuerzas peligrosas [...].
>
> 2. La protección especial contra todo ataque prevista en el párrafo 1 cesará :
>
> *a*) Para las presas o diques, solamente si se utilizan para funciones distintas de aquellas a que normalmente están destinados y en apoyo regular, importante y directo de operaciones militares, y si tales ataques son el único medio factible de poner fin a tal apoyo;
>
> *b*) Para las centrales nucleares de energía eléctrica, solamente si tales centrales suministran corriente eléctrica en apoyo regular, importante y directo de operaciones militares, y si tales ataques son el único medio factible de poner fin a tal apoyo;
>
> [...]
>
> 4. Se prohíbe hacer objeto de represalias a cualquiera de las obras e instalaciones o de los objetivos militares mencionados en el párrafo 1.
>
> 5. Las Partes en conflicto se esforzarán por no ubicar objetivos militares en la proximidad de las obras o instalaciones mencionadas en el párrafo 1. No obstante, se autorizan las instalaciones construidas con el único objeto de defender contra los ataques las obras o instalaciones protegidas, y tales instalaciones no serán objeto de ataque, a condición de que no se utilicen en las hostilidades, salvo en las acciones defensivas [...], y de que su armamento se limite a armas que sólo puedan servir para repeler acciones hostiles contra las obras o instalaciones protegidas.
>
> 6. Se insta a las Altas Partes contratantes y a las Partes en conflicto a que concierten entre sí otros acuerdos que brinden protección complementaria a los bienes que contengan fuerzas peligrosas.
>
> 7. Para facilitar la identificación de los bienes protegidos por el presente artículo, las Partes en conflicto podrán marcarlos con un signo especial consistente en un grupo de tres círculos de color naranja vivo a lo largo de un mismo eje, como se indica en el artículo 16 del Anexo I del presente Protocolo [...] [672].

396. En el artículo siguiente se estipula que se ha de obrar « con un cuidado constante de preservar a [...] los bienes de carácter civil » [673]; quienes preparen o decidan un ataque deberán « tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de ataque para evitar o, al menos, reducir todo lo posible [...] los daños a los bienes de carácter civil » [674]. Además, « se dará aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier ataque que pueda afectar a la población civil, salvo que las circunstancias lo impidan » [675].

397. El Protocolo asimismo estipula que las partes en conflicto « tomarán las demás precauciones necesarias para proteger contra los peligros resultantes de ope-

---

671 Art. 54 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) [Naciones Unidas, *Anuario Jurídico 1977* (N.º de venta : S.79.V.1.), pág. 124]. El artículo 55 dispone, en su párrafo 1, que « se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves [...] ».

672 Art. 56 (*ibid.*, pág. 125).

673 Art. 57, párr. 1 (*ibid.*, pág. 126).

674 Art. 57, párr. 2, apartado *a*, inciso ii) (*ibid.*).

675 Art. 57, párr. 2, apartado *c (ibid.)*.

raciones militares a [...] los bienes de carácter civil que se encuentren bajo su control »[676]. Asimismo se autoriza que una de las partes declare la existencia de localidades no defendidas. « Queda prohibido a las Partes en conflicto atacar, por cualquier medio que sea, localidades no defendidas »[677]. Mediante acuerdo, en tiempo de paz o una vez rotas las hostilidades, las partes en conflicto pueden conferir el estatuto de « zona desmilitarizada »; « queda prohibido a la parte en conflicto extender sus operaciones militares » a esas zonas cuando dicha extensión sea contraria a lo estipulado en ese acuerdo[678].

398. El Protocolo II de los Convenios de Ginebra se aplica a los conflictos armados sin carácter internacional[679]. Dos artículos, de finalidad similar a los artículos 54 y 56 del Protocolo I, dicen como sigue :

Artículo 14.—Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil

Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas [...], las cosechas, el ganado, *las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego* *.

Artículo 15.—Protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas

Las obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, a saber, las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica, no serán objeto de ataques, aunque sean objetivos militares, cuando tales ataques puedan producir la liberación de aquellas fuerzas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil[680].

399. La disposición que se incorpore en los artículos de la Comisión respecto de la protección de los recursos hídricos y las instalaciones hidráulicas se debe redactar de modo que tenga plenamente en cuenta estas disposiciones progresivas y evitar, en la medida de lo posible, inmiscuirse en las cuestiones más amplias del « derecho de la guerra ». Indudablemente, un texto general prohibitivo exento de condiciones haría correr el riesgo de inmiscuir este tema en consideraciones y polémicas sumamente distantes de la finalidad que se persigue. No obstante, la extrema gravedad del daño potencial, incluidas en algunos casos unas pérdidas calamitosas, a causa de la destrucción de las grandes obras hidráulicas modernas —más la evidente imposibilidad de aceptar la contaminación letal del suministro de agua—, hace que este problema específico sea apto para la codificación. Los gobiernos de los Estados del sistema, por razones humanitarias y económicas, están obligados a empeñar sus mejores esfuerzos para proteger de la ruina a sus poblaciones y economías. El agua y las instalaciones con ella vinculadas tienen ese carácter vital. Las amenazas verosímiles de causar ese envenenamiento o daño, tomando, por así decirlo, a países o regiones enteros en calidad de rehenes, podrían ser cada vez más viables de no adoptarse unos programas de seguridad compatibles con las necesidades de protección. En todo caso, como sólo recientemente se han señalado a la atención las normas especiales para la protección de las instalaciones hidráulicas, debiera hacerse un esfuerzo por formular principios jurídicos aplicables en este aspecto que fueran aceptables a la comunidad internacional y aplicados por ésta. Los Protocolos de los Convenios de Ginebra, cuando entren en vigor entre los Estados más interesados, constituirán un gran avance hacia la solución del problema. Sin embargo, como se sugiere más adelante, acaso haya la posibilidad de que estos proyectos de artículos hagan una contribución importante a este respecto.

3. Evolución histórica de la inquietud por la seguridad del agua

400. En muchos tratados doctrinarios sobre el derecho de la guerra terrestre se hace referencia incidental al agua en relación con el suministro de agua. En el siglo XVI, el jurista Alberico Gentili estimó que la norma que prohibía envenenar pozos y manantiales constituía ya una parte establecida del derecho internacional[681]. En 1646 Grocio describió así esta cuestión :

Caeterum non idem statuendum, de aquis sine veneno ita corrumpendis ut bibi nequeant [...]. Id enim perinde habetur quasi avertatur flumen aut fontis venae intercipiantur, quod et natura et consensu licitum est[682].

De manera análoga, Vattel señaló posteriormente que existía una

unanimidad general en la condenación de la práctica de envenenar las aguas, pozos y manantiales, porque, según dicen algunos autores, podemos de este modo destruir a personas inocentes [...]. Sin embargo, aunque no se deba utilizar el veneno, es muy admisible desviar las aguas —cortar el sumi-

676 Art. 58, párr. *c* (*ibid.*, pág. 127).

677 Art. 59, párr. 1 (*ibid.*).

678 Art. 60, párrs. 2 y 1 (*ibid.*, págs. 128 y 127).

679 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (*ibid.*, pág. 147). Se excluyen, sin embargo, « las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados » (art. 1, párrafo 2).

680 *Ibid.*, págs. 152 y 153. Para una descripción y análisis de las gestiones diplomáticas que llevaron a la aprobación del Protocolo II, véase D. Forsythe, « Legal management of internal war : the 1977 Protocol on Non-International Armed Conflicts », *American Journal of International Law*, vol. 72, 1978, en especial págs. 277 a 295, y obras y documentos allí citados.

681 A. Gentili, *De jure belli, libri tres* (1612), *The Classics of International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1933, vol. I (facsímile del original) y vol. II (tr. inglesa). Sin embargo, años antes (1543), Michel d'Amboise afirmó que era jurídicamente admisible « deteriorar, infestar, intoxicar y envenenar el agua de los enemigos », *Le Guidon des gens de guerre.*

682 H. Grocio, *De jure belli ac pacis, libri tres* (1646), *The Classics of International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1913, vol. I. (Tr. española : *Del derecho de la guerra y de la paz*, versión directa del original latino por J. Torrubiano Ripoll, Madrid, Ed. Reus, 1925.)

nistro de los manantiales— o por cualquier otro medio inutilizar las aguas de modo de forzar al enemigo a rendirse [...] [683].

401. A principios del siglo XX, Fauchille sostuvo lo siguiente :

El empleo de cualquier *veneno* *, con la finalidad de contaminar los pozos, los alimentos y las armas, está absolutamente proscrito en las guerras modernas [...]. Sin embargo, es admisible perforar los diques y destruir las esclusas. Igualmente se puede desviar el curso de un río y cegar las fuentes que alimentan al enemigo. Privado de este elemento, indispensable para la vida de los hombres y de los animales, ¿no se verá éste obligado a abandonar sus posiciones? [684].

Oppenheim, al analizar las prohibiciones contenidas en el artículo 23 del Reglamento anexo a la Convención [IV] relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, aprobada en La Haya en 1907, concluye lo siguiente : « [...] no se deben envenenar los pozos, bombas, ríos, etc., de los cuales el enemigo extrae agua potable » [685]. Asimismo, « una fuerza armada que sitie a un poblado puede [...] cortar el río que suministre agua potable a los sitiados, pero no envenenarlo » [686].

402. Como corolario de la disposición relativa al uso de armas o materiales « destinados a causar padecimiento innecesario » (art. 23, párr. *e* del Reglamento anexo a la Convención [IV] de La Haya, 1907), el Manual de operaciones del Ejército de los Estados Unidos de América sobre el derecho de la guerra terrestre de 1956 dice así : « La norma precedente no prohíbe que se adopten medidas para cegar manantiales, desviar ríos y acueductos de sus cursos [...] » [687]. Sin embargo, en la lista de actos « representativos de violaciones del derecho de la guerra (" crímenes de guerra ") », el mismo Manual cita : « el envenenamiento de pozos o cursos de agua » [688]. El respectivo Manual de Gran Bretaña dice :

No se debe envenenar o contaminar el agua de pozos, bombas, cañerías, embalses, lagos, ríos, etc., de los cuales el enemigo puede extraer agua potable. El envenenamiento o contaminación del agua no se legitiman por el hecho de colocar anuncios informando al enemigo que el agua ha sido contaminada de ese modo [689].

403. Los incidentes ocurridos en años recientes han conmovido la opinión pública sobre la vulnerabilidad del agua como tal al envenenamiento deliberado. Ese envenenamiento se puede derivar de la introducción de sustancias químicas altamente tóxicas o agentes biológicos infecciosos (o sus toxinas); además, un reactor nuclear dañado o descompuesto puede liberar sustancias peligrosamente radiactivas. El conocimiento profundo de la toxicología es esencial para poder evitar esos incidentes de contaminación y también para llevar a cabo las actividades de neutralización y depuración.

404. Cuando el suministro de agua de un curso internacional pudiera haberse contaminado de manera perniciosa, con consecuencias en otro Estado del sistema, los Estados del sistema interesados harían bien en asegurarse de contar con salvaguardias suficientes para evitar esas contaminaciones nocivas. Evidentemente, no se trata de una contaminación en la acepción ordinaria del término. Es menester adoptar medidas especiales y se deben definir las responsabilidades respectivas; los costos de esas medidas se pueden distribuir mediante acuerdo sobre una base equitativa. Sin embargo, en general, un Estado del sistema no es un asegurador contra esos casos de envenenamiento. Al parecer, la debida diligencia sería el criterio normal de responsabilidad en esos casos, como ocurre con otros actos de sabotaje o terrorismo.

4. Examen de la cuestión por la Asociación de Derecho Internacional

405. El Comité sobre derecho internacional en materia de recursos hídricos, de la Asociación de Derecho

---

683 E. de Vattel, *Le droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (1758), *The Classics of International Law*, Wáshington (D.C.), Carnegie Institution of Washington, 1916, vol. II, págs. 129 y 130, párr. 157.

684 P. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8.ª ed. rev. del *Manuel de droit international public* de H. Bonfils, París, Rousseau, 1921, t. II, pág. 123. En igual sentido, véase A. Mérignhac, *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918*, París, Sirey, 1921, t. I, pág. 164. La mayor parte de las citas de textos antiguos en esta parte provienen del Comité de la Asociación de Derecho Internacional sobre el derecho internacional en materia de recursos hídricos, tercera parte, « Intermediate report on the protection of water resources and water installations in times of armed conflict », por F. J. Berber (ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference, New Delhi, 1974*, Londres, 1976, pág. 129).

685 L. Oppenheim, *International Law : A Treatise*, 7.ª ed., rev. por H. Lauterpacht, Londres, Longmans, Green, 1952, vol. 2, *Disputes, War and Neutrality*, pág. 340, art. 110.

686 *Ibid.*, pág. 419, art. 157.

687 Párr. 37, apartado *b*. Citado en M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1968, vol. 10, pág. 455.

688 Párr. 504, apartado *i*.

689 Reino Unido, War Office, *The Law of War on Land, Being Part III of the Manual of Military Law*, 1958, pág. 42; citado en Whiteman, *op. cit.*, pág. 458. Entre los « ejemplos de violaciones punibles de las leyes de la guerra o crímenes de guerra », el mismo manual menciona « el envenenamiento de pozos, cursos de agua y otras fuentes de abastecimiento de agua », párr. 626, apartado *i*. El informe del Comité de la Asociación de Derecho Internacional sobre el derecho internacional en materia de recursos hídricos señala lo siguiente :

« Debido a las relaciones que guardan entre sí todas las masas de agua, la prohibición de envenenar o inutilizar el agua potable para el consumo humano por otros medios se aplicaría también a los ríos, lagos y canales, en especial a los canales de riego [...]. » (ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference...*, pág. 138.)

Respecto de las cuestiones del envenenamiento del agua destinada sólo al consumo de los animales y respecto a saber si es posible interrumpir legalmente el suministro de agua o desviar a los ríos de sus cauces, *ibid.*, págs. 138 y 139. La creación deliberada de inundaciones mediante la apertura de las compuertas de los vertederos, etc., por oposición a la destrucción de presas y diques, y « las necesidades de la guerra » (Reglamento anexo a la Convención [IV] de La Haya, art. 23, apartado *g*) se examinan en ese informe, donde se citan diversos e interesantes ejemplos históricos de la destrucción de los sistemas hídricos y las civilizaciones a las que daban sustento (ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference...*, págs. 140 y 141).

Internacional, incluyó este tema en el extenso « informe intermedio » de su Relator con destino a la Conferencia de la Asociación celebrada en Nueva Delhi en 1974 [690]. En este informe se dijo lo siguiente :

Sólo durante el pasado decenio la nueva percepción de la amenaza mundial al medio humano ha constituido también un elemento decisivo en las consideraciones relativas a la protección del agua y las instalaciones hidráulicas en tiempo de conflicto armado, si bien estas consideraciones distan mucho de ser sustantivamente integrales o metódicamente sistemáticas.

[...]

Los peligros que amenazan a las presas y, en consecuencia, a la población civil que reside en la zona anegable de esas presas han sido previstos por diversos gobiernos y han dado lugar a la adopción de leyes nacionales que estipulan una protección especial, en particular en Suiza, Suecia y la República Federal de Alemania [691].

406. El Relator, en su informe intermedio, destaca la importancia de proteger los suministros de aguas de las partes cuando, como resultado de la demarcación de un nuevo límite, « el sistema hidráulico (canalización, inundaciones, riego, desagüe o aspectos similares) de un Estado depende de obras ejecutadas en el territorio de otro Estado » [692].

407. El Comité propuso a la Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional de 1976 sus artículos sobre « la protección de los recursos e instalaciones hidráulicos en tiempo de conflicto armado », que fueron aprobados por la Conferencia y que rezan como sigue :

---

[690] *Ibid.*, pág. 129. El estudio del Comité no se refiere al « mero estado de tensión internacional, ni tiene por objeto examinar los problemas de la protección del agua y las instalaciones hidráulicas en casos de catástrofes naturales que bien podrían ser el objeto de un estudio especial », ni incluye los « problemas planteados por las llamadas actividades terroristas [...] » (*ibid.*, pág. 134).

[691] *Ibid.*, pág. 136. El informe cita, entre otros elementos, las propuestas de los expertos gubernamentales de Bulgaria y Checoslovaquia, Hungría, Polonia y la República Democrática Alemana en el segundo período de sesiones de 1972 de la Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados : « Queda prohibido utilizar medios y métodos que destruyan las condiciones naturales del medio humano », proyecto de artículo 30, párr. 4 [Comité Internacional de la Cruz Roja, *Rapport sur les travaux de la Conférence*, vol. II (Anexos), Ginebra, 1972, pág. 68].

[692] ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference...*, pág. 142, en el que figuran citas del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Austria, de 1919 (art. 309); de Trianón con Hungría, de 1920 (art. 292); de Sèvres con Turquía, de 1920 (art. 363), y de Lausana con Turquía, de 1923 (art. 109), así como citas de disposiciones similares contenidas en el Tratado de Paz de 1947 entre las Potencias Aliadas y Asociadas e Italia (art. 9 y anexo III, art. 13 y anexo V). El informe se refiere asimismo a un período de casi 13 años de « peligrosas controversias, que sólo tuvo fin en 1960 con la concertación del Tratado relativo a las aguas del Indo », situación originada, según el autor, por « la delimitación de una frontera sin tener en cuenta la prioridad que se ha de conceder a una regulación razonable de los suministros de agua » [*ibid.*, pág. 151 (nota 20)]. En cuanto al « problema del mantenimiento de la validez de los tratados sobre el agua en tiempo de conflicto internacional », véase la sección IV del informe (*ibid.*, págs. 142 a 145).

RESOLUCIÓN

[La Asociación de Derecho Internacional,]

Recordando el aumento significativo en recientes decenios de la demanda de agua y el correlativo desarrollo de las instalaciones hidráulicas,

Teniendo presente el poder destructivo de las armas modernas,

Teniendo en cuenta la vital importancia del agua y las instalaciones hidráulicas para la salud e incluso la supervivencia de las poblaciones de todo el mundo y la susceptibilidad del agua y las instalaciones hidráulicas al daño y la destrucción,

Considerando la ausencia de normas específicas de derecho internacional para la protección del agua y las instalaciones del agua contra daños o destrucción en tiempo de conflicto armado,

Convencida de la necesidad apremiante de establecer normas precisas para la protección del agua y de las instalaciones hidráulicas contra daños o destrucción y, por ende, de contribuir al desarrollo del derecho humanitario internacional aplicable en los conflictos armados.

Adopta los siguientes artículos como directrices para la elaboración de esas normas :

Artículo I

El agua que sea indispensable para la salud y la supervivencia de la población civil no debiera ser envenenada o inutilizada para el consumo humano por otros medios.

Artículo II

Las instalaciones de abastecimiento de agua que sean indispensables para las condiciones mínimas de supervivencia de la población civil no debieran ser inutilizadas o destruidas.

Artículo III

Debiera prohibirse el desvío de las aguas con fines militares cuando ello causare un padecimiento desproporcionado a la población civil o un perjuicio sustancial al equilibrio ecológico de la zona respectiva. En todo caso, debiera prohibirse el desvío que se realice con el objeto de perjudicar o destruir las condiciones mínimas de supervivencia de la población civil o el equilibrio ecológico básico de la zona respectiva a fin de aterrorizar a la población.

Artículo IV

Debiera prohibirse la destrucción de instalaciones hidráulicas, como las presas y diques, que contienen fuerzas peligrosas, cuando dicha destrucción pudiera dar lugar a peligros graves para la población civil o a perjuicio sustancial para el equilibrio ecológico básico.

Artículo V

Debiera prohibirse el causar inundaciones y cualquier otra interferencia en el equilibrio hidrológico por medios no mencionados en los artículos II a IV cuando ello diera lugar a graves peligros para la población civil o perjuicio sustancial para el equilibrio ecológico de la zona respectiva.

Artículo VI

1. Las prohibiciones contenidas en los artículos I a V *supra* se debieran aplicar también en los territorios enemigos ocupados.

2. La Potencia ocupante debiera administrar la propiedad enemiga con arreglo a las exigencias indispensables del equilibrio hidrológico.

3. En los territorios ocupados debiera prohibirse el apoderamiento, destrucción o daño intencional de las instalaciones hidráulicas cuando su mantenimiento y eficacia integrales sean vitales para la salud y la supervivencia de la población civil.

Artículo VII

El efecto del estallido de la guerra sobre la validez de los tratados o de las partes de los tratados concernientes al empleo de los recursos hidráulicos no debiera ser la terminación, sino sólo la suspensión. Esa suspensión debiera ocurrir únicamente cuando el propósito de la guerra o la necesidad militar exijan imperativamente la suspensión y cuando se salvaguarden los requisitos mínimos de la subsistencia de la población civil.

Artículo VIII

1. Debiera prohibirse privar, por conducto de las disposiciones de un tratado de paz o instrumento similar, a un pueblo de sus recursos hidráulicos al punto de que se cree una amenaza para la salud o las condiciones económicas o físicas de supervivencia.

2. Cuando, como resultado de la demarcación de una nueva frontera, el sistema hidráulico en el territorio de un Estado dependa de obras establecidas en el territorio de otro Estado, debieran hacerse arreglos para salvaguardar la entrega ininterrumpida de los suministros de agua indispensables para las necesidades de la población [693].

Pese a la utilidad de la resolución antes citada de la Asociación de Derecho Internacional, se estima que el proyecto o proyectos de artículos de la CDI en relación con este aspecto no debieran limitarse a las situaciones de conflicto armado [694].

5. La práctica de los tratados y la seguridad de los recursos hídricos

408. En diversos convenios internacionales relativos a los recursos hídricos figuran expresas disposiciones respecto de la salvaguardia de las instalaciones hidráulicas y de la seguridad pública y en algunos otros tratados estas consideraciones acaso hayan tenido el carácter de premisa básica tácita. Los redactores y signatarios de la Convención de Ginebra de 1923 relativa al aprovechamiento de la potencia hidráulica que afecta a más de un Estado tuvieron presentes las consideraciones de seguridad, como lo pone de manifiesto la lectura del artículo 6 :

Los acuerdos previstos en los artículos precedentes podrán disponer, entre otras cosas, respecto de lo siguiente :

a) Las condiciones generales para el establecimiento, mantenimiento y explotación de las obras;

b) Las contribuciones equitativas de los Estados interesados para solventar los gastos, riesgos, daños y cargos de toda índole incurridos como resultado de la construcción y explotación de las obras, así como también para solventar el costo del mantenimiento;

[...]

d) Los métodos para ejercer el control técnico y salvaguardar la seguridad pública;

e) La protección de los emplazamientos;

f) La regulación del caudal de agua;

g) La protección de los intereses de terceros [...] [695].

409. Respecto de la construcción y explotación del proyecto hidroeléctrico de Emosson, Francia y Suiza requirieron la aprobación por los gobiernos de los proyectos y planes de las obras preparados por el concesionario; en cuanto a la salvaguardia de las instalaciones, las obras están sometidas a la legislación del Estado en cuyo territorio estén situadas [696]. Suiza, además, tiene concertado un convenio con Italia respecto de la construcción y explotación de una presa y embalse cerca de la confluencia de los ríos Spöll y Ova dal Gall. En relación con las especificaciones de la presa, se exige un máximo de seguridad para Suiza; en especial, se estipula que habrá desagües apropiados para que las aguas de crecida puedan desaguarse libremente en todo momento [697].

410. La « seguridad » originalmente prevista en los tratados acaso haya sido, primordialmente al menos, una protección contra los riesgos y efectos nocivos que en el presente informe ya se examinaron por separado (cap. II, secc. G) [698]. En la presente sección el objeto

---

[693] ILA, *Report of the Fifty-seventh Conference, Madrid, 1976*, Londres, 1978, págs. xxxv y xxxvi.

[694] Al adoptar su resolución aprobando las normas propuestas, la Asociación de Derecho Internacional dijo que lo hacía « en el entendimiento de que estas normas debieran aplicarse también a otros actos encaminados a dañar o destruir los recursos hidráulicos de un Estado o zona [...] » (*ibid.*, página xxxiv).

[695] Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, volumen XXXVI, pág. 82.

[696] Art. 2 de la Convención de 1963 entre Francia y Suiza relativa al plan hidroeléctrico de Emosson (*Revue générale de droit international public*, París, 3.ª serie, t. XXXVI, N.º 1, 1965, pág. 571); véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 338, documento A/CN.4/274, párr. 229. Se puede afirmar de buena fuente que las precauciones de seguridad correspondientes a estas obras, actualmente en funcionamiento, se aplican con seriedad. Con arreglo al artículo 3 de la Convención, el concesionario está obligado, para salvaguardar los intereses generales, a utilizar los vertederos y desagües de modo tal de mantener caudales adecuados; asimismo, se estableció una comisión permanente de vigilancia de conformidad con el artículo 4. Véase también el Tratado de 1975 entre el Irán y el Iraq sobre límites internacionales y relaciones de buena vecindad y el Protocolo relativo a la seguridad en la frontera, en especial arts. 1, 6 y 9 (relacionados con el sabotaje, la subversión y la protección de la seguridad de las aguas limítrofes comunes en Shatt-ul-Arab) (*International Legal Materials*, vol. XIV, N.º 5, 1975, págs. 1133 a 1135).

[697] Art. 8 de la Convención de 1957 relativa al uso de la potencia hidráulica del río Spöll (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 862).

[698] Por ejemplo, véase el Convenio de 1913 entre Francia y Suiza para el aprovechamiento de la potencia hidráulica del Ródano, arts. 1 a 4 (*ibid.*, pág. 709); el Tratado Estatal de 1910 entre Luxemburgo y Renania-Palatinado respecto de la construcción de una central hidroeléctrica en el río Sauer (Sûre), arts. 5, 6, 8, 9, 20 y 21 (*ibid.*, págs. 722 a 726). Los tratados de navegación tradicionalmente se refieren a la responsabilidad del Estado ribereño de mantener o mejorar la seguridad de la navegación. Véase R. R. Baxter, *The Law of International Waterways*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1964; H. Zurbrügg, *Das internationale Flusschiffahrtsrecht und die Schweiz*, Basilea, 1945; Informe del Comité sobre el derecho internacional en materia de recursos hídricos, de la Asociación de Derecho Internacional, segunda

(Continúa en la página siguiente.)

de estudio y posible reglamentación será fundamentalmente la protección contra las acciones deliberadas.

6. Actos terroristas de sabotaje

411. Además de las medidas destructivas o actos de contaminación realizados durante el conflicto armado, los actos de sabotaje por parte de terroristas son ahora más que nunca objeto de gran inquietud. Sin embargo, la acción internacional concertada aún no ha tenido una gran manifestación pública. La práctica de los Estados individuales del sistema, a decir verdad, es intensa o indudablemente debiera serlo; los gobiernos probablemente son conscientes de los riesgos que se corren, aunque al parecer no se han desarrollado suficientemente la consulta y colaboración entre los Estados del sistema.

412. En general, se carece de una formulación autorizada de los principios generales de cooperación en las esferas de la seguridad pública y la salvaguardia de las instalaciones hidráulicas, y lo mismo ocurre con la expresión del grado en que un Estado del sistema es responsable por la omisión de sus mejores esfuerzos por impedir la ocurrencia de este tipo de daños. Por lo común, el Estado del sistema no sería responsable por el envenenamiento o el daño en una instalación, sino por el incumplimiento de una obligación especial de obrar con la debida diligencia y previsión para repeler al causante o causantes, incluidos, en algunos casos, los insurgentes o las fuerzas armadas extranjeras. Una obligación específica, absoluta, salvo que fuera excusable, se aplicaría naturalmente a los propios actos del Estado del sistema que tuvieran este carácter deliberado. Podría también haber una responsabilidad absoluta frente a ciertos tipos de instalaciones, en especial las instalaciones atómicas.

413. Los actos de terrorismo dirigidos contra el agua y las instalaciones hidráulicas han sido objeto públicamente de exigua atención metódica en el plano intergubernamental. La cuestión se vincula con la esfera más amplia y en evolución de las medidas lícitas para combatir el terrorismo [699]. No se recomienda que la CDI, por conducto del tema del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, se involucre en las fases controvertidas del debate contemporáneo sobre el terrorismo.

414. A decir verdad, algunas de las propuestas presentadas anteriormente en el curso del presente siglo parecen haber adoptado un enfoque más amplio de los actos de terrorismo que el seguido comúnmente en la actualidad. Entre los actos considerados como actos de terrorismo, estudiados por las Conferencias Internacionales para la Unificación del Derecho Penal [700], se consideraron expresamente los siguientes : anegaciones; daños causados a servicios públicos; contaminar, ensuciar o envenenar deliberadamente el agua potable; causar o propagar enfermedades contagiosas o epidémicas; y todo acto deliberado que pusiera en peligro las vidas y la comunidad [701].

7. Artículo propuesto

415. De manera preliminar, a la luz de las consideraciones imperativas y de los exiguos precedentes antes señalados, se presentan a la consideración del sucesor del Relator Especial y de la CDI los siguientes párrafos de un proyecto de artículo, restringido a los recursos hídricos compartidos y las instalaciones conexas :

Artículo 13.—Seguridad de los recursos hídricos y de las instalaciones hidráulicas

1. Los Estados del sistema deberán hacer todo lo posible por prevenir el envenenamiento de los recursos hídricos compartidos por cualquier persona o a causa de cualquier fuente.

2. Queda prohibido atacar, destruir o dañar en tiempo de paz, o en tiempo de conflicto armado, salvo cuando fueren demostrablemente utilizadas como parte de las posiciones o el aparato militares ofensivos de un adversario, las instalaciones hidráulicas y otras obras vinculadas con un sistema de un curso de agua internacional que puedan liberar fuerzas o sustancias peligrosas.

(Continuación de la nota 698.)

parte « Report on maintenance and improvement of naturally navigable waterways separating or traversing several states » (Relator : H. Zurbrügg) (ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference...*, en especial págs. 123 a 125 y obras y ejemplos allí citados). En último análisis, no obstante, los elementos a los cuales se hace referencia en los distintos artículos a los fines de las formulaciones jurídicas internacionales se fusionan en la práctica en una pauta coordinada de cooperación y hasta de acción conjunta; por ejemplo, un sistema de comunicaciones, establecido para transmitir alarmas en caso de riesgo u ocurrencia de fenómenos naturales o accidentales peligrosos puede servir igualmente para informar a los Estados del sistema de la existencia de actos de sabotaje, etc.; la seguridad de las instalaciones y la seguridad pública pueden formar parte de las consultas ordinarias o especiales.

[699] Véase, por ejemplo, entre otras obras de una creciente bibliografía, F. y B. Lockwood, Jr., « Preliminary thoughts towards an international convention on terrorism », *American Journal of International Law*, vol. 68, 1974, pág. 69, y obras y documentos allí citados; J. Dugard, « Towards the definition of international terrorism », en : American Society of International Law, *Proceedings of the 67th Annual Meeting*, Wáshington (D.C.), 1973, pág. 94; deliberaciones e informe provisional del Comité sobre el terrorismo internacional, de la Asociación de Derecho Internacional (Presidente-Relator : A. Evans), presentado a la Asociación en su Conferencia de Nueva Delhi, en 1974 [ILA, *Report of the Fifty-sixth Conference... (op. cit.)*, págs. 155 a 177]; y deliberaciones y segundo informe provisional del Comité, presentado a la Asociación en su Conferencia de Madrid, en 1976 (ILA, *Report of the Fifty-seventh Conference...*, págs. 119 a 152).

[700] De 1927 a 1935 se celebraron seis conferencias. Con arreglo a la decisión adoptada por la Sexta Comisión de la Asamblea General en su vigésimo séptimo período de sesiones, 1314.ª sesión, la Secretaría preparó un estudio sobre el terrorismo internacional (A/C.6/418 y Add.1) que contiene un capítulo acerca de la labor realizada por esas conferencias.

[701] Véanse arts. 1 y 2 sobre el terrorismo, propuestos en la Tercera Conferencia internacional para la unificación del derecho penal (Bruselas, 26 a 30 de junio de 1930), *Actes de la Conférence*, Bruselas, Office de publicité, 1931, pág. 194, anexo B, secc. III; véase también anexo I a los informes sobre el mismo tema presentados a la Sexta Conferencia internacional para la unificación del derecho penal (Copenhague, 31 de agosto a 3 de septiembre de 1935), *Actes de la Conférence*, París, Pedone, 1938, pág. 176, segunda parte, secc. IV.

3. Las instalaciones hidráulicas y otras obras vinculadas con un sistema de un curso de agua internacional que puedan liberar fuerzas o sustancias peligrosas no se utilizarán para preparar o ejecutar operaciones militares ofensivas.

4. Los Estados del sistema, cuando cualquiera de ellos lo solicitare, se consultarán con miras a llegar a un acuerdo respecto de medidas suficientes y viables de salvaguardia y seguridad, individuales y colectivas, para proteger del envenenamiento a los recursos hídricos compartidos y de actos terroristas de sabotaje a las obras e instalaciones hidráulicas y de otra índole vinculadas con su sistema de un curso de agua internacional.

5. Sin perjuicio de la cuestión del efecto que pudiere tener la ruptura de hostilidades sobre la situación de los acuerdos de sistema u otros tratados o arreglos vinculados con el agua, los Estados del sistema, en la medida de lo posible, por medios directos o indirectos, mantendrán en tiempo de conflicto armado los sistemas de alarma establecidos con otros Estados del sistema a fin de informar a un Estado o Estados del sistema del riesgo u ocurrencia de un fenómeno nocivo vinculado con el agua.

6. Se prohíbe tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto armado recurrir al desvío u otros medios para retener las aguas que de otro modo recibiría un Estado del sistema que puedan afectar adversamente a la supervivencia de la población civil o poner en peligro la viabilidad del medio.

8. El proyecto de artículo 13 y los Protocolos de Ginebra de 1977

416. El artículo propuesto, aunque aplicable únicamente a las obras y aguas de los cursos de agua internacionales, se derivan en gran medida de los artículos pertinentes de los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra relativos al « derecho humanitario internacional » citados anteriormente en esta sección. Si bien el artículo propuesto es esencialmente concordante con esos Protocolos, sólo se aplican algunas de las muchas disposiciones de éstos [702]; no obstante, en especial en vista de las considerables negociaciones que por último llevaron a convenir en los textos de los Protocolos, la CDI debiera obrar con prudencia en caso de apartarse de las disposiciones de estos Protocolos [703]. Por tanto, bien puede ser útil una comparación de las disposiciones del artículo propuesto con las estipulaciones de los Protocolos.

a) *Párrafo 1 del proyecto de artículo*

417. El párrafo 1 del proyecto de artículo 13 emplea una redacción relativamente tradicional a este respecto : que el envenenamiento de los recursos hídricos compartidos se ha de prevenir por conducto de los mejores esfuerzos de los Estados del sistema. El principio se expresa de manera indirecta y distinta en el Protocolo I, en el cual se prohíbe la destrucción o inutilización, entre otras cosas, de las « reservas de agua potable » [704]. La norma propuesta en el párrafo 1 es clara y amplia.

b) *Párrafo 2 del proyecto de artículo*

418. El párrafo 2, relativo a la protección de obras hidráulicas y otras instalaciones, guarda sustancialmente una correspondencia con ambos Protocolos. Con todo, la redacción del párrafo propuesto es más concisa. No se enumeran las clases de obras previstas. Sin embargo, se prevé que pueden ser peligrosas obras distintas de « las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica » [705]; las obras protegidas, con todo, deben estar vinculadas, esto es, estrechamente asociadas con un sistema de un curso de agua internacional. La aplicación de la norma en tiempo de paz, así como también en tiempo de conflicto armado, es natural y deliberada-

---

[702] Los Protocolos tienen un amplio alcance. El Protocolo I, compuesto de 102 artículos y de anexos, se refiere extensamente a los heridos, enfermos y náufragos (título II), los métodos y medios de guerra y el estatuto del combatiente y el prisionero de guerra (título III) y la ejecución de los Convenios de Ginebra y del Protocolo I (título V), así como también a la población civil (título IV), que es el objeto que nos interesa. Este último título, además de las cuestiones vinculadas con el agua (arts. 54 a 56), se refiere a la protección de los bienes culturales y lugares religiosos (art. 53), refugiados y apátridas (art. 73), mujeres (art. 76), niños (arts. 77 y 78) y periodistas (art. 79), junto con otros temas como las medidas de socorro (art. 70) y la reunión de familias separadas (art. 74). Una importante institución creada por el Protocolo I (art. 90) es la Comisión Internacional de Encuesta, con un procedimiento para el reconocimiento *ipso facto* y sin acuerdo especial de la competencia de la Comisión; su constitución y facultades bien podrían estudiarse en relación con la elaboración de las disposiciones de arreglo y evitación de controversias en el derecho de los cursos de agua internacionales. Aunque sólo está compuesto de 28 artículos, el Protocolo II se refiere a muchas de las cuestiones mencionadas en el Protocolo I, pero en relación con el conflicto armado interno, esto es, entre las « fuerzas armadas [de una parte] y [las] fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo » (art. 1, párr. 1). La esfera de la seguridad de las instalaciones hidráulicas y del agua, incluso en relación con el conflicto armado sin carácter internacional, existía con anterioridad y en forma parcialmente reconocida; se estima que ambos Protocolos son una forma de manifestación de esa existencia; estos Protocolos constituyen sus más recientes formulaciones intergubernamentales.

[703] Véase « Protocols additional to the Geneva Conventions on the laws of war », en : American Society of International Law, *Proceedings of the 74th Annual Meeting, 1980*, Wáshington (D.C.), 1981, págs. 191 a 212 (grupo de trabajo presidido por G. Aldrich; trabajos de A. Rubin y H. Almond, Jr.).

[704] Art. 54, párr. 2. Con arreglo a sus propios términos, esta disposición se limita a los actos que tienen « la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia [...] ». El texto equivalente del Protocolo II (art. 14) no incluye esta condición. Naturalmente, todas las disposiciones de estos Protocolos se limitan forzosamente a las situaciones de conflicto armado. Esa circunstancia no puede servir de base para concluir que el problema, considerado desde la perspectiva del derecho de los cursos de agua internacionales, es o debiera ser tan restringido.

[705] Ambos protocolos incluyen la cláusula « a saber, las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica » (art. 56, párr. 1, del Protocolo I; art. 15 del Protocolo II). Los Protocolos hablan de obras que « contienen fuerzas peligrosas »; a la Comisión se le recomienda la cláusula « que puedan liberar fuerzas o sustancias peligrosas » que, según se estima, constituye un perfeccionamiento, sin un cambio sustantivo de significado, pues el aspecto relativo a la « liberación » aparece luego en la disposición mencionada en ambos Protocolos.

mente más amplia que la norma de los Protocolos. La existencia de hostilidades no es lo que da carácter vital o peligroso a las instalaciones hidráulicas. Se prefieren las palabras « queda prohibido atacar, destruir o dañar », más que la redacción de los Protocolos, que dicen « no serán objeto de ataques », por cuanto la prohibición no contempla sólo la acción de fuerzas armadas.

419. En el párrafo 2, con todo, se tiene específicamente en cuenta la situación del conflicto armado. Se exceptúa de la obligación de no atacar a las obras protegidas cuando es objetivamente evidente que las instalaciones u obras están siendo utilizadas con fines militares ofensivos. Expresada de manera más concisa, esta excepción coincide, en general, con el párrafo 2 del artículo 56 del Protocolo I [706].

420. En un aspecto importante el proyecto de artículo es sustancialmente menos restrictivo que el Protocolo I. Con arreglo a ese convenio internacional, las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica no deben ser objeto de ataques, aunque *sean* objetivos militares; seguidamente, se exceptúan también de ataques los « otros » objetivos militares ubicados en esas obras o instalaciones, o en sus proximidades, cuando tales ataques puedan producir la liberación de fuerzas peligrosas y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil [707]. El artículo que se propone, con todo, no considera los « objetivos » militares cercanos. Deliberadamente extiende la protección sólo a las obras hidráulicas y otras instalaciones vinculadas con el agua, pues de lo contrario habría un alejamiento injustificable de los términos de referencia pertinentes del tema [708]. Además, el párrafo proyectado habla de posiciones militares y aparato militar, términos que denotan un uso para fines militares; las palabras « objetivos militares » utilizadas en los Protocolos significan, en el vocabulario militar en un sentido específico, todos los objetivos que una de las partes en un conflicto armado considera dignos de captura, destrucción, neutralización, etc., y ciertamente comprenderían la infraestructura física fundamental del « enemigo », incluidas obras como las que se quiere proteger. No necesariamente se las debe usar para un propósito « militar ». Por esta razón, en el proyecto de artículo propuesto no se ha utilizado el término « objetivo ».

[706] En el Protocolo II no figura esa excepción. Al especificar el uso militar « ofensivo » en la redacción propuesta se desea aplicar la esencia del párrafo 5 del artículo 56 del Protocolo I, en el sentido de que « se autorizan las instalaciones construidas con el único objeto de defender contra los ataques las obras o instalaciones protegidas, y tales instalaciones no serán objeto de ataque, a condición de que no se utilicen en las hostilidades, salvo en las acciones defensivas [...] ».

[707] Art. 56, párr. 1. La protección cesa respecto de esos objetivos militares « solamente si se utilizan en apoyo regular, importante y directo de operaciones militares » y si el ataque es el único medio factible de poner fin a tal apoyo (art. 56, párr. 2, apartado *c*). En el Protocolo II no figura una disposición similar.

[708] No se adopta, pues, una posición en cuanto a la cuestión de la excepción de las instalaciones militares cerca de las obras protegidas. Se comprenden las instalaciones militares *en* las obras protegidas.

c) *Párrafo 3 del proyecto de artículo*

421. El párrafo 3 establece la obligación del Estado en cuyo territorio están situadas las obras o instalaciones potencialmente peligrosas : se proscribe el uso de esas obras para fines militares ofensivos, en concordancia con el requisito del Protocolo I de que las partes se esforzarán por no ubicar « objetivos militares en la proximidad de » las obras o instalaciones protegidas, salvo por las instalaciones con fines defensivos para proteger las obras. El armamento de esas posiciones se debe limitar a armas que sólo « puedan servir para repeler acciones hostiles contra las obras o instalaciones protegidas » [709].

d) *Párrafo 4 del proyecto de artículo*

422. El párrafo 4 estipula que los Estados del sistema deben celebrar consultas con miras a un acuerdo sobre las cuestiones de salvaguardia y seguridad para combatir el sabotaje. La disposición respectiva del Protocolo I insta a las partes contratantes y a las partes en conflicto a que « concierten entre sí otros acuerdos que brinden protección complementaria a los bienes que contengan fuerzas peligrosas » [710]. El párrafo 4 abarca el envenenamiento del suministro de agua, así como el daño o destrucción de obras e instalaciones hidráulicas; las palabras « actos terroristas de sabotaje » se han elegido a fin de incluir actos aislados de violencia contra las obras y aguas protegidas, por oposición a los actos cometidos por las fuerzas armadas, que se tienen en cuenta en los dos párrafos precedentes [711].

423. Se da por sentado que los ataques en masa, los ataques de zapadores-minadores o la infiltración contra esas instalaciones protegidas y los actos de envenenamiento, cometidos por individuos o grupos, constituyen actos prohibidos en el derecho interno. Con frecuencia está ausente la coordinación transnacional de los programas de salvaguardia y seguridad. La cooperación activa en estas cuestiones aparentemente no ocupa un lugar central en los Protocolos de Ginebra [712].

[709] Art. 56, párr. 5. En el Protocolo II no figura una disposición similar.

[710] Art. 56, párr. 6. En el Protocolo II no figura una disposición similar. El proyecto de párrafo 4 es congruente con otras disposiciones del proyecto de artículos respecto de la obligación de consultar y negociar, y las refuerza.

[711] Todos los actos no accidentales y deliberadamente negligentes (no cometidos por las fuerzas militares) que dañan o destruyen obras protegidas se podrían definir sencillamente como « sabotaje ». Las palabras « actos terroristas de sabotaje » pueden servir para intensificar la desaprobación de la comunidad internacional; la necesidad de fomentar acuerdos de sistema respecto de este problema es inequívoca. Se espera que un artículo de definiciones delimite debidamente el término escogido.

[712] Sin embargo, el artículo 89 del Protocolo I (« Cooperación ») reza así :

« En situaciones de violaciones graves de los Convenios o del presente Protocolo, las [...] Partes contratantes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta [...] »; el artículo 88 se refiere a la « Asistencia mutua judicial en materia penal ».

e) *Párrafo 5 del proyecto de artículo*

424. El beneficio, especialmente en términos humanitarios, de coadyuvar a evitar calamidades dando advertencia al país vecino es evidente y ya ha sido establecido en el presente informe en relación con los fenómenos riesgosos causados por accidentes [713]. En la presente sección del informe, en relación con el envenenamiento del agua de las poblaciones y con la devastación como resultado del daño a las obras vinculadas con el agua, bien puede ser evidente de por sí la necesidad de proveer al funcionamiento ininterrumpido de los arreglos para comunicar alarmas y la información relacionadas con desastres. La disposición en virtud de la cual los Estados del sistema deben continuar este tipo específico de cooperación, incluso durante las hostilidades, figura en el párrafo 5 del proyecto de artículo. Se presume la existencia de sistemas de alarma entre los Estados. Más específicamente, cabe decir que el párrafo no podría tener carácter dispositivo si no se hubiera establecido un sistema de esa índole antes de iniciarse el conflicto armado.

425. El capítulo IV (« Medidas de precaución ») del título IV del Protocolo I contiene disposiciones vinculadas con una norma de esta índole : se debe obrar « con un cuidado constante de preservar » tanto a la población civil como a « los bienes de carácter civil » [714]. Ese cuidado ciertamente incluiría los sistemas de alarma, siempre que sea posible. La evitación o, en todo caso, la reducción en todo lo posible de las pérdidas de vidas y las lesiones causadas a la población civil y el daño a los « bienes de carácter civil » forman parte del requisito del Protocolo I de que se tomen « todas las precauciones factibles » en la elección de los medios y métodos de ataque armado [715]. Por lo menos desde un punto de vista argumentativo podría decirse que esos « medios » incluyen, independientemente de la situación de antagonismo o amistad, la transmisión de una alarma a un Estado del sistema que cierta o probablemente se verá afectado por un envenenamiento o daño sufridos por una instalación.

426. El requisito que figura en el texto propuesto de « mantener » sistemas de alarma no es absoluto, pues sólo se aplica « en la medida de lo posible ». El Protocolo I requiere un « aviso con la debida antelación y por medios eficaces » —y esto incluiría el aviso a una parte adversa— de los ataques que puedan afectar a la población civil, « salvo que las circunstancias lo impidan » [716].

f) *Párrafo 6 del proyecto de artículo*

427. En diversas disposiciones de los Protocolos halla fundamento la primera parte del párrafo 6 del artículo propuesto, que prohíbe cortar el abastecimiento vital de agua de una población. El Protocolo I prohíbe « sustraer » el agua potable, « ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito » [717]. Es cierto que en virtud del Protocolo I « una Parte en conflicto podrá dejar de observar las prohibiciones señaladas [en ese párrafo] cuando lo exija una necesidad militar imperiosa » [718]. No obstante, « en ningún caso [se podrán tomar medidas] cuyo resultado previsible sea dejar tan desprovista de víveres o de agua a la población civil que ésta se vea reducida a padecer hambre u obligada a desplazarse » [719]. El párrafo 6 del artículo propuesto no está sujeto a la cláusula derogatoria que se acaba de citar.

428. Se ha de reconocer que en este proyecto de artículo no se ha incorporado la doctrina de la necesidad militar, por tratarse de una cuestión que pone en juego consideraciones muy profundas vinculadas con el « derecho de la guerra » [720]. Se ha hecho un esfuerzo por redactar este párrafo de modo tal de poder obviar al menos una cláusula tradicional de necesidad militar. Este, con todo, es uno de los diversos problemas que habría que considerar si la CDI decidiera incluir un artículo de esta índole en su proyecto de artículos.

429. El segundo elemento del párrafo 6 propuesto, que prohíbe el desvío de agua cuando pueda « poner en peligro la viabilidad del medio », encuentra amplio apoyo en un artículo especial del Protocolo I :

Artículo 55.—Protección del medio ambiente natural

1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población.

2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias.

430. El Protocolo tiene por objeto reglamentar el conflicto armado internacional y, por tanto, la disposición general que figura en el párrafo 1 del artículo 55 antes citado se refiere a los métodos y medios de guerra prohibidos. Sin embargo, si es posible exigir esa protección

[713] Véase *supra*, cap. II, secc. G.

[714] Art. 57, párr. 1.

[715] Art. 57, párr. 2, apartado *a*, inciso ii).

[716] Art. 57, párr. 2, apartado *c*.

[717] Art. 54, párr. 2. El artículo equivalente del Protocolo II (art. 14) prohíbe sucintamente hacer padecer hambre a las personas civiles como método de combate; se prohíbe también, sin condición alguna, sustraer agua potable. La protección del Protocolo I no es aplicable cuando los bienes (por ejemplo, « las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego ») los utilice la parte adversa « exclusivamente como medio de subsistencia para los miembros de sus fuerzas armadas » o « en apoyo directo de una acción militar » (art. 54, párr. 3, apartados *a* y *b*). En el Protocolo II no figura una disposición similar.

[718] Art. 54, párr. 5. Salvo por el texto del párrafo 1 del artículo 3, en el Protocolo II no figura una disposición similar.

[719] Art. 54, párr. 3, apartado *b*.

[720] Véase, por ejemplo, Oppenheim, *op. cit.*, págs. 232, 233, 415 y 416, y obras allí citadas; W. Downey, Jr., « The law of war and military necessity », *The American Journal of International Law*, vol. 47, 1953, pág. 251; E. Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, Helsinki, Suomalainen tiedeakatemia, 1954, en especial pág. 66; R. Tucker, *The Law of War and Neutrality at Sea*, Wáshington (D. C.), 1957, págs. 33 a 37, y obras allí citadas.

del medio ambiente en condiciones de guerra, *a fortiori* debiera acordarse esa protección en tiempos de paz.

C.—Interacción con usos para la navegación

431. El tema que estudia la Comisión, cabe recordar, se titula « Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación ». La Comisión, en su cuestionario sobre el alcance del estudio, planteó la cuestión pertinente de la interacción entre los usos para fines de navegación y los usos para otros fines [721].

1. Consideración previa del aspecto de los usos para la navegación

432. Después de examinar esta cuestión al comienzo de su trabajo sobre el tema, el Relator Especial llegó a las conclusiones siguientes en su primer informe :

[...] Como se deduce de las respuestas de los Estados al cuestionario de la Comisión y de la realidad de los usos de las aguas, el proyecto de artículos habrá de tener en cuenta las repercusiones de la navegación en otros usos de las aguas y las de éstos en la navegación. Las necesidades de la navegación influyen en la cantidad y calidad de las aguas disponibles para otros usos. La navegación puede contaminar los cursos de agua, y de hecho así ocurre a menudo, al mismo tiempo que requiere mantener determinados niveles de agua; requiere asimismo pasos que permitan salvar o rodear los obstáculos del curso de agua. Las relaciones mutuas entre los usos de los cursos de agua para fines de navegación y para otros fines son tan numerosas que en los cursos de agua en los que ya se practica o ha de practicarse la navegación, los ingenieros y administradores encargados de la explotación del curso de agua no puedan separar los requisitos y efectos de la navegación de los requisitos y efectos de otras obras hidráulicas [...] [722].

433. Basándose en estas consideraciones, se presentó en forma provisional un proyecto de texto que abarcaba la navegación en los artículos de la Comisión, en la medida en que las disposiciones de los artículos con respecto a otros usos del agua afectan a la navegación o son afectadas por ella [723]. En el debate posterior sobre esta parte del primer informe del Relator Especial sobre el alcance del tema no se atacó lo apropiado de tal disposición [724]. En consecuencia, en el segundo proyecto de texto relativo a la navegación en el segundo informe se conservó sustancialmente el texto originalmente propuesto [725].

434. Después de haber sido examinados por la Comisión, los proyectos de artículos, revisados por el Relator Especial, fueron remitidos al Comité de Redacción durante el 32.° período de sesiones de la Comisión. El Comité de Redacción revisó y perfeccionó el texto propuesto por el Relator Especial para todos los proyectos de artículos salvo uno, e informó a la Comisión; la Comisión, a su vez, aprobó provisionalmente los proyectos de artículos 1 a 5 y un proyecto de artículo X [726]. Con respecto a la disposición que se está considerando, el texto de la Comisión establece :

El uso de las aguas de los sistemas de cursos de agua internacionales para la navegación no está comprendido en el ámbito de aplicación de los presentes artículos salvo en la medida en que otros usos de las aguas afecten a la navegación o resulten afectados por ésta [727].

En el comentario hecho por la Comisión sobre este texto

[...] se reconoce que no se puede excluir totalmente del ámbito de aplicación de los artículos el uso de las aguas para la navegación. Como se indica en las respuestas de los Estados al cuestionario de la Comisión y como se desprende de la realidad de los hechos en los usos de las aguas, los artículos tienen que regular tanto las repercusiones de la navegación sobre otros usos de las aguas como las de otros usos de las aguas sobre la navegación [...]. Sin embargo, [la disposición] se ha formulado de forma negativa para poner de relieve que el uso de las aguas para la navegación no está comprendido en el ámbito de aplicación de los artículos salvo en la medida en que otros usos de las aguas afecten a la navegación o resulten afectados por ésta [...] [728].

435. En la Sexta Comisión de la Asamblea General, durante el debate sobre el informe de la Comisión y sobre los artículos adoptados provisionalmente sobre este tema, solamente un número reducido de delegados hicieron comentarios sobre esta disposición (véase *supra*, párr. 16). Se comprendió, y se aceptó en forma general, la conclusión a que había llegado la Comisión de que deben encararse las interacciones frecuentes e importantes entre los usos de las aguas para la navegación y otros usos cuando en efecto ocurren [729].

---

721 Pregunta G. El texto definitivo del cuestionario figura en *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), pág. 102, párr. 69.

722 *Anuario... 1979,* vol. II (primera parte), pág. 161, documento A/CN.4/320, párr. 61.

723 Proyecto de artículo 1, párr. 2 *(ibid.,* pág. 160, párr. 60).

724 Véase *Anuario... 1980,* vol. II (primera parte), págs. 168 a 170, documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 6 a 26.

725 « 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 » (proyecto de artículo 1, párr. 2) *(ibid.,* pág. 175, párr. 52).

726 *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), págs. 107 y ss.

727 Art. 1, párr. 2.

728 Párr. 12 del comentario al artículo 1 *(ibid.,* pág. 108). El comentario se basa en las conclusiones del Relator Especial antes citadas y las repite. Se dejó constancia de que un miembro de la Comisión se declaró partidario de que se omitiera esa disposición porque, a su juicio, excedía del mandato de la Comisión con respecto al tema.

729 La interacción recibió significación jurídica ya en 1888 en el arbitraje del asunto del *Río San Juan* entre Costa Rica y Nicaragua. El árbitro, G. Cleveland, opinó que la ejecución de obras de mejora por parte de Nicaragua dentro de su propio territorio no podía ser impedida por Costa Rica, « con tal que dichas obras [...] no resulten [entre otras cosas] en la destrucción o serio deterioro de la navegación del [río San Juan] o de cualquiera de sus brazos en cualquier punto en donde Costa Rica tenga derecho de navegar en el mismo » [J. B. Moore, *History and Digest of International Arbitrations to which the United States has been a party,* Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1898, vol. II, págs. 1964 y 1965; véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 202, documento A/5409, párr. 1041]. Véanse ejemplos recientes en la Convención relativa al estatuto del río Senegal, de 1964 (Guinea, Malí, Mauritania y Senegal), en que se requiere la presentación al Comité Interestatal de los Esta-

(Continúa en la página siguiente.)

2. La navegación y el proyecto de artículo 5

436. En esta sección, por tanto, se trata la aplicación de esa posición general en términos expresos. En virtud de los términos amplios del proyecto de artículo 5 de la Comisión, titulado « Uso de aguas que constituyen un recurso natural compartido », se puede decir que se ha conseguido ya la aplicación por implicación :

1. Para los efectos de los presentes artículos, las aguas del sistema de un curso de agua internacional son un recurso natural compartido en la medida en que el uso de esas aguas en el territorio de un Estado del sistema afecte al uso de las aguas de ese sistema en el territorio de otro Estado del sistema.

2. Todo Estado del sistema utilizará las aguas del sistema de un curso de agua internacional que constituyan un recurso natural compartido de conformidad con los presentes artículos [730].

437. Se observará que la palabra « uso » en ese artículo no se limita a los usos distintos de la navegación, ni es lógico ni apropiado que tenga tal limitación. Si bien no se han de examinar los aspectos específicos de la regulación por el derecho internacional general de los usos con fines de navegación, la condición de ser un recurso compartido abarca los conflictos entre los usos y los problemas íntimamente relacionados de, por ejemplo, la contaminación, la protección ambiental, los riesgos, la seguridad pública y las obras de mejoramiento para la regulación. La navegación está o puede estar incluida en cada uno de estos aspectos, si el curso de agua internacional se utiliza o se utilizará más adelante con fines de navegación [731].

3. Prioridad *ipso facto* y equitativa al compartir el servicio

438. Se dice que los orígenes del concepto de lo que ahora se llama « recurso natural compartido » están en el uso de un curso de agua internacional con fines de navegación. Los ribereños aprendieron a compartir el uso del curso de agua para la navegación en beneficio de sus distintos y mutuos intereses. Cuando otros usos adquirieron importancia económica y social, el cuerpo de derecho asociado con la navegación no marítima suministró precedentes por analogía con los principios de la igualdad de derechos, de donde surgió su formulación moderna y la utilización equitativa con respecto a todos los usos benéficos [732]. El principio de utilización equitativa defendido en este informe, somete más cualquier uso, incluso la navegación, a consideraciones de ciertos aspectos, no relacionados con el uso, de protección y control de cursos de agua internacionales (véase *supra*, cap. II, secc. B).

439. Debido a que la navegación fue históricamente el primer uso importante desde el punto de vista económico [733], pasó a ocupar una posición privilegiada no sólo en relación con otros usos a medida que éstos surgían, sino con respecto a la construcción de puentes, a la seguridad de los cursos de agua y a la regulación de los ríos en general. Todas las actividades relacionadas con los cursos de agua tuvieron que ceder primacía a las necesidades de la navegación [734].

440. Un ejemplo importante de esta preeminencia, que surgió en Europa y se extendió a otras partes del

(Continuación de la nota 729.)

dos ribereños de los proyectos cuya ejecución pudiese alterar, entre otras cosas, las condiciones de navegabilidad del río (art. 3) *[Revue juridique et politique,* París, XIX año, N.º 2, 1965, pág. 299]; véase también *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 315, documento A/CN.4/274, párr. 47. Véase asimismo el Acta de 1963 sobre navegación y cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger (Alto Volta, Camerún, Costa de Marfil, Chad, Dahomey, Guinea, Malí, Níger y Nigeria), tercer párrafo del preámbulo, art. 2, párr. 2, y art. 4 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 587, págs. 10 y 12).

730 *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), pág. 117.

731 Con respecto a la contaminación y protección del medio ambiente, véase *supra,* cap. II, secc. F; con respecto a los riesgos, véase cap. II, secc. G; con respecto a la seguridad, véase secc. B del presente capítulo; con respecto a la regulación, véase secc. A del presente capítulo. Cuando el Instituto de Derecho Internacional aprobó la resolución de Salzburgo sobre utilización de las aguas internacionales no marítimas (excepto para la navegación), no excluyó de todos modos de sus normas generales el uso para la navegación. Por ejemplo, el artículo 2, párr. 1, dice : « Cada Estado tiene el derecho de utilizar las aguas que atraviesan o bordean su territorio [...] »; el artículo 3 : « Si los Estados están en desacuerdo respecto del alcance de sus derechos de utilización, la cuestión se resolverá sobre la base de la equidad [...] »; el artículo 4 : « Ningún Estado puede iniciar obras o usos en las aguas de un curso de agua o de una cuenca hidrográfica que afecten gravemente a la posibilidad de utilización de las mismas aguas por otros Estados salvo a condición de que se les asegure el goce de las ventajas a que tienen derecho [...] » *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1961,* Basilea, vol. 49, t. II, pág. 371).

Las normas de la Asociación de Derecho Internacional sobre los usos de las aguas de ríos internacionales (« Normas de Helsinki»), que, sin embargo, comprenden un capítulo entero (cap. IV) sobre la navegación, prevén también la inclusión de todos los usos (por ejemplo, el artículo IV dice : « Todo Estado ribereño de una cuenca tiene derecho, dentro de su territorio, a una participación razonable y equitativa en los usos beneficiosos de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional » [ILA, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966,* Londres, 1967, pág. 486, y *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 389, documento A/CN.4/274, párr. 405].

732 Sobre el desarrollo de estos principios y su aplicación en proyectos de artículos presentados a la Comisión para que los examine, véase *Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), pág. 118, secc. 5 del comentario al artículo 5, así como los tratados y estudios allí citados, y *Anuario... 1980,* vol. II (primera parte), págs. 197 y ss., documento A/CN.4/332 y Add.1, párrs. 186 a 224. Véase también J. Lipper, « Equitable utilization », *The Law of International Drainage Basins,* A. H. Garretson, R. D. Hayton y C. J. Olmstead, eds., Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, págs. 28, 29 y 73, nota 59 *d.*

733 Por lo menos en las partes del mundo que tienen más influencia en el desarrollo del derecho internacional. La pesca, el uso del agua para el funcionamiento de molinos, el riego, el transporte de madera y el uso para abrevaderos son también usos antiguos además de usos internos, pero sólo posteriormente alcanzaron el reconocimiento de carácter « internacional » (véase F. Berber, *Rivers in International Law,* Londres, Stevens, 1959, págs. 5 y 6).

734 Con respecto al desarrollo y al alcance del derecho internacional de la navegación, véanse, entre otras, las obras citadas en P. Ogilvie, *International Waterways,* Nueva York, Macmillan, 1920, y O. Gönnenwein, *Die Freiheit der Flusschiffarht,* Stuttgart, Kohlhammer, 1940; D. Vignes, « L'égalité du traitement des usagers dans les transports internationaux », *Annuaire français de droit international, 1958,* París, vol. IV, pág. 144; D. P. O'Connell, *International Law,* 1.ª ed., Londres, Stevens, 1965, vol. 1, págs. 625 a 639.

mundo, se encuentra en el Estatuto sobre el régimen de las vías navegables de interés internacional, anexo a la Convención de Barcelona de 1921 :

Cada Estado ribereño se compromete, por una parte, a abstenerse de toda medida que pueda perjudicar la navegación en el curso de agua o reducir la capacidad de navegación y, por otra parte, a tomar con la mayor rapidez posible todas las medidas necesarias para eliminar cualquier obstáculo y peligro que pueda entorpecer la navegación [735].

441. La « Declaración de Montevideo », aprobada en 1933 por la VII Conferencia Internacional Americana, si bien está dedicada al uso de las aguas internacionales con fines industriales o agrícolas, dio prioridad a la navegación :

En ningún caso, sea que se trate de ríos sucesivos o contiguos, las obras de aprovechamiento industrial o agrícola que se realicen deberán causar perjuicios a la libre navegación de los mismos [736].

442. Cuando el Comité Jurídico Interamericano preparó en 1965 su proyecto revisado de convención sobre el uso industrial y agrícola de ríos y lagos internacionales la disposición correspondiente había sido suavizada algo, pero seguía mostrándose una preferencia por la navegación :

La utilización de las aguas de ríos y lagos internacionales para fines industriales o agrícolas no deberá perjudicar la libre navegación de los mismos, según las normas jurídicas aplicables [...] [737].

443. El año siguiente, el Consejo Interamericano Económico y Social habló de « la regularización y aprovechamiento económico de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos [...] con el objeto de promover, mediante proyectos multinacionales, su utilización en beneficio común en los transportes, la producción de energía eléctrica, en obras de regadío y otros usos, y para controlar y prevenir los daños periódicos que resultan de las [...] inundaciones [...] » [738]. Si bien los « transportes » encabezaban la lista de usos, después de « utilización en beneficio común », resulta claro el interés igual del Consejo en otros usos y aspectos.

444. Parece haber poca duda de que hoy la navegación ha sido desplazada de su situación preferencial. Los Estados del sistema pueden todavía establecer cualquier prioridad en el uso mediante acuerdo; en los casos en que la navegación sigue siendo el uso predominante, puede, por tanto, seguir gozando de la preferencia tradicional. Pero tales casos se tornan cada vez menos comunes a medida que se revisan los tratados y se somete a los cursos de agua internacionales a usos múltiples; los Estados del sistema están también adoptando un enfoque más integrado del desarrollo, protección y control del recurso [739]. En algunos tratados se sigue dando máxima prioridad a la navegación; en otros se favorecen otros usos distintos [740].

445. El cambio se puede ejemplificar, aun para una región en donde la navegación ha sido durante largo tiempo suprema, citando la Declaración de Asunción sobre aprovechamiento de ríos internacionales :

[...]

5. Los Estados procurarán, en la medida de lo posible, mantener en las mejores condiciones de navegabilidad los tramos de los ríos que están bajo su soberanía, adoptando para ello las medidas necesarias a fin de que las obras que se realicen no afecten de manera perjudicial otros usos actuales del sistema fluvial.

6. Los Estados, al realizar obras destinadas a cualquier fin en los ríos de la cuenca, adoptarán las medidas necesarias para no alterar en forma perjudicial las condiciones de navegabilidad.

---

[735] Art. 10, párr. 1 del Estatuto (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. VII, pág. 56).

[736] Art. 5 *[Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 226, documento A/5409, anexo I, A]. No sólo tales obras no deberán perjudicar la libre navegación, sino, « antes bien, tratar de mejorarla en lo que sea posible », art. 6. La Conferencia aprobó el texto propuesto por el Instituto de Derecho Internacional en 1911, en su « resolución de Madrid », regla II, 4 *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1911,* París, Pedone, vol. 24, pág. 366).

[737] Art. 5 [Unión Panamericana, *Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre la labor realizada durante su reunión de 1965,* Wáshington (D.C.), 1966, pág. 7; el texto se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 381, documento A/CN.4/274, párr. 379]. Este proyecto de convención no ha sido del todo bien recibido, debido, aparentemente, en parte a esta disposición. La importancia que se atribuye a la navegación ya fue criticada en « Examen preliminar de algunos aspectos relativos al desarrollo de las cuencas hidráulicas internacionales de América Latina » (E/CN.12/511). Véase también G. J. Cano, « Problemas jurídicos e institucionales de los proyectos multinacionales de desarrollo hídrico en América Latina y el Caribe », *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina y el Caribe,* M. Kaplan, ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pág. 274; I. Zanotti, « Aproveitamento dos rios e lagos internacionais para fins industriais e agrícolas », *Boletim da Sociedade brasileira de direito internacional,* Río de Janeiro, XX año, N.os 39 y 40, 1964, pág. 5; M. A. Espeche Gil, *Direito internacional público especializado,* Río de Janeiro, Pontificia Universidade Católica, 1963.

[738] Párrafo único de la parte dispositiva de la resolución 24-M/66, titulada « Regularización y aprovechamiento económico de las vías, cuencas y accidentes hidrográficos de América Latina » [Unión Panamericana, *Informe Final de las Cuartas Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social,* Wáshington (D.C.), 1966, vol. I, pág. 51; el texto se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 382, documento A/CN.4/274, párr. 380].

[739] Véase, entre otros, Lipper, *loc. cit.,* págs. 60 a 62; G. J. Cano, *Recursos hídricos internacionales de la Argentina,* Buenos Aires, de Zavalia, 1979, en especial págs. 94, 98 y 116 a 124; UNITAR, *Ríos y canales navegables internacionales — Aspectos financieros, jurídicos e institucionales de su desarrollo,* Buenos Aires, 1971; « Aspects juridiques de l'aménagement hydroélectrique des fleuves et des lacs d'intérêt commun » (E/ECE/136-E/ECE/EP/98/Rev.1), págs. 21, 35 y 82; H. A. Smith, *The Economic Uses of International Rivers,* Londres, King, 1931, págs. 143 y 150; Estados Unidos de América, Memorandum of the Department of State of 21 April 1958, « Legal aspects of the use of systems of international waters with reference to Columbia-Kootenay River system under customary international law and the Treaty of 1909 », 85th Congress, 2nd Session, Senate document 118, Wáshington (D.C.), 1958-1959, pág. 90.

[740] Véanse los convenios relacionados con la navegación citados en Lipper, *loc. cit.,* págs. 86 y 87 (notas 206 y 213).

7. Los Estados, en la realización de obras en el sistema fluvial de navegación, adoptarán medidas tendientes a preservar los recursos vivos [741].

446. Asimismo, en el Convenio de 1969 relativo al desarrollo del Rin entre Estrasburgo/Kehl y Lauterburgo/Neuburgweier, entre Francia y la República Federal de Alemania, se refleja el enfoque más amplio :

El desarrollo [...] se ejecutará en tal manera que no cause [...] ningún cambio adverso en la capa freática actual de las aguas o en las condiciones de la corriente de los viejos brazos del Rin y de sus afluentes. El desarrollo no debe provocar ningún impedimento grave a la navegación. Se deberá proteger los intereses del abastecimiento de agua, de la agricultura y de la pesca. Se considerará también, en todo lo posible, la protección del paisaje [742].

447. En 1927, ante la preocupación con el desarrollo de la hidroelectricidad en el río Douro, Portugal y España declararon « que no reconocerán al río el carácter de navegable [...] en aquellas zonas del tramo internacional en que dicho carácter fuera incompatible con la buena utilización de las zonas de aprovechamiento » [743]. Como se desprende de lo que antecede, si bien en muchos cursos de agua internacionales la navegación sigue siendo el uso principal, los Estados del sistema tienen en cuenta ahora la importancia de otros usos y de otras consideraciones ajenas a los usos.

4. Clarificación del orden de prioridad con respecto a los artículos residuales

448. El hecho de que mediante acuerdo los Estados otorguen prioridad a la navegación o a cualquier otro uso no es importante en relación con los artículos de la Comisión. Lo que es importante es el abandono en general de la preferencia antes automática por la navegación en relación con otros usos, que son de gran interés para el tema. El orden de prioridad constituye la interrelación jurídica clave entre los usos distintos a la navegación y los usos para la navegación en el derecho internacional general. Ese desplazamiento, que es consecuencia de la acogida por parte de los Estados del sistema de las doctrinas de utilización equitativa y de protección ambiental, debe recibir expresión.

449. La Asociación de Derecho Internacional adoptó la siguiente posición en 1966 : « Un uso o categoría de usos no entrañan el derecho a ninguna preferencia inherente respecto de cualquier otro uso o categoría de usos » [744].

5. Artículo propuesto

450. El interés en examinar el aspecto de la preferencia o la prioridad se debió a la necesidad de delimitar el papel de la navegación en estos artículos en una forma que fuese congruente con la utilización de fines múltiples, y con el concepto más amplio de la participación equitativa. Pronto se comprendió, sin embargo, que el problema no se limitaba de hecho a los usos para fines de navegación. Sin embargo, el mantenimiento de una deferencia especial hacia la navegación en varios tratados de cursos de agua internacionales parece aconsejar la conveniencia de identificar los usos para la navegación en un proyecto de artículo sobre la preferencia en el uso.

451. En la creencia de que este punto de vista, que comprende la disposición ya aprobada en el artículo 1, tiene en cuenta el problema de la navegación en estos artículos, por lo menos hasta que se realice un examen de los usos particulares, se propone el siguiente texto para que lo examinen un nuevo Relator Especial y la Comisión :

Artículo 14.—Negativa de preferencia inherente de uso

1. Salvo en los casos en que se disponga otra cosa por acuerdos de sistema en vigor o por derecho consuetudinario local, ni la navegación ni cualquier otro uso gozarán de preferencia automática con respecto a los demás usos.

2. Cada uso se considerará junto con otros usos que estén en conflicto con el mismo y con otras consideraciones pertinentes para el sistema particular de curso de agua internacional al determinarse la participación equitativa de un Estado del sistema, de conformidad con los artículos 6 y 7 de los presentes artículos.

---

[741] Resolución N.º 25, de 3 de junio de 1971, aprobada por los Cancilleres de los países de la cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) en su IV Reunión [OEA, *Ríos y lagos internacionales (utilización para fines agrícolas e industriales)*, 4.ª ed. rev., OEA/Wáshington (D.C.), 1971, pág. 188]. [El texto se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 351, documento A/CN.4/274, párr. 326.]

[742] Art. 2, párr. 1 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 760, pág. 308). El « desarrollo » a que se hace referencia entraña una represa fija en el río, un vertedero móvil, un conjunto de esclusas, una central hidroeléctrica, malecones, canales laterales y obras accesorias; se prevé la pavimentación progresiva del lecho y medidas complementarias para profundizar el canal navegable (art. 1, párrs. 1 y 3).

[743] Art. 6, primer párrafo, del Convenio de 1927 entre España y Portugal para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río Duero (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. LXXXII, pág. 119). Si los dos Gobiernos estimaran conveniente organizar la navegación por el Duero « concertarán previamente, mediante convenio especial, la forma de realizar las obras y de efectuar los transportes, coordinándola con las explotaciones hidroeléctricas » (artículo 6, segundo párrafo).

[744] Art. VI de las Normas de Helsinki [ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 491; véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 390, documento A/CN.4/274, párr. 405]. Debe recordarse que las Normas de Helsinki se prepararon para ser aplicadas, « salvo que se dispusiera de otra manera en una convención, acuerdo o costumbre a que se ciñen los Estados de una cuenca hidrográfica internacional » (art. I). El comentario relativo al artículo VI dice :

« En los últimos 25 años la revolución tecnológica y la explosión demográfica, que han tenido por resultado el rápido crecimiento de los usos distintos de la navegación, han tenido como consecuencia la pérdida de la anterior preeminencia acordada a los usos para la navegación. En la actualidad no se da tal preferencia ni a la navegación ni a ningún otro uso. Una cuenca de drenaje debe examinarse a título individual y debe hacerse una determinación respecto de cuáles usos son de mayor importancia [...]. » (ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 491.)

D.—Arreglos administrativos aplicables a los sistemas de cursos de agua internacionales

452. Es fácil observar en la compleja dinámica de la relación del hombre con el agua y en su dependencia de ese elemento, inclusive los recursos de sistemas de cursos de agua internacionales, que la simple posición de defensa de derechos o aun las ocasionales iniciativas de cooperación están en la actualidad completamente fuera de lugar dadas las circunstancias en la mayor parte de los cursos de agua internacionales. Las necesidades de uso, protección y control, además, están aumentando en forma rápida, como aumentan también los costos y la complejidad de las medidas indicadas y efectivas para hacer frente a esas necesidades.

1. Los adelantos en la práctica de los Estados

453. Gran número de sistemas de cursos de agua internacionales están dotados en la actualidad de mecanismos institucionales permanentes, adaptados a las necesidades de los Estados participantes y a las características de los recursos de agua compartidos [745]. Estos adelantos a partir de negociaciones y convenios *ad hoc* u ocasionales mediante cauces diplomáticos hasta llegar a la colaboración institucionalizada que supone información mancomunada, estudios, análisis y proyectos y programas, revelan el deseo de las partes de administrar los recursos de agua que comparten en forma técnica y en una manera más integrada de lo que de otro modo sería posible. Estas organizaciones internacionales de ríos y lagos difieren mucho en sus capacidades y competencias y han tenido una larga historia de evolución [746].

2. La doctrina moderna

454. En varios estudios de las Naciones Unidas se han señalado las ventajas de tales acuerdos institucio-

[745] La Secretaría compiló para uso del Relator Especial una lista anotada de comisiones multilaterales y bilaterales que se ocupan de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Véase un resumen de algunos acuerdos —elegidos « con objeto de ilustrar la mayor variedad posible de mecanismos »—, donde se destacan el ámbito, la composición institucional, el funcionamiento institucional, las disposiciones administrativas, los procesos de toma de decisiones y los arreglos financieros de 18 de esas organizaciones fluviales internacionales, en Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales: aspectos institucionales y jurídicos*, Recursos naturales/Serie del agua N.° 1 (publicación de las Naciones Unidas, N.° de venta: S.75.II.A.2), págs. 232 y ss., anexo IV.

[746] Se han publicado varios estudios sobre comisiones fluviales internacionales. Véase, entre otras, N. Ely y A. Wolman, « Administration », *The Law of International Drainage Basins (op. cit.)*, pág. 124; J. D. Chapman, ed., *The International River Basin*, Actas del Seminario sobre desarrollo y ordenación de las cuencas fluviales internacionales (Vancouver, 1961), Vancouver, University of British Columbia, 1963; L. A. Teclaff, *The River Basin in History and Law*, La Haya, Nijhoff, 1967; T. Parnall y A. E. Utton, « The Senegal Valley Authority: a unique experiment in international river basin planning », *Indiana Law Journal*, vol. 51, Bloomington (Ind.), 1976, pág. 235; L. Wehle, « International administration of European inland waterways », *The American Journal of International Law*, vol. 40, 1946, pág. 100; Secretaría de la Comisión del Danubio, *Practice and Principles of Development of the Danube Basin* (documento N.° 12), presentado al Seminario sobre desarrollo y ordenación de las cuencas fluviales internacionales (Vancouver, 1961), Vancouver, University of British Columbia, 1961; Comisión central para la navegación del Rin, *Le Rhin, son statut, son organisation et son trafic*, 1965; G. Waite, « The International Joint Commission: its practice and its impact on land use », *Buffalo Law Review*, Buffalo (N.Y.), 1963, vol. 13, pág. 93; C. Hart Schaaf y R. H. Fifield, *The Lower Mekong: Challenge to Cooperation in Southeast Asia*, Princeton (N.J.), Van Nostrand, 1963; M. Schreiber, « Vers un nouveau régime international du fleuve Niger », *Annuaire français de droit international, 1963*, vol. IX, pág. 866, y, del mismo autor, « Accord relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger », *ibid.*, 1964, vol. X, pág. 813; CEPAL, *Sistemas de organización administrativa para el desarrollo integrado de cuencas hidráulicas.—Exposición de los diferentes tipos de estructura institucional utilizados en América Latina y en el resto del mundo* (E/CN.12/503); A. Lepawsky, « International development of river resources », *International Affairs*, Londres, vol. 39, N.° 4, 1963, pág. 533; W. Kenworthy, « Joint development of international waters », *The American Journal of International Law*, vol. 54, 1960, pág. 592; Y. Baskin, « The contemporary international regime of the Rhine and Rhine navigation », *Sovetski Ezhegodnik mezhdunarodnogo prava 1960*, Moscú, 1961, pág. 206 [resumen en inglés pág. 216]; L. M. Bloomfield y G. F. Fitzgerald, *Boundary Water Problems of Canada and the United States*, Toronto, Carswell, 1958; « Summary of activities of the Central Commission for Navigation of the Rhine », *International Organization*, Boston (Mass.), vol. IV, N.° 3, 1950, pág. 541; A.-Ch. Kiss, « Commission centrale pour la navigation du Rhin », *Annuaire français de droit international, 1955*, París, vol. I, pág. 508; A. Kislov y S. Krylov, « State sovereignty in airspace », *International Affairs*, Moscú, N.° 3, 1956, pág. 33; G. Kojanec, « Le Commissioni fluviali — Contributo allo studio dell'organizzazione internazionale », *La Comunità internazionale*, Padua, vol. XVI, N.° 4, 1961, pág. 745; E. Malesev, « La Commission danubienne », *Revue de la politique internationale*, Belgrado, vol. 9, N.° 189, 1958, pág. 8; G. Roth, « Territoriale und funktionale Element europäischer Flusschiffahrtskommissionen », *Archiv des Völkerrechts*, Tubinga, vol. 11, N.° 2, 1963, pág. 168; J. Sauveplanne, « L'autorité centrale en droit rhénan », *Nederlands tijdschrift voor internationaal recht*, Leyden, 1953-1954, N.° 2, 1954, pág. 140; K. Sinha, « A note on organization for effective execution of river basin development », en: Naciones Unidas, *Proceedings of the Regional Technical Conference on Water Resources Development in Asia and the Far East, 1954* (N.° de venta: 1956.II.F.3), pág. 433; P. Biays, « La Commission centrale du Rhin », *Revue générale de droit international public*, París, 3.ª serie, t. XXIII, N.° 2, 1952, pág. 223; R. Baxter, « The Indus Basin », *The Law of International Drainage Basins (op. cit.)*, pág. 443; R. W. Johnson, « The Columbia Basin », *ibid.*, página 167; J. F. Friedkin, « The Colorado River: international aspects », *Pollution and International Boundaries: United States-Mexican Environmental Problems*, A. E. Utton, ed., Albuquerque (N.M.), University of New Mexico, 1973, pág. 36; C. Sepúlveda, « Implications for the future: design of viable international institutions », *Natural Resources Journal*, Albuquerque (N.M.), vol. 15, 1975, pág. 215; D. G. LeMarquand, *International Rivers: The Politics of Cooperation*, Vancouver, University of British Columbia, 1977, y obras allí citadas; L. B. Dworsky, « Summary of discussions and findings on cooperative management and development of international river basins », en: Naciones Unidas, *River Basin Development: Policies and Planning* (N.° de venta: E.77.II.A.4), vol. II, página 132; S. Gorove, *Law and Politics of the Danube*, La Haya, Nijhoff, 1964; J.-C. André, « L'évolution du statut des fleuves internationaux d'Afrique noire », *Revue juridique et politique.—Indépendance et coopération*, París, vol. 19, N.° 2, 1965, pág. 285; J.-C. Gautron, « L'aménagement du bassin du fleuve Sénégal », *Annuaire français de droit international, 1967*, París, vol. XIII, pág. 690; A. Eisenberg, *El aprovechamiento del río Uruguay y el derecho internacional*, Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1963; G. Vailati, « Le régime

(Continúa en la página siguiente.)

nales para la administración de sistemas de cursos de agua internacionales [747]. El proyecto de Convención europea para la protección de los cursos de agua internacionales contra la contaminación, de 1974, requería de los Estados del sistema que se obliguen « a celebrar negociaciones entre sí, si una de ellas así lo solicita, con miras a concertar un acuerdo de cooperación o ajustar los acuerdos de cooperación existentes a las disposiciones de la presente Convención » [748]. En subsiguientes disposiciones se prevé el establecimiento de comisiones de cursos de agua internacionales y se indican las funciones necesarias que deben cumplir :

Artículo 14

1. El acuerdo de cooperación [...] dispondrá, a menos que las Partes Contratantes interesadas decidan lo contrario, el establecimiento de una comisión internacional y establecerá normas sobre su organización, su forma de funcionamiento y, en caso necesario, su reglamento financiero.

2. El acuerdo de cooperación dispondrá, cuando corresponda, la asignación a cualquier comisión o comisiones existentes de las funciones previstas en el artículo 15.

3. En caso de que existan dos o más comisiones internacionales para la protección contra la contaminación de las aguas de los ríos internacionales de la misma cuenca hidrográfica, las Partes interesadas se obligan a coordinar sus actividades a fin de mejorar la protección de las aguas de esa cuenca.

Artículo 15

1. Cada comisión internacional para la protección del agua tendrá, entre otras, las siguientes funciones :

a) reunir y verificar a intervalos regulares datos sobre la calidad de las aguas del río internacional;

b) proponer, en caso necesario, que las Partes Contratantes interesadas lleven a cabo o hagan llevar a cabo cualquier investigación adicional, a fin de determinar la naturaleza, grado y fuente de contaminación; a su discreción, la Comisión también podrá emprender algunos estudios por sí misma;

c) proponer a las Partes Contratantes interesadas que se establezca un sistema de alarma para casos de seria contaminación accidental;

d) proponer a las Partes Contratantes interesadas cualesquiera medidas adicionales que considere útiles;

e) estudiar, a solicitud de las Partes Contratantes interesadas, la conveniencia y, en caso necesario, los métodos de financiar conjuntamente proyectos de gran escala para la lucha contra la contaminación del agua;

f) proponer a las Partes Contratantes interesadas las investigaciones y los programas y objetivos de reducción de la contaminación [...].

[...] [749].

455. En 1979, en su período de sesiones celebrado en Atenas, el Instituto de Derecho Internacional adoptó artículos en relación con « la contaminación de los ríos y lagos y el derecho Internacional » [750]. El artículo VII de los artículos del Instituto establece una serie de nueve « formas de cooperación » que los Estados del sistema « en la medida en que sea posible, [...] deberán utilizar » para cumplir su « deber de cooperar », establecido en el apartado *b* del artículo IV. Además de informar, notificar, consultar, coordinar y establecer normas ambientales, una de las formas indicadas de cooperación es :

establecer comisiones internacionales con las atribuciones más amplias para toda la cuenca, en que se prevea la participación de autoridades locales si ello es conveniente o se fortalezcan las facultades o la coordinación de instituciones existentes [751].

(Continuación de la nota 746.)

international du fleuve Niger », *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques,* Ginebra, 49.° año, N.° 1, 1971, pág. 31; P. K. Menon, « The Mekong River and international development of natural resources », *The International Lawyer,* Chicago (Ill.), vol. 5, N.° 1, 1971, pág. 53; Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...*, y obras allí citadas. Se han omitido obras anteriores, así como los manuales sobre los principios generales de la ordenación de recursos hídricos y de la ordenación de cursos de agua nacionales (incluidos los cursos de agua interprovinciales). Véase, no obstante, L. A. Teclaff y E. Teclaff, « Bibliography on legal and related aspects of the use and development of the waters of international river basins », *The Law of International Drainage Basins (op. cit.),* pág. 609 (clave de los asientos administrativos en págs. 773 y ss.).

747 Véase, en especial, CEE, « Aspects juridiques de l'aménagement hydroélectrique des fleuves et des lacs d'intérêt commun » (E/ECE/136-E/ECE/EP/98/Rev.1; Naciones Unidas, *Multi-Purpose River Basin Development, Part 2D : Water Resources Development in Afghanistan, Iran, Republic of Korea and Nepal* (N.° de venta : 1961.II.F.8), *Desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas* (N.° de venta : S.70.II.A.4), y *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...* Véase también « Water resources planning experiences in a national and regional context » (TCD/SEM.80/1).

748 Art. 12, párr. 1 (Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, documento 3417, 4 de abril de 1974). [El texto del proyecto de convención se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 377 a 380, documento A/CN.4/274, párr. 377.] Véase el primer párrafo de la sección 13 del laudo dictado en el asunto del *Lago Lanós* (España-Francia) [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales,* vol. II (N.° de venta : 63.V.3), pág. 308; el texto se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 210, documento A/5409, párr. 1066].

749 Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, documento 3417, 4 de abril de 1974. El artículo 16 trata del proceso de adopción de decisiones dentro de esas comisiones; el artículo 17 detalla la clase de normas de calidad del agua, ajustadas « a los diversos usos posibles del río internacional » (con referencia al párrafo 2 del artículo 15 y a los límites de calidad establecidos en el anexo III de la Convención.

750 *Annuaire de l'Institut de droit international, 1979,* Basilea, vol. 58, t. II, págs. 196 y ss. Esos artículos se examinan, de manera general, en la sección del presente informe dedicada a contaminación y protección del ambiente (cap. II, secc. F).

751 Art. VII, párr. 1, apartado *g (ibid.,* pág. 200). Ya en 1911, en su « resolución de Madrid », relativa a la « Reglamentación internacional del uso de las aguas internacionales », el Instituto había adoptado una posición análoga, que, a la sazón, se aplicaba solamente a cursos de agua internacionales sucesivos; en esa resolución recomendó

> [...] « la institución de comisiones comunes y permanentes de los Estados interesados que tomen decisiones o por lo menos den su opinión cuando se creen nuevas instalaciones o se efectúen modificaciones en las instalaciones existentes que puedan tener consecuencias importantes para el tramo de río situado en el territorio del otro Estado. » (Regla II, 7.) *[Annuaire de l'Institut de droit international, 1911,* pág. 367; el texto de la resolución se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 212 y 213, documento A/5409, párr. 1072.]

La « resolución de Salzburgo », relativa al « Uso de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación) »,

(Continúa en la página siguiente.)

456. Resulta claro que los especialistas en los asuntos de cursos de agua internacionales han llegado a la conclusión de que los intereses de los Estados del sistema se atienden mejor cuando una comisión internacional es capaz, por lo menos, de estudiar, coordinar y fiscalizar las condiciones y proyectos relativos al curso de agua.

457. En 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 naturales compartidos por dos o más Estados, preparado por un Grupo Intergubernamental de Expertos bajo los auspicios del PNUMA, también se recomienda ese mecanismo institucional :

Principio 2

Con el objeto de asegurar una efectiva cooperación internacional [...], los Estados que comparten [...] recursos naturales deberían tratar de concluir entre sí acuerdos bilaterales o multilaterales a fin de regir su conducta al respecto en forma específica [...]. 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 [752].

458. La Declaración de Montevideo, aprobada por la VII Conferencia Internacional Americana en 1933, previó expresamente las comisiones técnicas mixtas, compuestas de expertos técnicos de ambas partes, como parte de su procedimiento de advertencia e información, en los casos en que un Estado proyecta realizar obras en aguas internacionales [753]. El proyecto revisado de convención que preparó el Comité Jurídico Interamericano en 1965 retuvo el mismo criterio, suprimiendo el requisito « técnico » [754] para la « Comisión Conjunta ». Por su parte, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa llegó a esta conclusión al recomendar acción conjunta en el campo de la lucha contra la contaminación :

Debe establecerse un órgano especial encargado del control de la contaminación de las aguas en cada zona hidrográfica internacional. Al definir las tareas de este órgano y al determinar su estructura administrativa, deben tenerse en cuenta los principios formulados en el informe de la Asamblea (documento 1965) [755].

459. La CEPE tiene un activo Comité de Problemas de Agua, cuyos miembros son expertos gubernamentales de la región. En 1971, el comité adoptó una recomendación a los gobiernos de la CEPE en relación con la administración de las cuencas fluviales en que se destacaba la « demanda cada vez mayor de agua y [el] deterioro creciente del medio ambiente » y se aceptaba que « sólo una planificación cuidadosa y una ordenación racional de la asignación, utilización y conservación de los recursos hidráulicos [...] pueden asegurar que se satisfarán estas necesidades en el futuro y que el medio ambiente natural será mejorado y preservado ». Además :

Sobre la base de la experiencia acumulada, parece que la mejor manera de lograr una mejora de la ordenación de los recursos hidráulicos fuera mediante la creación de órganos regionales apropiados que funcionen en el marco de cuencas fluviales naturales, subcuencas o grupos de cuencas menores, según las condiciones físicas y administrativas de cada país [756].

3. Acción internacional reciente

460. Una de las recomendaciones aprobadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se refiere a este aspecto del mecanismo administrativo para la ordenación de los cursos de agua internacionales :

(Continuación de la nota 751.)

aprobada por el Instituto en 1961, contiene un artículo final que replantea la posición de la siguiente manera :

« Se recomienda a los Estados interesados en cuencas hidrográficas determinadas que estudien la conveniencia de crear organismos comunes para la preparación de planes de aprovechamiento destinados a facilitar su desarrollo económico, así como a prevenir y solucionar las controversias que puedan producirse. » (Art. 9.) *[Annuaire de l'Institut de droit international, 1961,* vol. 49, t. II, pág. 373; el texto de la resolución se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 214 y 215, documento A/5409, párr. 1076.]

[752] UNEP/IG.12/2, anexo al documento UNEP/GC.6/17, pág. 12. El principio 2 se reproduce en los comentarios a los artículos 3 (Acuerdos de sistema) y 5 (Uso de aguas que constituyen un recurso natural compartido), aprobados provisionalmente por la Comisión *[Anuario... 1980,* vol. II (segunda parte), pág. 114, párr. 35, y pág. 121, párr. 13]. Los principios se examinan generalmente en la sección F del capítulo II del presente informe, dedicada a contaminación y protección del medio ambiente. Véase también G. Cano, *Derecho, política y administración ambientales,* Buenos Aires, Depalma, 1978.

[753] Arts. 7 y 8 *[Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 226, documento A/5409, anexo I, A].

[754] Art. 9 [Unión Panamericana, *Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre la labor... (op. cit.),* pág. 133; el texto se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 382, documento A/CN.4/274, párr. 379].

[755] Párr. 12 de la recomendación « Principios rectores aplicables al control de la contaminación del agua dulce » [Consejo de Europa, Asamblea Consultiva, recomendación 436 (1965), documento 1965; el texto se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 372, documento A/CN.4/274, párr. 372]. En la recomendación 629 (1971), relativa a la contaminación de la capa freática del valle del Rin (documento 2904), la Asamblea Consultiva observa que « la administración de esta reserva de agua y su protección contra la contaminación son tareas cuya realización eficaz sólo puede lograrse en forma conjunta por todos los países que limitan con ella, esto es, República Federal de Alemania, Francia, Suiza, Luxemburgo y los Países Bajos » (párr. 8) y subraya « la urgente necesidad de esta cooperación [y el] carácter práctico de los problemas que requieren la adopción de medidas comunes » (párr. 9) [el texto de esos dos párrafos se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), pág. 380, documento A/CN.4/274, párr. 378].

[756] Párr. 1 [E/ECE/WATER/9, anexo II; el texto se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 361 y 362, documento A/CN.4/274, párr. 346]. En el párrafo 2 figura una enumeración de las 13 razones para que se establezcan o fortalezcan, o ambas cosas, los órganos de ordenación de las cuencas hidrográficas, incluso para « coordinar los programas y actividades de los órganos de ordenación de las cuencas fluviales con los de los órganos correspondientes de los países vecinos » (apartado *m*). No se ve expresamente la creación de órganos conjuntos o internacionales.

Se recomienda que los gobiernos interesados estudien la posibilidad de establecer comisiones internacionales de cuencas hidrográficas u otro mecanismo adecuado para la colaboración entre los Estados interesados cuando se trate de recursos hidráulicos comunes a más de una jurisdicción :

[...]

c) Gracias a esas disposiciones, cuando las juzguen apropiadas los Estados interesados, será posible llevar a cabo sobre una base regional las siguientes actividades :

i) Reunión, análisis e intercambio de datos hidrológicos por conducto de un mecanismo internacional establecido por los Estados interesados;

ii) Programas conjuntos de reunión de datos para la labor de planificación;

iii) Evaluación de los efectos que causan sobre el medio los usos que se hacen del agua en la actualidad;

iv) Estudio conjunto de las causas y los síntomas de los problemas relacionados con los recursos hidráulicos, teniendo presentes las consideraciones técnicas, económicas y sociales que plantea el control de calidad del agua;

v) Aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos como factor ambiental que comprenda un programa de control de calidad;

vi) Organización de una protección judicial y administrativa de derechos y reclamaciones en relación con el agua;

vii) Prevención y solución de las controversias a las cuales pueda dar lugar la administración y conservación de los recursos hidráulicos;

viii) Cooperación financiera y técnica de los recursos compartidos [...];

[...] [757].

461. Destacando la importancia de un enfoque integrado al desarrollo de las cuencas fluviales en reconocimiento de la interdependencia creciente, económica así como física, a través de las fronteras nacionales, el informe del Secretario General sobre las cuestiones encomendadas al Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas examinó la necesidad de una cooperación ampliada e institucionalizada entre los Estados del sistema y, entre otros, expuso los siguientes hechos :

[...]

3. El fenómeno de los recursos hidráulicos internacionales ofrece una oportunidad única para fomentar la amistad entre los países. El aprovechamiento óptimo de esas aguas exige que se tomen medidas prácticas de asociación internacional, de las que puedan beneficiarse todas las partes de forma tangible y visible mediante la acción concertada. El agua es un recurso vital, cuyos beneficios pueden multiplicarse a través de esfuerzos comunes y cuyos efectos perjudiciales pueden evitarse o eliminarse mediante actos en colaboración. Así pues, la condición de Estado ribereño de una cuenca fluvial internacional constituye indudablemente un estímulo hacia la cooperación internacional. Además, al elaborarse y aplicarse planes conjuntos se adquiere una útil experiencia en instituciones internacionales tanto en la adopción de decisiones como en la ejecución de proyectos. Un rasgo característico de las medidas internacionales adoptadas en los últimos tiempos para desarrollar los recursos hidráulicos ha sido la ampliación del alcance y diversidad de las actividades que realizan las partes para aprovechar las aguas internacionales. Se están dando nuevas dimensiones a la estructura orgánica creada tradicionalmente en Europa y América del Norte, que se basaba en gran parte en el aprovechamiento de los ríos internacionales para un solo fin, el cual nunca consistía en consumir sus aguas.

[...]

13. La gama de medidas institucionales que se ofrecen es impresionante. Por ejemplo, incluye la simple designación en cada país de un funcionario autorizado a intercambiar datos o incluso planes de desarrollo para un fin concreto; o puede implicar el establecimiento de un organismo hidrográfico con su personal calificado, servicios técnicos y consejo de administración intergubernamental propios.

14. La organización institucional debe responder a las necesidades de coordinación que hay en cada caso. Con una perspectiva a largo plazo se necesita también una cierta flexibilidad, por la demanda fluctuante de agua, la naturaleza y características de la base de recursos, y otras influencias dinámicas del medio [...].

[...] [758].

462. Posteriormente, el Comité de Recursos Naturales examinó los aspectos técnicos y económicos del desarrollo de cuencas fluviales internacionales [759]. También recomendó la celebración de una conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua [760]. En esa conferencia, que se celebró en Mar del Plata (Argentina) del 14 al 25 de marzo de 1977, gran número de recomendaciones expresan la necesidad, o aluden a ella, de mejorar la administración de los recursos del agua, incluso en el orden regional o internacional [761]. La conferencia apro-

[757] Recomendación 51 *[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.º de venta : S.73.II.A.14), págs. 19 y 20].

[758] E/C.7/2/Add.6 [el texto se reproduce en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 356 y 357, documento A/CN.4/274, párr. 334].

[759] Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 54.º período de sesiones, Suplemento N.º 4* (E/5247), párrs. 129 a 137. Véase también E/C.7/35.

[760] *Ibid.* (E/5247), párr. 114.

[761] *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, Mar del Plata, 14 a 25 de marzo de 1977* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta : S.77.II.A.12), en especial págs. 6 a 9, 33 y 51 a 57; véanse también las recomendaciones específicas de las conferencias preparatorias regionales *[ibid.*, anexo al capítulo I, en especial págs. 58 a 60 (Africa y Europa) y 62 a 65 (Asia occidental)]. La Conferencia de Caracas sobre el derecho y la administración del agua, convocada por la Asociación Internacional de Derecho de Aguas como reunión técnica preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, recomendó que las organizaciones internacionales hiciesen « todo lo posible para apoyar la creación de los regímenes jurídicos necesarios y de los mecanismos institucionales para la efectiva realización de la base necesaria de datos pluridisciplinarios con respecto a los recursos de agua » y que los gobiernos, en los casos en que comparten cuencas internacionales, « establezcan mecanismos para la cooperación entre Estados interesados con respecto a los proyectos y actividades que pueden causar contaminación y otros efectos perjudiciales en otro Estado » [International Association for Water Law, *Recommendations of the Caracas Conference on Water Law and Administration* (1976), págs. 16 y 17, recomendaciones 48 y 52]. Además, « conscientes del hecho de que los beneficios totales que se obtengan de los recursos de agua internacionales son mayores en los casos en que hay arreglos de cooperación entre los países que

(Continúa en la página siguiente.)

bó una resolución especial sobre « Comisiones de cuencas fluviales » en la que recomienda al Secretario General que :

[...] estudie la posibilidad de organizar reuniones entre representantes de las comisiones internacionales de cuencas fluviales con competencia en la ordenación y el desarrollo de aguas internacionales, con miras a entablar un diálogo entre las distintas organizaciones de cuencas fluviales sobre las posibles formas de promover el intercambio de sus experiencias. Los representantes de los distintos países que comparten recursos hídricos y no han establecido todavía una estructura institucional para toda la cuenca de que se trate debieran ser invitados a participar [...] [762].

4. La Reunión Interregional de Organizaciones Fluviales Internacionales (Dakar, 1981)

463. La primera de las reuniones de comisiones internacionales de cuencas fluviales y países interesados previstas en la resolución mencionada de la Conferencia se celebró en Dakar (Senegal) en mayo de 1981 [763]. Entre las conclusiones pertinentes a que se llegó en esa Reunión merece citarse la siguiente, correspondiente al tema I (Medidas institucionales y legales) :

[...]

4. Cuando los Estados proyectaran establecer una administración internacional permanente o especial para la ordenación de recursos hídricos compartidos, el acuerdo por el que se creara tal administración debería, con objeto de delimitar de forma óptima la cooperación basada en una comunidad de intereses, y bajo los principios de derecho internacional de aguas [aceptados por] los Estados contratantes, incluir por lo menos los elementos siguientes, que habría que definir con la mayor claridad posible :

Objetivos;

Competencia territorial;

Composición;

Atribuciones;

Procedimientos de adopción de decisiones;

Necesidades financieras;

Procedimientos para la prevención y solución de controversias.

5. [...] atendiendo a la unidad hidrológica de las cuencas hidrográficas, era preferible que organizaciones reconocidas se encargaran a nivel de toda una cuenca de elaborar y quizás realizar los programas de aprovechamiento; cuando esto no fuera viable, habría que establecer un sistema de coordinación entre los diversos organismos interesados.

6. [...] con relación a la composición del personal directivo, gerencial y técnico, se consideró que los problemas técnicos debían ser abordados por especialistas, y que los diplomáticos debían ayudarlos a resolver los problemas que se plantearan, debiendo ambas categorías complementarse recíprocamente.

7. Sobre los procedimientos de adopción de decisiones, [...] los procedimientos de decisión de las organizaciones fluviales internacionales eran diferentes unos de otros y [...] lo esencial era que los Estados regularan esta cuestión en el respectivo convenio con objeto de garantizar la eficacia de las decisiones que se tomasen.

[...] [764].

464. El tema II (Progresos en materia de medidas de cooperación) contenía las siguientes conclusiones pertinentes :

1. Algunos Estados cooperantes necesitan dotar a sus respectivas organizaciones internacionales de cuencas fluviales y lacustres de competencia y capacidad para afrontar eficazmente las necesidades, actuales y futuras, de un mejor desarrollo,

---

(Continuación de la nota 761.)

comparten la cuenca, los gobiernos pueden considerar : i) que se busquen los medios de establecer o mejorar la cooperación internacional entre los países que comparten la cuenca en forma de instituciones jurídicas y administrativas apropiadas [...] » *(ibid.,* págs. 17 y 18, recomendación 52). Por último, los « gobiernos deberían tener en cuenta al formular sus políticas con relación al agua que el papel que cumple el derecho a este respecto es garantizar : [...] *f)* que, mediante un mecanismo administrativo adecuado, se realicen los estudios socioeconómicos y ecológicos que son indispensables para identificar y adoptar el desarrollo de recursos de agua y las políticas de ordenamiento que más convienen a la satisfacción de [...] las necesidades prioritarias establecidas en los planes de desarrollo de una zona particular, Estado o cuenca de drenaje internacional [...] » *(ibid.,* pág. 9, recomendación 15).

[762] Resolución VII *(Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua...,* pág. 79).

[763] Véase Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...,* primera parte, « Informe de la Reunión ». Entre los informes útiles presentados a la reunión, véase « Planificación de cuencas fluviales : observaciones derivadas de la experiencia internacional y de las relaciones entre el Canadá y los Estados Unidos », por M. Cohen *(ibid.,* segunda parte, pág. 111); « Comisiones interregionales de ríos y lagos de las que Nigeria es miembro », por el Ministerio de Recursos Hídricos de Nigeria *(ibid.,* pág. 386); « La Comisión Mixta Fino-soviética de Utilización de los Cursos de Agua Fronterizos », por la Comisión Mixta Fino-soviética *(ibid.,* pág. 263); « La Comisión Permanente del Indo », por la Oficina del Comisionado de las Aguas del Indo, del Pakistán *(ibid.,* pág. 394); « La Comisión Italo-suiza de Protección de las Aguas Compartidas contra la Contaminación », por F. Rizzo, del Ministerio de lo Interior de Italia *(ibid.,* pág. 382); « Comisión Técnica Mixta Permanente para las Aguas del Nilo : Egipto-Sudán », por la Comisión Técnica Mixta Permanente para las Aguas del Nilo *(ibid.,* pág. 164); « Algunos aspectos del proyecto del río Kosi, Nepal », por U. Dutta, del Ministerio de Recursos Hídricos de Nepal *(ibid.,* pág. 434); « Cooperación en el desarrollo de los recursos hídricos : Hungría Yugoslavia », por I. Polohn y F. Szappanos, del Gobierno de Hungría *(ibid.,* pág. 359); « Poderes de la Organización para la cuenca del río Senegal », por Q.-L. Nguyen, Asesor Técnico de las Naciones Unidas ante la Oficina del Alto Comisionado de la Organización para la cuenca del río Senegal *(ibid.,* pág. 148); « Organizaciones internacionales de cuencas fluviales », por el Ministerio de Energía, Recursos Hídricos y Control de las Inundaciones, de Bangladesh *(ibid.,* pág. 282); « Proyecto de desarrollo de la cuenca del río Mano », por S. A. Ricks, Coordinador del proyecto *(ibid.,* pág. 171); « Medidas institucionales y legales », por G. J. Cano, Relator *(ibid.,* pág. 46); « Progreso en medidas de cooperación », por R. D. Hayton, Relator *(ibid.,* pág. 68); « Consideraciones económicas y de otra índole para la cooperación en el desarrollo de recursos hidráulicos compartidos », por K. E. Hansson, Relator Principal, y R. Revesz *(ibid.,* pág. 86). Un representante de la Secretaría de la CDI, el Sr. L. D. Johnson, asistió a la reunión como observador y dedicó medio día a una discusión extraoficial con los participantes acerca de la labor de la Comisión sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación; su informe ha sido distribuido a los miembros de la Comisión con la signatura ILC(XXXIII)/Conf.Room Doc.11.

[764] *Ibid.,* primera parte, págs. 9 y 10, párr. 28.

utilización y protección de los recursos hídricos mediante disposiciones jurídicas e institucionales que no priven a los gobiernos de su poder final de decisión para determinar la política y supervisar las actividades de sus organismos.

[...]

3. En los casos en que deben repartirse beneficios y costos, las organizaciones internacionales de cuencas fluviales y lacustres debieran tener capacidad para recomendar a sus respectivos gobiernos reglas y fórmulas, generales o específicas, para tal repartición, y proponer a los gobiernos interesados un borrador de sus determinaciones.

4. Hasta el momento, en la mayoría de los casos no se ha prestado la debida atención a la calidad del agua, a las enfermedades relacionadas con el agua y a la protección del medio ambiente, en vista de lo cual los gobiernos deberían pedir a sus respectivas organizaciones de cuencas fluviales o lacustres que incluyeran estos aspectos en sus actividades de reunión de información y datos, de planificación de proyectos y programas o de vigilancia, según lo que procediera.

5. La prevención de las inundaciones, sequías y otros riesgos, naturales o de origen humano, y la mitigación de sus daños preocupan cada vez más a los Estados cooperantes a causa de los numerosos cambios que se están produciendo a un ritmo acelerado en las cuencas hidrográficas; por lo tanto, hay que emprender nuevas actividades, o reforzar las existentes, para hacer frente de manera eficaz a los efectos perjudiciales de los riesgos y situaciones relacionados con el agua. Las organizaciones internacionales de cuencas fluviales y lacustres son órganos competentes para iniciar estudios y recomendar medidas, planes de emergencia y sistemas de alarma, así como para efectuar la indispensable vigilancia regular de las condiciones y la idoneidad de las medidas emprendidas.

6. Los Estados cooperantes que todavía no han incluido las aguas subterráneas en su sistema de recursos hídricos compartidos deberían reconocer que esa parte del ciclo hidrológico está estrechamente vinculada con la cantidad y calidad de las aguas superficiales compartidas, y podrían encomendar a sus respectivas organizaciones internacionales de cuencas fluviales o lacustres la tarea de iniciar estudios técnicos, y deberían recabar datos hidrológicos. De esta manera los gobiernos interesados podrían enterarse de los detalles de las interacciones de todo el sistema, o de una parte del mismo, con miras a beneficiarse de la utilización conjunta de ambas aguas y adoptar las medidas oportunas de conservación y protección del medio subterráneo.

[...]

8. En los casos en que no hay una coordinación sectorial e intersectorial constante entre la organización internacional de una cuenca fluvial o lacustre y los organismos nacionales competentes, se debería otorgar a la primera facultades para tratar directamente con los organismos nacionales individualmente o por conducto de la institución nacional designada a tal efecto. Los organismos nacionales deberían cooperar plenamente con la organización conjunta o internacional.

[...] [765].

465. El tema final de la Reunión, el tema III (Consideraciones económicas y otras), también tuvo como resultado conclusiones pertinentes, por ejemplo :

[...]

3. La realización de proyectos conjuntos en cuencas fluviales internacionales suponía un proceso gradual con fases claramente diferenciadas que requerían una cooperación entre los Estados de la cuenca.

4. La planificación integrada regional y la ejecución de proyectos específicos deberían continuar, pero habría que procurar que estos últimos fueran compatibles con posteriores proyectos conjuntos, y no impidieran o entorpecieran su ejecución, y que tuvieran en cuenta los derechos y las obligaciones de los países vecinos.

[...] [766].

5. Opinión autorizada

466. El difunto James Leslie Brierly observó que :

[...] La práctica de los Estados, según se pone de manifiesto en las controversias que han surgido acerca de esta cuestión, parece en la actualidad admitir que cada Estado interesado tiene derecho a contar con un sistema fluvial considerado en su totalidad, y a que sus propios intereses se sopesen en relación con los de los demás Estados; y que ningún Estado puede pretender utilizar las aguas en forma tal que cause un perjuicio material a los intereses de otro, u oponerse a que sean utilizadas por otro Estado a menos que ello le cause un perjuicio material. Este principio de « asignación equitativa » de todos los beneficios del sistema fluvial entre todos los Estados interesados no es, claramente, un problema simple que se puede resolver con la formulación de normas aplicables a los ríos en general; cada río tiene sus propios problemas y necesita un sistema de normas y de administración adaptado a ellos. La forma de avanzar, por lo tanto, parece radicar, como el profesor Smith lo sugiere, en la formación de autoridades que administren los beneficios de sistemas fluviales particulares [...] [767].

467. La Comisión Mixta Internacional Canadá-Estados Unidos, después de evaluar su propia experiencia, recomendó a la Reunión Interregional de Organizaciones Fluviales Internacionales, celebrada en Dakar, cierto número de principios :

a) La previsión de una Comisión mixta continua y permanente, dentro de la cual exista paridad absoluta entre los países a pesar de la muy significativa disparidad en la magnitud de sus poblaciones y sus economías. Así pues, los Gobiernos están seguros de que la Comisión proporcionará un foro equilibrado dentro del cual puedan resolverse cuestiones;

[...]

---

[765] *Ibid.*, págs. 15 y 16, párr. 49.

[766] *Ibid.*, pág. 22, párr. 69.

[767] J. L. Brierly, *The Law of Nations*, 5.ª ed., Oxford, Clarendon Press, 1955, págs. 204 y 205. La referencia alude a Smith, *The Economic Uses of International Rivers (op. cit.)*, obra de gran importancia. El pasaje comparable en la última edición de Brierly dice lo siguiente :

« La aplicación de estos principios generales puede muy bien entrañar problemas de considerable dificultad en casos individuales [...]. El aprovechamiento de los recursos de agua exige muchas veces estudios científicos y técnicas de ingeniería de gran complejidad. En consecuencia, la opinión moderna considera que es conveniente que un Estado que proyecta iniciar una nueva explotación de la parte que le corresponde del sistema fluvial debe notificar a los demás Estados interesados [...]. Además, se reconoce cada vez más que, para los ríos internacionales, de cualquier tamaño que sean, se necesitará alguna forma de administración conjunta internacional si se quiere que los recursos del sistema fluvial se aprovechen al máximo para beneficio de todos los Estados ribereños [...]. » *(Ibid.*, 6.ª ed., Sir Humphrey Waldock, ed., Oxford, Clarendon Press, 1963, págs. 232 y 233.)

c) El establecimiento para la Comisión de una estructura, incluidos los consejos y grupos de referencia de la Comisión, para proporcionar una amplia red dentro de la cual puede intercambiarse oficial y oficiosamente gran cantidad de información entre los Gobiernos. La estructura proporciona un foro que estimula a los funcionarios de ambos Gobiernos que tienen obligaciones similares, a trabajar juntos y a conocerse mutuamente en mayor medida de la que lo harían si no existiera la Comisión. Los miembros de los consejos [...] al regresar a sus organismos llevan consigo perspectivas y posibles soluciones obtenidas mediante el procedimiento del consejo, y con mucha frecuencia comienzan a desarrollar programas para solucionar cuestiones en sus jurisdicciones aun antes de que la Comisión presente sus informes finales a los Gobiernos [...];

d) El desarrollo por la Comisión de un proceso que permite a los Gobiernos despojar de su carácter político a cuestiones difíciles de resolver. Este proceso sirve a menudo de amortiguador entre las dos partes cuyos intereses nacionales directos impiden la objetividad imparcial que puede proporcionar la Comisión. El proceso de investigación mixta proporciona generalmente a los Gobiernos una base de datos comunes. Esto es de importancia crítica, pues la disputa que da lugar a una remisión es con frecuencia primordialmente una disputa sobre hechos [...];

e) Suministro de un mecanismo que pueda alertar a los Gobiernos sobre asuntos de interés que pueden o no ser plenamente apreciados por los Gobiernos. De este modo, la Comisión desempeña un papel de asistencia a los Gobiernos en el proceso de notificación y consulta, con respecto a actividades propuestas en un país que pueden tener repercusiones adversas en el otro [768].

6. Estudios recientes

468. Recientemente se han publicado dos estudios amplios que tratan el tema de la ordenación de los recursos hidráulicos internacionales. Uno es el informe del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo de los recursos hidráulicos internacionales, citado anteriormente [769]. Proyectado como « un manual moderno de consulta en el que se expusieran y examinaran sistemáticamente las distintas posibilidades jurídicas y de organización existentes » [770], cita la práctica anterior y la doctrina predominante. Un extracto de las conclusiones finales de la obra puede ayudar a entender la significación de las organizaciones fluviales internacionales en la era moderna :

557. [...] Los recientes acuerdos con respecto a las cuencas del Nilo, el Indo, el Níger, el Senegal, el Plata, el Bajo Mekong y el Yarmuk, constituyen serios intentos por lograr una cooperación y colaboración mutuas para el aprovechamiento y la conservación en común de los recursos hidráulicos internacionales. Esos acuerdos, entre otros, reflejan la creciente aceptación de los principios de la planificación internacional regional para el logro de unos intereses nacionales interdependientes.

558. La cooperación mutua de los Estados ribereños [...] ha inducido en muchos casos a una explotación más eficiente que la que hubiera sido posible de otro modo. La investigación de las posibilidades de usos múltiples y de los efectos hidrológicos de las obras hidráulicas, considerados en el contexto de una cuenca y no en el nacional únicamente, se ha traducido en planes de desarrollo que han producido importantes beneficios netos a todos los Estados interesados. El intercambio de datos hidrológicos y de otra índole, la construcción y explotación coordinadas o conjuntas de proyectos como presas y obras de regulación fluvial, y la distribución de los costos de esas empresas han sido materia de muchos acuerdos internacionales que han tenido éxito.

[...]

560. En los sistemas de recursos hidráulicos internacionales, unos mecanismos satisfactorios para todos los países interesados deben responder a la totalidad de las circunstancias, con independencia de la existencia « accidental » de fronteras políticas. Sin embargo, no deberán desconocerse los intereses nacionales porque son manifestación de sistemas económicos, culturales o políticos distintos, con diferentes necesidades de recursos hidráulicos que dependen de la etapa particular de desarrollo y de otras posibles fuentes de energía, así como con el suelo, los minerales, el clima y los esquemas de asentamiento de cada país. En muchos casos, de la explotación no reglamentada del agua por un país en su propio provecho resulta un claro perjuicio para otros países.

561. Teniendo en cuenta esas circunstancias nacionales diversas y la individualidad de cada sistema de recursos hidráulicos internacionales, los Estados de un mismo sistema tienen que establecer el régimen jurídico y los mecanismos institucionales específicos más apropiados para sus fines y posibilidades. No obstante, el derecho internacional y la práctica institucional internacional vigentes son los puntos de partida apropiados [...] [771].

469. El otro estudio importante fue realizado por el Comité de derecho internacional en materia de recursos hídricos, de la Asociación de Derecho Internacional. En 1976 el Comité presentó a la Conferencia de la Asociación un conjunto de proyectos de artículos sobre administración de los recursos hídricos internacionales, que fueron aprobados por la Conferencia [772]. Los artículos, según fueron aprobados, dicen lo siguiente :

Artículo 1

Según el sentido que se le da en este capítulo, la frase « administración de recursos hidráulicos internacionales » se refiere a cualquier forma de arreglo institucional o de otro tipo establecido por acuerdo entre dos o más Estados de la cuenca con el objeto de atender a la conservación, desarrollo y utilización de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional.

---

[768] Naciones Unidas, *Experiencias en el aprovechamiento y administración...*, págs. 210 y 211, « Comisión Mixta Internacional Canadá-Estados Unidos ». Esta Comisión reconoció que

« los instrumentos e instituciones que han servido al Canadá y a los Estados Unidos en forma excelente quizás no den los mismos resultados en otros países. Los mecanismos [...] bien pueden tener que adecuarse a [...] las necesidades particulares [de Estados o grupos de Estados], sus propias perspectivas y sus propios procedimientos políticos o jurídicos. No obstante, [...] los principios y estructuras [...] podrían servir como piedra angular para otros acuerdos internacionales. Junto con el establecimiento de un organismo permanente, imparcial e internacional que administre esos acuerdos, podrían servir para enfrentar problemas de aguas limítrofes aparentes y posibles antes de que se conviertan en motivos de diputa [...]. » *(Ibid.*, pág. 211.)

[769] Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...*

[770] *Ibid.*, pág. iii (prefacio).

[771] *Ibid.*, págs. 202 y 203.

[772] ILA, *Report of the Fifty-seventh Conference...*, pág. xxxiv.

Artículo 2

1. Con miras a poner en práctica el principio de la utilización equitativa de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, y de conformidad con las disposiciones previstas en el capítulo 6 [de las Normas de Helsinki] relativas a los procedimientos para la prevención y arreglo de controversias, los Estados involucrados e interesados de la cuenca deberían negociar con el objeto de llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de un procedimiento arbitral de los recursos hídricos internacionales.

2. La creación de una administración de recursos hídricos internacionales, de conformidad con el párrafo 1 anterior, no menoscaba la existencia o posterior creación de cualquier organismo conjunto, comisión de conciliación o tribunal formado o utilizado por los Estados de la cuenca de conformidad con el artículo XXXI [de las Normas de Helsinki] en el caso de una cuestión o controversia que se refiera a la utilización presente o futura de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional.

Artículo 3

Los Estados miembros de una administración de recursos hídricos internacionales, cuando corresponda, deben invitar a otros Estados, incluso Estados que no sean de la cuenca, u organizaciones internacionales, que por tratado, o por otro instrumento o por derecho consuetudinario gocen de un derecho al uso de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, o tengan interés en él, a participar en las actividades de la administración de recursos hídricos internacionales.

Artículo 4

1. Para establecer una administración de recursos hídricos internacionales efectiva, el convenio en que se la establece debe declarar expresamente, entre otras cosas, sus objetivos o finalidades, la naturaleza de la misma y su composición, su forma y duración, su condición jurídica, la zona de operación, las funciones y facultades, y las consecuencias financieras de dicha administración de recursos hídricos internacionales.

2. Los « principios rectores » que figuran como anexo a estos artículos deben tenerse en cuenta cuando se proyecte establecer una administración de recursos hídricos internacionales [773].

7. Artículo propuesto

470. La inclusión del material que antecede tuvo por objeto aumentar la conciencia de la consecuencia contemporánea de instituciones permanentes para la explotación y protección óptima de los cursos de agua internacionales. No se tiene la intención de que la Comisión considere para su adopción ninguna propuesta compleja sobre este aspecto del tema, puesto que no se ha encontrado una norma general del derecho internacional que obligue a los Estados del sistema a concertar acuerdos en que se establecen tales entidades [774]. El artículo de la Comisión, dado el estado actual del derecho, debe limitarse a una declaración muy general. Sin embargo, como lo observó correctamente un eminente especialista :

[...] La administración internacional es *necesaria* * para asegurar el desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas internacionales, para decidir acerca de los órdenes de prioridad entre distintos proyectos, para la solución de controversias, para la ejecución de políticas de inversión y de reembolso, para la asignación de los beneficios derivados de las actividades de desarrollo de los recursos hídricos internacionales y su conservación, y para muchos otros aspectos conexos [...] [775].

471. Dejando a los distintos acuerdos de sistema los detalles de aplicación, se propone el siguiente anteproyecto de artículo para su posible examen por un sucesor del Relator Especial y por la Comisión :

Artículo 15.—Gestión administrativa

A pedido de cualquier Estado del sistema y en los casos en que las necesidades económicas y sociales de la región representen demandas sustanciales o conflictivas de los recursos de agua, o en los casos en que el sistema de cursos de agua internacionales requiera medidas de protección o de control, los Estados interesados del sistema iniciarán negociaciones con miras a establecer un mecanismo institucional permanente, o a robustecer una organización existente, con miras a ampliar sus consultas, a preparar o ejecutar las decisiones que adopten con respecto al sistema de cursos de agua internacionales, y a promover la utilización racional óptima, la protección y el control de sus recursos de agua compartidos.

---

[773] *Ibid.*, pág. xxxvii. Para el informe del Comité sobre ese tema (tercera parte, Relator : D. A. Caponera), *ibid.*, pág. 239. Además de una introducción y un comentario a cada proyecto de artículo, el informe comprende una « lista de acuerdos por los que se establece un mecanismo conjunto para la administración de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas internacionales », por continente *(ibid.*, págs. 256 a 266). Para los « principios rectores relativos al establecimiento de una administración de los recursos hídricos internacionales» , a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 4 del proyecto de artículos de la Asociación, *ibid.*, págs. 253 a 256.

[774] Véanse opiniones en el mismo sentido, entre otros, en Caponera *(ibid.*, pág. 246); C. B. Bourne, « Procedure in the development of international drainage basins », *University of Toronto Law Journal*, vol. 22, 1972, pág. 172; F. Florio, « Sur l'utilisation des eaux non maritimes en droit international », *Festschrift für Friedrich Berber zum 75 Geburtstag*, Munich, Becksche, 1973, pág. 151. Las Normas de Helsinki, si bien no se ocupan de la administración como tema separado, recomiendan solamente « a los Estados ribereños que sometan el conflicto o controversia a una *entidad mixta* * », art. XXXI, párr. 1 [ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, pág. 524; véase también *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), pág. 391, documento A/CN.4/274, párr. 405]; en forma análoga, el artículo 2, párrafo 1, sobre administración de recursos hídricos internacionales dice que los Estados involucrados e interesados deben negociar con ese fin (véase *supra*, párr. 469).

[775] Caponera [ILA, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968*, Londres, 1969, pág. 517 (período de sesiones dedicado al derecho de los recursos hidráulicos)]. Véase también L. Dávid, « River basin development for socio-economic growth : general report », en : Naciones Unidas, *River Basin Development...*, vol. I, pág. 37, donde figura la propuesta siguiente :

« La ejecución de un proceso de desarrollo en una cuenca fluvial, a cierto nivel de desarrollo, requiere de una organización central para dirigir, controlar y coordinar todas las actividades relacionadas con la explotación, a fin de alcanzar la meta socioeconómica básica. Por lo tanto, se propone la organización de comisiones de cuencas fluviales para las cuencas grandes. En el caso de las comisiones internacionales de cuencas fluviales, dichas comisiones podrían coordinar las actividades de administración del agua de los países de la cuenca que tengan intereses comunes [...]. »

E.—Prevención y solución de controversias

472. Si bien en años recientes la tendencia general de la Comisión ha sido la de dejar la mayor parte de los asuntos relativos a la solución de controversias a la iniciativa, así como a la decisión, de una conferencia de plenipotenciarios, en este caso bien puede que desee considerar las ventajas de incluir disposiciones acerca de la solución de controversias en su proyecto de artículos. En primer lugar, la naturaleza del tema requiere medidas sobre la solución de controversias, dado que el arreglo de desavenencias en esta esfera suele revestir un carácter particularmente apremiante. La carencia de disposiciones pertinentes puede contribuir al retraso de proyectos importantes, a la paralización de costosas obras en construcción, al aplazamiento de importantísimos programas de control de la contaminación o a la imposibilidad de emprender medidas encaminadas a obviar peligros inminentes. En segundo lugar, los resultados logrados en torno a la solución de controversias por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en la esfera análoga del derecho del mar tal vez permitan esperar que sea políticamente viable el establecer disposiciones sobre la solución de controversias relativas a los cursos de agua internacionales.

1. La importancia de la solución de controversias

473. Si bien « la solución de controversias » constituye en sí un extenso y tradicional campo del derecho internacional, la solución de controversias relativas al uso de los cursos de agua internacionales es un tema al cual los Estados y comentaristas han prestado especial atención desde hace mucho tiempo. De hecho, en el correr de los años se han suscitado numerosas controversias entre Estados en relación con los cursos de agua [776]. Muchas de estas controversias fueron resueltas, finalmente, mediante procedimientos formales, así como merced al arreglo negociado de diferencias [777]. Un número considerable de dichas controversias afectaron adversamente a las relaciones entre los Estados interesados, hasta el extremo de crear enemistades, consecuencias que a veces fueron de larga duración. Algunas controversias relativas a cursos de agua aún subsisten [778].

---

[776] Por lo tanto, no es sorprendente la existencia de una nutrida literatura que versa sobre la solución de controversias dentro de la regulación internacional de los cursos de agua. Véase, entre otros, C. Bourne, « Mediation, conciliation and adjudication in the settlement of international drainage basin disputes », *The Canadian Yearbook of International Law, 1971*, Vancouver, t. IX, pág. 114; J. C. Laylin y R. L. Bianchi, « The role of adjudication in international river disputes : the Lake Lanoux case », *The American Journal of International Law*, vol. 53, 1959, pág. 30; W. L. Griffin, « The use of waters of international drainage basins under customary international law », *ibid.*, pág. 50; C. A. Colliard, « Evolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1968-III*, Leyden, Sijthoff, 1970, t. 125, pág. 343; G. Sauser-Hall, « L'utilisation industrielle des fleuves internationaux », *Recueil des cours..., 1953-II*, Leyden, Sijthoff, 1955, t. 83, pág. 471; J. Andrassy, « Les relations internationales de voisinage », *Recueil des cours..., 1951-II*, París, Sirey, 1952, t. 79, pág. 77; M. Wolfrom, *L'utilisation à des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*, París, Pedone, 1964; Smith, *op. cit.; The Law of International Drainage Basins (op. cit.);* J. Baines, « The diversion of international rivers », *The Indian Journal Law*, Nueva Delhi, vol. I, N.° 1, 1960, pág. 38. La solución de controversias relativas a ríos interestatales o interprovinciales en países de sistema federal también ha contribuido a la evolución de los principios aplicables a dichas desavenencias. Véase W. B. Cowles, « International law as applied between subdivisions of federations », *Recueil des cours... 1949-I*, París, Sirey, 1949, t. 74, págs. 659 a 670, y los asuntos allí citados; M. Huber, « Ein Betrag zur Lehre von der Gebietschoheit an Grenzflussen », *Zeitschrift zür Völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, Breslau, vol. 1, 1907, págs. 34 y 35; J. Friedrich, « The settlement of disputes between States concerning rights to the waters of interstate streams », *Iowa Law Review*, Iowa City, vol. 32, N.° 2, 1946-1947, pág. 244; M. Van Alstyne, « International law and interstate river disputes », *California Law Review*, Berkeley (Calif.), vol. XLVIII, 1960, pág. 596; E. W. Clyde, « Colorado River decision — 1963 (*Arizona* c. *California*) », *Utah Law Review*, Salt Lake City, vol. 8, 1963-1964, pág. 299; C. Meyers, « The Colorado Basin », *The Law of International Drainage Basins (op. cit.)*, pág. 504.

[777] Véase, por ejemplo, el asunto *Prises d'eau à la Meuse* [Bélgica *c.* Países Bajos], arrêt, 1937, *C.P.J.I., serie A/B N.° 70*, pág. 4; el asunto de la *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder, 1929* [Alemania, República Federal de; Checoslovaquia; Dinamarca; Francia; Reino Unido y Suecia *c.* Polonia], arrêt, N.° 16, *C.P.J.I., serie A N.° 23;* opinión consultiva en el asunto de la *Compétence de la Commission européenne du Danube, 1927, C.P.J.I., serie B N.° 14.* En lo referente a sentencias arbitrales, véase el asunto del *Lago Lanós* (1957) [España *c.* Francia], Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII..., pág. 285; el asunto del *Delta del Helmand*, sentencias de 1872 y de 1905, *Helmand River Delta Commission, Afghanistan and Iran* (informe de la Comisión), Wáshington (D.C.), febrero de 1951, y *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 199 a 201, documento A/5409, párrs. 1034 a 1037, y obras allí citadas; el asunto del *Río San Juan* (1888) [Costa Rica-Nicaragua], J. Moore, *History and Digest of International Arbitrations to which the United States has been a Party*, vol. II, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1898, y *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 201 y 202, documento A/5409, párrs. 1038 a 1041, y obras allí citadas; el asunto del *Río Kushk* (1893) [Reino Unido-Rusia], decisión de 22 de agosto de 1893, C. U. Aitchison, *A Collection of Treaties, Engagements, and Sanads relating to India and neighbouring countries*, Calcuta, 1933, vol. XIII, pág. 253, y *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 202 y 203, documento A/5409, párrs. 1042 a 1046; el asunto del *Río Zarumilla* (1945) [Ecuador-Perú], Ecuador, *Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Nación*, Quito, 1946, pág. 623. Véase también el asunto análogo *Trail Smelter* [Canadá-Estados Unidos], sentencias arbitrales de 1938 y 1941 [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III (N.° de venta : 1949.V.2), pág. 1905].

[778] Existen numerosos estudios que versan sobre controversias específicas o cuestiones concernientes a ciertas regiones. Véase, por ejemplo, S. Agrawal, « Legal aspects of the Indo-Pakistan water dispute », *The Supreme Court Journal*, Madras, vol. XXI (enero de 1958), pág. 157; T. Armstrong y otros, « The Columbia River dispute », *Osgoode Hall Law Journal*, Downsview (Ontario), vol. 1, 1958, pág. 1; J. S. Bains, *India's International Disputes*, Londres, Asia Publishing House, 1962; F. Berber, « The Indus water dispute », *The Indian Yearbook of International Affairs, 1957*, Madras, vol. VI, pág. 46; A. Blondeau, *L'Escaut, fleuve international et le conflit hollando-belge*, París, Sirey, 1932; Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *La desviación del río Lauca, antecedentes y documentos*, La Paz, 1962; Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, *La cuestión del río Lauca*, Santiago, Instituto Geográfico Militar, 1963; C. Bourne, « The Columbia River controversy », *The Canadian*

(Continúa en la página siguiente.)

La grave naturaleza de estas experiencias y la conciencia creciente en cuanto a la necesidad de maximizar la utilización de los cursos de agua compartidos en beneficio del desarrollo ha llevado a muchos de dichos Estados a celebrar acuerdos destinados a facilitar el arreglo de desavenencias, incluidas las relativas a los cursos de agua internacionales [779]. Empero, dichos acuerdos relativos a la solución de controversias no abarcan todos los cursos de agua internacionales y no son pocos los acuerdos de esta índole que carecen de disposiciones relativas a procedimientos tendentes a una pronta y efectiva solución de las controversias [780].

2. Arreglo en lugar de controversias

474. Comoquiera que sea, hoy por hoy se comprende que la incorporación de medios y procedimientos que permitan prevenir las controversias en las relaciones institucionales entre Estados miembros del sistema reviste igual importancia que la institución de un procedimiento arbitral o de otro tipo para la solución de controversias. El eventual examen y conclusión de estos proyectos de artículo por parte de la Comisión, y su subsiguiente decisión al respecto, unidos a la creación sobre bases más amplias de un mecanismo conjunto o internacional para la ordenación de los recursos hídricos compartidos, o su fortalecimiento mediante acuerdos, deberían redundar en un marco jurídico e institucional que permitiese componer diferencias más fácilmente, y, en caso que fuese aún necesario, someter las controversias no solucionadas a arbitraje o a la decisión de un tribunal en conformidad con el derecho usual aplicable a las partes y a los principios y reglas del derecho internacional general [781].

475. Todos los Estados interesados se benefician a la larga cuando aceptan procedimientos

> [...] que protegen la capacidad para mantener el impulso en la reunión y el intercambio de datos, la preparación de estudios, la planificación y ejecución de programas y proyectos y las actividades de explotación y reglamentación. La solución con éxito o el arreglo rápido impiden las paralizaciones de las obras, las relaciones tirantes y, lo que es sumamente importante, el endurecimiento de las posiciones nacionales que se produce inevitablemente cuando una diferencia se transforma en controversia declarada [782].

476. Las diferencias suscitadas entre Estados miembros del sistema pueden ser objeto de un primer examen por parte de expertos cabalmente enterados del asunto en conflicto. Se ha recomendado iniciar su examen a nivel técnico :

> [...] porque los funcionarios profesionalmente capacitados y experimentados que tratan a diario problemas de recursos hidráulicos internacionales y sus homólogos profesionales son quienes están en mejor posición para reunir y evaluar los muchos y complejos datos objetivos y para ponderar los aspectos científicos, técnicos y de administración que implica cualquier cuestión de recursos hidráulicos sobre la que exista desacuerdo. Además, la influencia de consideraciones ajenas, incluidas las de políticas, cuando no guardan relación con el problema de que se trate, pueden reducirse al mínimo del mejor modo si se delegan facultades importantes para adoptar decisiones, al menos en primera instancia, en los expertos directamente afectados. No debe menospreciarse la necesidad de revisar las decisiones de carácter técnico discutidas ni de una resolución final en el plano más elevado, pero debe procurarse por todos los medios fomentar la resolución de diferencias mediante la creación de un mecanismo de solución competente en el plano operacional. De esa forma será menos probable que los trabajos en proyectos de recursos hidráulicos internacionales se vean retrasados o interrumpidos y que se deformen o interpreten equivocadamente los aspectos de la cuestión [...] [783].

(Continuación de la nota 778.)

Bar Review, Ottawa, vol. XXXVII, N.º 2, 1959, pág. 444; N. Chiesa, « Las controversias fronterizas entre Argentina y Uruguay y el último tratado de límites », *Revista de derecho internacional y ciencias diplomáticas,* Rosario, vol. VIII, N.º 19/20, 1961, pág. 125; M. Cohen, « Some legal and political aspects of the Columbia River dispute », *The Canadian Bar Review,* Ottawa, vol. XXXVI, N.º 1, 1958, pág. 25; F. Dehousse, « L'affaire des eaux de la Mouse : les faits de la cause », *Revue de droit international,* París, t. XIX, N.º 1, 1937, pág. 177; K. Doherty, *Jordan Waters Conflict,* Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1965; F. Duléry, « L'affaire du lac Lanoux », *Revue générale de droit international public,* París, 3.ª serie, t. XXIX, N.º 3, pág. 469; A. Gervais, « L'affaire du lac Lanoux », *Annuaire français de droit international, 1960,* París, vol. VI, pág. 372; P. Guggenheim, « L'affaire de l'usine électrique de Rheinau », *Annuaire suisse de droit international, 1953,* Zurich, vol. X, pág. 193; W. Hall, « Indus waters dispute », *Foreign Agriculture,* Wáshington (D.C.), vol. XXIII, N.º 11, 1959, pág. 17; A. Hirsch, « From the Indus to the Jordan : characteristics of Middle East international river disputes », *Political Science Quarterly,* Nueva York, vol. LXXI, N.º 2, 1956, pág. 203; M. G. Ionides, « The disputed waters of Jordan », *The Middle East Journal,* Wáshington (D.C.), vol. 7. N.º 2, 1953, pág. 153; F. Khouri, « The Jordan River controversy », *The Review of Politics,* Notre Dame (Ind.), vol. 27, N.º 1, 1965, pág. 32; L. M. Lecaros, « International rivers : the Lauca case », *The Indian Journal of International Law,* Nueva Delhi, vol. 3, N.º 2, 1963, pág. 133; Johnson, « The Columbia Basin », *loc. cit.,* pág. 186; Baxter, « The Indus Basin », *loc. cit.,* pág. 449; D. Piper, « A justiciable controversy concerning water rights », *The American Journal of International Law,* vol. 56, 1962, pág. 1019; V. Radovanovitch, « Le Danube maritime et le règlement du différend relatif aux compétences de la Commission européenne sur le secteur Galatz-Braïla », *Revue de droit international et de législation comparée,* Bruselas, 3.ª serie, t. XIII, N.º 3 (1932), pág. 564; J. Rojas Garcidueñas, « Caso internacional de la salinidad de las aguas entregadas a México en el río Colorado », *Revista de la Facultad de Derecho de México,* México (D.F.), vol. XIV, 1964, pág. 443; C. Sepúlveda, « Areas of dispute in Mexican-American relations », *Southwestern Law Journal,* Dallas (Texas), vol. 17, 1963, pág. 98.

[779] Véase el resumen y análisis de la mayoría de esos acuerdos en B. Clagett, « Survey of agreements providing for third-party resolution of international water disputes », *The American Journal of International Law,* vol. 55, 1961, pág. 645.

[780] Con respecto a las reservas, condiciones y a la carencia o deficiencia de las disposiciones relativas a la forma de constituir o designar el tribunal, así como a cuestiones relativas a la vigencia actual de algunos de dichos acuerdos, *ibid.,* págs. 648 a 668.

[781] Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...,* págs. 207 y 208, párrs. 576 a 580; Hayton, « Progrès réalisés dans le cadre des efforts de coopération », *loc. cit.,* pág. 83.

[782] Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...,* pág. 168, cap. V : « Procedimientos de soluciones y arreglo de diferencias », párr. 455.

[783] *Ibid.,* págs. 168 y 169. « Incluso la resolución de diferencias en ese plano puede exigir distintos enfoques y más de una etapa o escalón, según las circunstancias [...] ».

477. A este respecto, la elaboración de una base objetiva de datos en relación al problema « puede servir para disipar el recelo [de un Estado miembro del sistema], o para demostrar que está muy justificado. Un estudio completo del problema basado en todos los datos puede hacer que alguna de las partes señale o proponga una solución que resuelva las diferencias [784].

3. Ventajas de contar con varios « escalones »

478. Cuando no se resuelvan las diferencias en un plano operacional, es menester su consideración en un plano más elevado. Dicha revisión también puede ser realizada por profesionales capacitados en recursos hidráulicos, tales como los miembros —o sus alternos— de la comisión del sistema de cursos de agua internacionales de los Estados interesados. Este método no es del todo desusado en la práctica entre países de un sistema [785].

479. Es posible un examen « experto » adicional si se somete el asunto a una comisión técnica de investigación [786]. El Tratado relativo a las aguas del Indo, de 1960, contiene un notable ejemplo de este método de promover la solución de diferencias. Según dicho instrumento, cualquiera de los comisionados puede recurrir a los servicios de un « experto desinteresado » [787]. Como otro medio de impedir que el asunto asuma el carácter de una controversia declarada entre las partes, es posible introducir uno o varios « escalones » de revisión adicionales dentro de los acuerdos de los Estados del sistema; un ejemplo sería el nombramiento de una comisión diplomática especial para este efecto [788]. Hay casos de Estados miembros del sistema que, en acuerdos específicos, han recurrido a diversos mecanismos de arreglo de diferencias. Bélgica y Alemania combinaron la revisión profesional y la representación diplomática en una comisión administrativa conjunta a fin de resolver diferencias [789]. Sería posible disponer que un foro diferente, de este tipo, se reuniese antes de que se llegase al tradicional procedimiento de « recurso a los gobiernos » que bien puede entrañar que el asunto se convierta en una controversia declarada [790].

4. Alternativas para la solución formal de controversias

480. Una vez iniciado el « recurso a los gobiernos » en relación con cualesquiera diferencias no resueltas por el mecanismo institucional creado por los Estados del sistema para tratar sus asuntos sobre recursos hidráulicos compartidos, normalmente el próximo paso consiste en la negociación directa a nivel político entre las partes. Es posible que el proyecto o programa origen del problema revista tal importancia que, aun en esta etapa, convenga que los Estados del sistema acuerden la prosecución de todas las actividades hasta tanto se llegue a una resolución definitiva del asunto [791].

481. Si el asunto no se resuelve merced a negociaciones de alto nivel, las partes, naturalmente, tienen plena libertad de someterlo a la CIJ. Esta, en determinadas circunstancias, puede sugerir medidas provisionales que podrían ser convenientes para los intereses de las partes al evitar aplazamientos o interrupciones de actividades críticas relacionadas con recursos hidráulicos o que podrían causar perjuicios irreversibles. Las partes gozan de plena libertad para someter el asunto a cualquier otro tribunal competente (véase el Artículo 95 de la Carta de las Naciones Unidas) [792].

482. El requisito fundamental, de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 33 de la Carta de las Naciones

---

[784] *Ibid.*, pág. 169, párr. 458. « Si, en virtud del acuerdo de la cuenca o el sistema se requiere un procedimiento de consultas mutuas [...], antes de que las posiciones se endurezcan indebidamente, por lo común habrá más posibilidades de que los expertos se persuadan mutuamente de la validez de una interpretación determinada de los datos y de la preferibilidad de una línea de acción sobre otra. En esa etapa inicial debe velarse por que se realice un examen interdisciplinario moderno y completo y por que la cantidad y calidad de los datos proporcionados sea suficiente para el objetivo propuesto. » *(Ibid.*, párr. 460.)

[785] Por ejemplo, se delega esta facultad a la Comisión mixta de supervisión constituida en virtud del artículo VI del Convenio de 1955 entre Italia y Suiza relativo a la regulación del lago Lugano (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 291, pág. 223). Véase también el procedimiento de revisión establecido entre la Comisión de aguas fronterizas y la Comisión suprema de aguas fronterizas previsto en su reglamento anexo al Tratado de 1922 entre Dinamarca y Alemania, arts. 20 a 37 y 43 a 46, respectivamente (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. X, págs. 236 a 242).

[786] Esta alternativa se examina en Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hídricos internacionales...*, págs. 171 y 172, párrs. 464 y 465.

[787] En el anexo F al Tratado figuran disposiciones pormenorizadas, incluso con respecto al nombramiento, audiencias, compensación, etc. (Naciones Unidas, *Recueil des Traités,* vol. 419, págs. 207 a 211). En lo tocante a la empresa Österreichisch-bayerische Kraftwerke AG, Austria y el Estado Libre de Baviera convinieron, por el Tratado de 1950, que « los gobiernos recurrirán a los servicios de mediación de un experto de reputación internacional » si los dos Estados no pueden solucionar mediante negociaciones diferencias en cuanto « a una cuestión importante relativa a la empresa », art. 10 (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, págs. 472).

[788] Véase Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hídricos internacionales...*, pág. 179, párr. 486.

[789] Art. 94 del Acuerdo de 1929 relativo a la frontera entre Alemania y Bélgica (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités,* vol. CXXI, pág. 378).

[790] En el Acuerdo de 1955 entre Yugoslavia y Hungría (art. 10) existe una disposición relativa a una comisión de « último recurso » de este tipo, antes de que en una controversia se recurra a los gobiernos » (Naciones Unidas, *Textes législatifs...*, pág. 834).

[791] Véase art. 25, párr. 2, del Acuerdo de 1952 entre Austria y la República Federal de Alemania y el Estado Libre de Baviera relativo a la Donaukraftwerk-Jochenstein Aktiengesellschaft, en el cual se dispone que, en determinadas circunstancias, el tribunal de arbitraje previsto, « a solicitud de cualesquiera de las partes, adoptará medidas conducentes a la prosecución de las actividades de la empresa considerada como un todo que tomen en cuenta los intereses de las Partes Contratantes » *(ibid.*, pág. 483).

[792] Además, todo Estado puede llevar cualquier controversia a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, de conformidad con el Artículo 35 de la Carta. La opción relativa a « tribunales hidrográficos o regionales » se examina en Naciones Unidas, *Ordenación de los recursos hidráulicos internacionales...*, págs. 183 y 184, párrs. 494 a 498.

Unidas y los principios del derecho internacional contemporáneo, es la solución de controversias por medios pacíficos. Amén de tratar de buscarle solución mediante la negociación, la investigación y el arreglo judicial, entre otros medios pacíficos las partes podrán utilizar la conciliación, el arbitraje o el recurso a organismos o acuerdos regionales de su elección. Si bien no es necesario examinar cada uno de estos conocidos recursos en el presente informe, una breve referencia a ciertos aspectos existentes de la conciliación y el arbitraje tal vez sea útil para examinar el alcance de un principio inmanente que la Comisión pueda tener en cuenta en su proyecto de artículos sobre la materia.

5. Conciliación y arbitraje

483. La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha dedicado mucho tiempo y esfuerzos al examen de disposiciones idóneas relativas a la solución de controversias para su incorporación en la Convención sobre el derecho del mar [793]. La parte XI del Proyecto, que versa sobre « La Zona » (fuera de los límites de la jurisdicción nacional) contiene su propia sección sobre la « Solución de controversias y opiniones consultivas » [794]; la parte XIII, « Investigación científica marina », también cuenta con una sección aparte titulada « Solución de controversias y medidas provisionales » [795]. La parte XV, relativa a la Convención en general, contiene tres secciones que constan de un total de 21 artículos sobre la solución de controversias [796]. Estas disposiciones principales van complementadas por cuatro anexos, a saber : anexo V, « Conciliación »; anexo VI, « Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar »; anexo VII, « Arbitraje »; y anexo VIII, « Procedimiento especial de arbitraje ». En pocas palabras, las obligaciones y procedimientos relativos a la solución de controversias por medios pacíficos que se estiman necesarias en relación con el derecho del mar son complejas y de gran alcance.

484. La primera referencia al procedimiento relativo a la « Conciliación » del anexo V a la Convención sobre el derecho del mar figura en el artículo 284 (« Conciliación ») de la propia Convención, que dispone en el párrafo 1 :

> El Estado Parte que sea parte en una controversia relativa a la interpretación o aplicación de esta Convención podrá invitar a la otra u otras partes a someterla a conciliación [...].

Las partes pueden optar por el procedimiento descrito en la sección 1 del anexo V o cualquier otro procedimiento de conciliación. La incoación del procedimiento de conciliación es voluntaria, pero, una vez que la controversia ha sido sometida a dicho procedimiento, el mismo terminará tan sólo :

> cuando se haya llegado a una solución, cuando las partes hayan aceptado o una de ellas haya rechazado las recomendaciones del informe [...] o cuando haya transcurrido un plazo de tres meses desde la fecha en que se transmitió el informe a las partes [797].

485. Conforme a la sección 2 del anexo V sobre conciliación, el procedimiento pasa a ser obligatorio en ciertas circunstancias especificadas en el apartado *b* del párrafo 3 del artículo 297 de la Convención :

> Cuando no se haya llegado a un acuerdo mediante la aplicación de las disposiciones de la sección 1 de esta Parte [artículos 279 a 283, que se refieren esencialmente a la obligación de resolver las controversias por cualquier medio pacífico a elección de las partes, o en conformidad con acuerdos obligatorios generales, regionales o especiales], la controversia será sometida al procedimiento de conciliación [...], si así lo solicita cualquiera de las partes en la controversia, cuando se alegue que :
>
> i) un Estado ribereño ha incumplido de manera manifiesta su obligación de velar, con medidas adecuadas de conservación y administración, por que la preservación de los recursos vivos de la zona económica exclusiva no resulte gravemente amenazada;
>
> ii) un Estado ribereño se ha negado arbitrariamente a determinar, a petición de otro Estado, la captura permisible y su capacidad para explotar los recursos vivos con respecto a las poblaciones que ese otro Estado esté interesado en pescar;
>
> iii) un Estado ribereño se ha negado arbitrariamente a asignar a un Estado, conforme a lo dispuesto [en las disposiciones mencionadas], [...] la totalidad o una parte del excedente que haya declarado.

Tal vez convenga examinar la posibilidad de adaptar disposiciones como las citadas a la esfera de los cursos de agua internacionales [798].

486. La Convención sobre el derecho del mar contiene asimismo interesantes disposiciones relativas a la obligatoriedad de someter ciertas controversias a arreglo judicial o arbitraje. El artículo 1 del anexo VII contiene un procedimiento circunstanciado, al cual puede recurrir toda parte en una controversia « mediante notificación escrita dirigida a la otra u otras partes en la controversia » [799].

---

[793] A/CONF.62/122 y Corr.6 y 9.

[794] Secc. 5, arts. 186 a 191.

[795] Secc. 6, arts. 264 y 265.

[796] Secc. 1, « Disposiciones generales », arts. 279 a 285; sec. 2, « Procedimientos obligatorios conducentes a decisiones obligatorias », arts. 286 a 296, y secc. 3, « Limitaciones y excepciones a la aplicabilidad de la sección 2 », arts. 297 a 299.

[797] Art. 8 del anexo V.

[798] Véase, en general, Bourne, « Mediation, conciliation and adjudication in the settlement of international drainage basin disputes », *loc. cit.*

[799] La incoación de procedimientos de conformidad con el anexo VII se supedita a las disposiciones de la parte XV de la Convención, que incluye las disposiciones sobre conciliación y permite a las Partes Contratantes escoger, en declaración escrita, uno o más medios para la solución de controversias que entrañen decisiones obligatorias, a saber, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (constituido de conformidad con el anexo VI); la Corte Internacional de Justicia; un tribunal arbitral constituido de conformidad con el anexo VII; y un tribunal arbitral especial constituido de conformidad con el anexo VIII (para una o más de las categorías de controversias que en él se especifican), secc. 2, art. 287, párr. 1. Las limitaciones y excepciones a la aplicabilidad de los procedimientos obligatorios se especifican en la sección 3 (arts. 297 a 299).

6. Las aguas internacionales no marítimas y la solución de controversias

487. El conjunto de procedimientos, incluidos la decisión judicial y el arbitraje, que ha sido formulado provisionalmente para la Convención sobre el derecho del mar es demasiado complejo para que sea posible resumirlo y analizarlo en el presente informe; empero, es evidente la importancia que se atribuye a la solución de controversias así como los considerables esfuerzos tendentes a someter las controversias relativas a las aguas marítimas a algún procedimiento conducente a su solución por medios pacíficos. Los asuntos de los Estados de un sistema relativos a sus igualmente vitales cursos de agua internacionales parecen merecer considerable y tal vez igualmente esmerada atención, dada la eventualidad de controversias que no sean susceptibles de solución bilateral [800]. La contaminación y la protección del medio ambiente han cobrado importancia como asuntos delicados y difíciles en relación con los recursos hídricos compartidos, marítimos y no marítimos; la solución por medios pacíficos de controversias sistema-Estado en esta esfera exigirá el máximo del mecanismo mejor concebido para la solución de controversias [801].

488. El decidir si es preciso limitar cierto uso, instituir un programa de control o protección o pagar alguna compensación ha pasado a constituir un asunto de primerísima importancia y frecuentemente puede originar prolongadas y alienantes negociaciones entre los Estados de un sistema afectados. La importancia del desarrollo, uso, protección y control de los recursos compartidos es de tal magnitud y las controversias en esta esfera amenazan tan seriamente las relaciones amistosas, que la mayoría de los Estados comprende la necesidad de contar con un mecanismo efectivo para la solución de conflictos relativos a los recursos hidráulicos compartidos. Pareciera que se comprende, a lo menos en principio, que los puntos muertos no susceptibles de negociación, así como las tácticas dilatorias, se contraponen a los intereses a largo plazo de todos.

489. El avance actual del derecho internacional permite a los Estados en discordia una libertad casi absoluta para escoger, a falta de acuerdo previo, el medio de resolver controversias, siendo la sola restricción a dicha libertad el requisito de que todos los medios deben ser pacíficos. Empero, el tiempo que tardan las negociaciones preliminares que de ordinario se precisan tan sólo para llegar a acuerdo sobre los medios de resolver una controversia puede en sí ser perjudicial para el desarrollo de los Estados del sistema o agudizar el perjuicio que se cause a uno o más de dichos Estados. Por consiguiente, el desafío estriba en redactar un artículo relativo a la solución y prevención de controversias que haga buen uso del difundido reconocimiento por los Estados de las necesidades especiales imperantes en esta esfera del uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, sin exceder los límites de lo que es políticamente viable.

7. Actividades del Instituto de Derecho Internacional

490. El Instituto de Derecho Internacional, en su resolución titulada « La contaminación de ríos y lagos y el derecho internacional », aprobada en su período de sesiones de Atenas, en 1979, no se adentró en la esfera de la solución de controversias, pero no obstante recalcó que es menester la colaboración entre los Estados afectados así como la prevención de la contaminación y que se necesitan convenciones internacionales sobre el « procedimiento relativo a disposiciones especiales que versen, en particular, sobre sistemas de responsabilidad objetiva y fondos de compensación en caso de contaminación ocasionada por actividades extremadamente nocivas» [802]. En esa resolución de Atenas, el Instituto asimismo declaró que « dentro de lo factible » y « en particular mediante acuerdos », es deber de los Estados :

> [...] consultarse mutuamente con respecto a problemas reales o potenciales de contaminación transfronteriza de la cuenca a fin de llegar, por medio de su propia elección, a soluciones consecuentes con los intereses de los Estados afectados y la protección del medio ambiente [803].

491. Anteriormente, en su resolución de Salzburgo, aprobada en 1961, el Instituto había sentado como regla de derecho internacional que « los Estados entrarán en negociaciones con el fin de llegar a un acuerdo dentro de un plazo razonable », en caso de objeción a algún trabajo emprendido en una cuenca hidrográfica o algún aprovechamiento de sus aguas [804]. Dicho principio va seguido de una recomendación :

> Con tal fin, es de desear que los Estados acudan al dictamen de peritos y, en su caso, a las comisiones y los organismos apropiados a fin de llegar a las soluciones más beneficiosas para todos los interesados [805].

492. Los siguientes artículos de la resolución son más específicos :

---

[800] En el presente informe no se tratan el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y su Sala de Controversias de los Fondos Marinos, creados por la Convención sobre el derecho del mar. Empero, véase el Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar *(ibid.,* anexo VI, arts. 1 a 34), así como la sección 5 de la parte XI de la Convención (arts. 186 a 191) sobre la Sala de Controversias de los Fondos Marinos.

[801] Véase, entre otros, R. Bilder, *The Settlement of International Environmental Disputes,* Madison, University of Wisconsin, 1976; C. Bourne, « Procedure in the development of international drainage basins : the duty to consult and to negotiate », *The Canadian Yearbook of International Law, 1972,* Vancouver, t. X, pág. 212; L. Teclaff, « The impact of environmental concern on the development of international law », *Natural Resources Journal,* vol. 13, 1973, pág. 357, y « Harmonizing water use and development with environmental protection », *ibid.,* vol. 16, 1976, pág. 807.

[802] Art. VI, apartado *b (Annuaire de l'Institut de droit international, 1979,* vol. 58, t. II, pág. 198).

[803] Art. VII, apartado *d (ibid.,* pág. 200).

[804] Resolución titulada « Uso de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación) », art. 6, primer párrafo *[ibid., 1961,* vol. 49, t. II, pág. 372; el texto de la resolución se reproduce en *Anuario... 1974,* vol. II (segunda parte), págs. 214 y 215, documento A/5409, párr. 1076].

[805] Art. 6, segundo párrafo *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1961,* vol. 49, t. II, pág. 372).

Artículo 7

Durante las negociaciones todo Estado, de conformidad con el principio de la buena fe, deberá abstenerse de proceder a trabajos o usos que sean objeto de la controversia o de tomar cualquier otra medida que pueda agravarla o hacer más difícil el acuerdo.

Artículo 8

Si los Estados interesados no llegan a un acuerdo en un plazo razonable, se recomienda que la cuestión de si el aprovechamiento proyectado es contrario a las reglas que anteceden sea sometida a una decisión judicial o arbitral.

Si el Estado que formula objeciones a los trabajos o usos proyectados se niega a aceptar cualquier solución judicial o arbitral, el otro Estado queda en libertad, bajo su responsabilidad, de proceder a aquéllos, aunque sigue sujeto a las obligaciones previstas en los artículos 2 a 4 [806].

493. En el artículo final de la resolución de Salzburgo se recomienda estudiar la conveniencia de crear « organismos comunes » destinados, entre otras cosas, « a prevenir y solucionar las controversias que puedan producirse » [807].

8. Solución de controversias en las Normas de Helsinki

494. La Asociación de Derecho Internacional, por su parte, dedica un largo capítulo a este tema en las Normas de Helsinki, en el cual se presta especial atención a la prevención de controversias [808]. Conviene estudiar las normas pertinentes :

Capítulo 6

Procedimiento para la prevención y arreglo de controversias

Artículo XXVI

Este capítulo versa sobre los procedimientos para prevenir y resolver controversias internacionales tocantes a derechos legales u otros intereses de los Estados ribereños y de otros Estados en las aguas de una cuenca hidrográfica internacional.

Artículo XXVII

1. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados tienen la obligación de resolver las controversias internacionales atinentes a sus derechos legales o a otros intereses, valiéndose de medios pacíficos y de manera que no se pongan en peligro la paz, la seguridad y la justicia internacionales.

2. Se recomienda que, para prevenir y arreglar controversias, los Estados recurran progresivamente a los medios estipulados en los artículos XXIX al XXXIV de este capítulo.

Artículo XXVIII

1. Para la prevención y arreglo de controversias, los Estados tienen la obligación primaria de recurrir a los medios estipulados en los tratados aplicables que los obligan.

2. Los Estados se circunscribirán a los medios de prevención y arreglo de controversias previstos en tratados y únicamente en la medida en ellos estipulada.

Artículo XXIX

1. Con miras a evitar que entre Estados ribereños surjan controversias relativas a sus derechos legales o a otros intereses, se recomienda que cada Estado ribereño proporcione a los demás informaciones pertinentes y adecuadas que tenga disponibles respecto a las aguas de una cuenca hidrográfica comprendida en su territorio, a los usos de dichas aguas y otras actividades conexas.

2. Prescindiendo de su ubicación en una cuenca hidrográfica, un Estado deberá notificar en especial a cualquier otro Estado ribereño cuyos intereses pudieran verse afectados considerablemente, cualquier proyecto de construcción o instalación que pudiera alterar el régimen de la cuenca de manera que dé lugar a una controversia según la definición del artículo XXVI. En la notificación deberán figurar los hechos esenciales que permitan al notificado hacer una evaluación del efecto probable de la alteración propuesta.

3. El Estado que expida la notificación a que se refiere el párrafo 2 de este artículo deberá conceder al notificado un tiempo prudencial para que estudie el efecto probable del proyecto de construcción o instalación y presente sus opiniones al Estado notificante.

4. Si un Estado no hubiera dado el aviso previsto en el párrafo 2 de este artículo, no se le atribuirá a la alteración efectuada por un Estado en el régimen de la cuenca hidrográfica la importancia que normalmente se da a una prioridad temporal de uso, en caso de que se determinara lo que se entiende por participación razonable y equitativa en el aprovechamiento de las aguas de una cuenca.

Artículo XXX

En caso de que surgiera entre Estados una controversia sobre sus derechos legales u otros intereses, de conformidad con la definición del artículo XXVI, dichos Estados deberán buscar un arreglo mediante negociaciones.

Artículo XXXI

1. Si se suscitara un conflicto o controversia respecto de la utilización presente o futura de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, se recomienda a los Estados ribereños que sometan el conflicto o controversia a una entidad mixta y le soliciten que estudie la cuenca hidrográfica internacional y

---

[806] *Ibid.* En el artículo 2 se dispone que el derecho de un Estado a usar las aguas tiene por límite el derecho de uso de otros Estados; en el artículo 3, que, en caso de desacuerdo entre Estados sobre el alcance de sus derechos de uso, la diferencia se resolverá a base de equidad; en el artículo 4 se afirma que un Estado no puede efectuar trabajos o usos de las aguas que afecten gravemente a las posibilidades de uso de las mismas aguas por otros Estados sino a condición de asegurarles el goce de las ventajas a que tienen derecho conforme al artículo 3, así como una compensación adecuada por las pérdidas y daños sufridos.

[807] Art. 9 *(ibid.,* pág. 373). Véase una opinión similar a la del Instituto en E. Jiménez de Aréchaga, « International legal rules governing use of waters from international watercourses », *Inter-American Law Review,* Nueva Orleáns (La.), vol. II, N.° 2, 1960, pág. 328, y, del mismo autor, « International law in the past third of a century », *Recueil des cours..., 1978-I,* Aalphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979, t. 159, págs. 199 y 200.

[808] ILA, *Report of the Fifty-second Conference...,* págs. 516 a 532 (cap. 6 : « Procedimientos para la prevención y arreglo de controversias », arts. XXVI a XXXVII y anexo, « Modelo de normas para la constitución de la comisión de conciliación para el arreglo de una controversia »). Esta parte de las Normas de Helsinki fue encomendada a un grupo de trabajo presidido por Richard R. Baxter, que falleció más tarde.

formule planes o recomendaciones para su máxima y más eficiente explotación en beneficio de todos esos Estados.

2. Se recomienda que la entidad mixta presente informes sobre todas las materias de su competencia a las autoridades respectivas de los Estados miembros interesados.

3. Se recomienda que los Estados miembros de la entidad mixta en casos pertinentes inviten a Estados no ribereños que en virtud de un tratado tengan derecho a usar las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, a que se asocien a la labor de la entidad mixta o les permitan comparecer ante ella.

Artículo XXXII

Si los Estados interesados consideran que el conflicto o controversia no puede resolverse en la forma establecida en el artículo XXXI, se recomienda que busquen los buenos oficios, o que soliciten conjuntamente la mediación de un tercer Estado, de una organización internacional apropiada o de una persona competente.

Artículo XXXIII

1. Si los Estados afectados no hubieran podido resolver su controversia mediante la negociación ni ponerse de acuerdo sobre las medidas previstas en los artículos XXXI y XXXII, se recomienda que formen una comisión investigadora o una comisión *ad hoc* de conciliación, la cual tratará de encontrar un arreglo que merezca la aceptación de los Estados interesados en cualquier controversia tocante a sus derechos legales.

2. Se recomienda que la comisión conciliadora se constituya en la forma establecida en el anexo.

Artículo XXXIV

Se recomienda que los Estados interesados convengan en someter sus controversias jurídicas a un tribunal arbitral *ad hoc,* a un tribunal arbitral permanente o a la Corte Internacional de Justicia cuando :

a) no se hubiere formado una comisión tal como se dispone en el artículo XXXIII, o

b) la comisión no hubiere encontrado una solución recomendable, o

c) la solución recomendada no hubiera sido aceptada por los Estados en controversia, y

d) no se hubiere llegado de ninguna otra manera a un acuerdo.

Artículo XXXV

Se recomienda que en caso de arbitraje los Estados interesados tengan recurso a las Normas de Procedimiento Arbitral formuladas por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en su décima reunión de 1958.

Artículo XXXVI

El recurso al arbitraje implica que los Estados interesados considerarán definitivo el laudo que se dicte y se someterán de buena fe a su ejecución.

Artículo XXXVII

La aplicación de los procedimientos de solución prescritos en los artículos precedentes de este capítulo no impide que se recurra a medios de solución que se recomienden o se exijan a los miembros de acuerdos o entidades regionales y de otras organizaciones internacionales [809].

[809] Cada artículo va seguido de un nutrido comentario que no fue aprobado por la Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, pero que se reproduce en su informe. El comentario al artículo XXXV menciona y recomienda el « Modelo de reglas sobre el procedimiento arbitral » que figura en el informe de la CDI sobre su décimo período de sesiones (*Anuario... 1958,* vol. II, págs. 90 y ss., documento A/3859, párr. 22), que la Asamblea General señaló a la atención de los Estados Miembros para su adopción en casos apropiados [resolución 1262 (XIII) de la Asamblea General, de 14 de noviembre de 1958].

9. Participación en datos y prevención de controversias

495. Cabe observar que las Normas de Helsinki relacionan la recomendación de notificar toda « construcción o instalación que pudiera alterar el régimen » con situaciones que pudieran originar « una controversia » [810]. Del mismo modo, la recomendación de proporcionar « informaciones pertinentes y adecuadas » disponibles se examina dentro del contexto de la prevención de controversias [811]. Empero, en este informe se insta a la Comisión a considerar los requisitos en cuanto a notificación e información como parte de la cooperación usual y continua entre Estados de un sistema, especialmente en lo tocante al cumplimiento de su obligación de evitar todo daño apreciable (véase *supra,* capítulo II, secc. D). Se estima que al existir plena cooperación entre los Estados de un sistema es menos probable que se susciten controversias.

496. Dentro del proceso de acordar reajustes técnicos de proyectos y programas propuestos, cuando sea necesario, y de determinar qué constituiría una participación equitativa, los procedimientos destinados a la prevención de controversias son de valor inestimable para los Estados de un sistema. El funcionamiento insuficiente del mecanismo destinado a prevenir las controversias entraña la probabilidad de que las diferencias se endurezcan y se transformen en controversias declaradas, lo que a su vez lleva a las partes a recurrir a las disposiciones existentes para la solución de controversias, de haberlas. El incumplimiento de los deberes de notificar o de compartir datos puede de por sí ocasionar una controversia; por consiguiente, en esta sección del informe se recalca cuán necesarios son los esfuerzos de los Estados del sistema para llegar a arreglos y concesiones. Si tales esfuerzos fracasan, el recurso voluntario a un foro eficaz para la solución de controversias es esencial.

10. Artículo propuesto : disposiciones mínimas

497. Si bien el Relator Especial no puede sino suscribir las propuestas de mayor alcance del Instituto de Derecho Internacional y la Asociación de Derecho Internacional, en esta coyuntura desea sugerir tan sólo lo que requiere el derecho internacional en su opinión. El proyecto de artículo que se formula es mucho menos amplio que los artículos citados de la Convención sobre el derecho del mar, pero tiene en común con estos últimos un sentido de urgencia en lo que respecta a la so-

[810] Art. XXIX, párr. 2.

[811] Art. XXIX, párr. 1.

lución de controversias relativas a recursos naturales de importancia crítica.

498. El endurecimiento de posiciones que transforma las diferencias en controversias internacionales se debe evitar a toda costa. Empero, una vez cristalizada una controversia, el derecho internacional —y en particular la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 2, párr. 3, y Artículo 33)— exige su solución por medios pacíficos si la continuación de la controversia es susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (característica que las controversias relativas a cursos de agua internacionales presentan con gran frecuencia). Aún más, el Consejo de Seguridad puede « investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia [...] » (Artículo 34). A la luz de dichas disposiciones y de las consideraciones presentadas en esta sección, el proyecto de artículo que figura a continuación y que se estima estar acorde con la práctica de los Estados y con la Carta se somete para el examen del próximo Relator Especial y de la Comisión. Regiría a falta de otro medio más aceptable a las partes o de disposiciones obligatorias para las mismas [812]. El proyecto de artículo dice lo siguiente :

Artículo 16.—Principios y procedimientos para la prevención y solución de controversias

1. Los Estados del sistema tienen el deber de resolver controversias relativas al desarrollo, uso, protección y control de sus recursos hídricos compartidos por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.

2. A falta de un acuerdo aplicable entre los Estados del sistema interesados con respecto al arreglo de diferencias y la solución de controversias relativas al sistema de un curso de agua internacional, dichas diferencias se regirán por las reglas y principios establecidos en estos artículos y por las disposiciones siguientes :

***a*) el futuro uso previsto o proyectado de aguas del sistema por parte de uno o más Estados del sistema no será motivo para negar en el presente un derecho de uso razonable y ventajoso a otro Estado del sistema;**

***b*) mientras se encuentre pendiente una determinación del uso equitativo, un Estado del sistema no está obligado a suspender un uso ventajoso, salvo por acuerdo, a menos que dicho uso cause o pueda causar un perjuicio apreciable a otro Estado del sistema o al medio ambiente. En caso de causarse un perjuicio apreciable, el no modificar o suspender el uso, o de otro modo reducir la causa del perjuicio apreciable a solicitud de otro Estado del sistema, sujeta al Estado del sistema transgresor a responsabilidad por daños y a la denegación del derecho de uso;**

***c*) en caso de usos contrapuestos de aguas de un sistema internacional, a solicitud de un Estado del sistema afectado por dicha contraposición, el uso se hará compatible mediante la restricción de uno o más de los usos, o mediante ajustes al régimen del sistema en la medida necesaria y del modo destinado a ocasionar un mínimo de pérdida real de la utilización total; se dará preferencia a usos más ventajosos cuando se determine que otras consideraciones no son primordiales;**

***d*) cuando la diferencia entre los Estados del sistema entrañe el desarrollo, protección o control del sistema de un curso de agua internacional, los principios *supra* regirán *mutatis mutandis*;**

3. Los Estados del sistema emplearán sus mejores esfuerzos para componer sus diferencias en cuanto al desarrollo, uso, protección o control de sus recursos hídricos compartidos con miras a evitar controversias.

4. A menos que los Estados del sistema afectados acuerden lo contrario :

***a*) si, tras un período razonable de consultas y negociaciones, los Estados de un sistema no logran componer una diferencia con respecto al desarrollo, uso, protección o control de un sistema de un curso de agua internacional, cualquiera de los Estados interesados tendrá derecho a solicitar la constitución de una comisión de investigación internacional que deberá indagar e informar sobre los hechos pertinentes a la diferencia no resuelta;**

***b*) tras haberse solicitado la constitución de una comisión de investigación internacional, todo Estado del sistema está facultado para convocar a un período de negociaciones intensificadas que no excederá de seis meses contados desde la fecha en que se solicitó la constitución de dicha comisión, y durante dicho plazo se mantendrá en suspenso su constitución;**

***c*) las comisiones de investigación internacionales se constituirán de conformidad con el presente artículo y los procedimientos que se anexan al mismo, a solicitud de cualquier Estado interesado;**

***d*) una vez recibido el informe de una comisión de investigación, los Estados del sistema afectados reanudarán sus negociaciones y, sobre la base de dicho informe, se esforzarán por lograr una solución justa y equitativa de su diferencia;**

***e*) en caso de que no se logre la solución de la diferencia mediante negociación dentro de seis meses contados desde la recepción por los Estados del sistema interesados del informe de la comisión de investigación internacional, o si se han inhibido la formación o las actividades de esa comisión de suerte que no se presente dicho informe, todo Estado del sistema interesado podrá en seguida someter el asunto a conciliación de conformidad con el procedimiento anexo a estos artículos;**

***f*) en caso de que, con ayuda de la conciliación, los Estados del sistema afectados no logren resolver la diferencia dentro de un plazo razonable, cualquier Estado afectado, previa notificación a todos los Estados del sistema afectados y una espera subsiguiente de un mínimo de noventa días, podrá declarar que el asunto es una controversia internacional y solicitar su resolución por arbitraje o decisión judicial de conformidad con los procedimientos optativos anexos a estos artículos. El presente apartado no regirá cuando exista entre los Estados del sistema afectados un acuerdo mutuamente obligatorio aplicable para la solución de controversias por arbitraje o decisión judicial.**

---

[812] Aún no se han formulado, en esta etapa preliminar, los anexos mencionados en el artículo propuesto.

F.—Observaciones finales

499. En estos párrafos finales de su informe, el Relator Especial desea hacer las siguientes observaciones, alentado por la esperanza de que puedan ser útiles para las actividades de la Comisión en el futuro.

1. Funciones de los proyectos de artículos

500. El Relator Especial concibe los proyectos de artículos que han de ser formulados por la Comisión como un conjunto de principios y reglas con las funciones siguientes :

a) La codificación y, en cierta medida, el desarrollo progresivo del derecho internacional sobre la materia;

b) A ese efecto, sentar los principios y reglas « inmanentes » que rijan aquellos elementos del derecho aplicables a los cursos de agua internacionales (a excepción de los usos para la navegación) que no abarcan o tratan en su totalidad los acuerdos internacionales vigentes;

c) Sentar principios y bases destinados a promover y celebrar acuerdos entre Estados de un sistema que rijan sus relaciones con respecto al sistema de un curso de agua internacional o alguna parte o aspecto de sus recursos hidráulicos compartidos;

d) Contribuir a la interpretación de las disposiciones y términos técnicos en ellas empleados incluidos en acuerdos de sistema.

501. Se considera que los proyectos de artículos adoptados o propuestos representan una codificación de principios existentes y que además incorporan un mínimo de desarrollo progresivo del derecho. Están destinados a regir entre las partes de un tratado que incluya dichos artículos, a falta de disposiciones aplicables en otro tratado vigente y aplicable a los Estados de un sistema. Conforme se dispone en el artículo X, sin perjuicio de toda obligación de los Estados de un sistema de negociar de buena fe a fin de celebrar uno o más acuerdos de sistema, las disposiciones de estos artículos no afectan a los tratados vigentes relativos a determinados cursos de agua internacionales o a elementos de los mismos [813].

2. Necesidad de codificación en la materia

502. En opinión del Relator Especial, la necesidad de codificación en esta materia es irrefutable. La intensidad y complejidad creciente del uso de los cursos de agua internacionales y los peligros de su aprovechamiento excesivo exigen la formulación razonable de aspectos del tema que hasta ahora se han deducido en forma incompleta del considerable cuerpo de práctica pertinente de los Estados. Tal vez no sea exagerado sostener que son pocos los temas con respecto a los cuales es más imperativa la cooperación y colaboración de los Estados interesados. Como dijera hace más de veinte años el difunto C. Eagleton, gran erudito en la materia :

> Cada vez que se explota un río se altera su equilibrio natural y se desencadena una serie de repercusiones importantes y entrelazadas. En consecuencia, entre los múltiples usos a los cuales puede ser destinado un río, existe una dependencia mutua que exige la unidad de esfuerzo. El problema estriba sencillamente en la forma de lograr dicha unidad. Ahora bien, ello entraña un enfoque diferente al de dos Estados ribereños que acuerdan dividirse las ventajas de un segmento aislado de un río.
>
> Por lo tanto, la tarea es mucho más importante que una declaración de principios de derecho internacional conforme lo demuestra la práctica del pasado. Estriba en reconocer y respetar la determinación fundamental de desarrollar conjunta y pacíficamente un recurso que es igualmente compartido tanto con respecto a los derechos jurídicos como a las fronteras políticas. Los ríos no rinden tributo a las fronteras políticas y sería insensato tratar de recurrir a leyes que quisieran obligarlos a ello [814].

503. Dichos sentimientos han sido reflejados, asimismo, en estudios preparados para el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano en su 12.º período de sesiones, celebrado en 1971 :

> En años recientes, y en especial en la posguerra, se ha comprendido que, siendo un sistema fluvial una unidad hidrológica, toda la cuenca hidrográfica de un sistema se debe considerar una sola unidad, y que, por ende, el desarrollo cooperativo de los ríos internacionales redundaría en beneficio de todas las partes colaboradoras. Aun cuando los objetivos perseguidos por los Estados ribereños no son similares, es posible que las concesiones mutuas constituyan un medio de tornar más interesantes los aspectos económicos de una empresa relativa a recursos hídricos internacionales, siempre que la cooperación prosiga. Una empresa cooperativa de todos los Estados ribereños puede permitir un uso mucho más eficaz de un río que un proyecto planificado independientemente [...] [815].

504. Iguales convicciones movieron al Instituto de Derecho Internacional en su reunión de Salzburgo, en 1961, como se refleja en el preámbulo de su Resolución sobre el uso de las aguas internacionales no marítimas (excluida la navegación) :

> *Considerando* que la importancia económica del uso de las aguas se ha transformado con la técnica moderna y que la

---

[813] Con respecto a la relación mutua entre los tratados y la costumbre en la esfera de los cursos de agua internacionales, véase R. Baxter, « Treaties and custom », *Recueil des cours..., 1970-I*, Leyden, Sijthoff, 1971, t. 129, pág. 25, y obras allí citadas; R. Hayton, « The formation of the customary rules of international drainage basin law », *The Law of International Drainage Basins (op. cit.)*, pág. 834, y obras allí citadas.

[814] C. Eagleton, « The law and uses of international rivers », proyecto de investigación llevado a cabo bajo los auspicios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 30 de junio de 1959, págs. 4 a 6 (mimeografiado), reproducido en M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Wáshington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1964, vol. 3, páginas 874 y 875.

[815] Secretaría del Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, *Brief of Documents on the Law of International Rivers*, Nueva Delhi, 1971, vol. II, pág. 429 (segunda parte, cap. VI : « Rights of riparians regarding the uses of waters of international river basins »); véase también J. V. Krutilla, *The Columbia River Treaty : The Economics of an International River Basin Development*, Baltimore (Md.), Resources for the Future, 1967, págs. 3 y 4.

aplicación de ésta a las aguas de una cuenca hidrográfica comprendida en territorio de varios Estados afecta por lo general a todos estos Estados, y que esa transformación exige un nuevo enunciado en el plano jurídico,

Considerando que existe un interés común en el uso máximo de los recursos naturales disponibles,

Considerando que la obligación de no causar a otro un perjuicio ilegítimo es uno de los principios fundamentales que rigen las relaciones de vecindad en general,

Considerando que ese principio se aplica también a las relaciones nacidas de los diversos usos de las aguas,

Considerando que en el uso de las aguas que interesan a varios Estados, cada uno de ellos puede obtener, por medio de consultas, de planes establecidos en común y de concesiones recíprocas, los beneficios de un aprovechamiento más racional de una riqueza natural,

[El Instituto] *señala* la existencia, en derecho internacional, de las reglas [...] y formula las recomendaciones [que figuran en el cuerpo de la resolución] [816].

505. « La técnica moderna » y sus efectos, mencionados por el Instituto de Derecho Internacional en 1961, prosiguen a pasos agigantados. Los adelantos logrados en la industria y la agricultura complican los problemas de ordenación de las aguas, pero, a la vez, la tecnología ha perfeccionado enormemente los instrumentos de investigación, vigilancia y ordenación [817]. La fragilidad de la biosfera recientemente ha suscitado preocupaciones aún más fundamentales; el papel ecológico fundamental del agua ha sido afirmado rotundamente por un acucioso observador de las relaciones mutuas :

Agua y medio ambiente son dos términos imposibles de disociar. La integración de los aspectos ambientales con el desarrollo de los recursos hídricos y la ordenación de aguas es un requisito absoluto [...]. En este sentido, el medio ambiente que por sí solo no podría considerarse un sector susceptible de ordenación, es una dimensión de la ordenación de las aguas [818].

506. En respuesta a llamados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la desertificación, así como las conclusiones y recomendaciones de varios otros órganos y su propia resolución 34/191, de 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su trigésimo quinto período de sesiones proclamó el período 1981-1990 « Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental » [819]. Este asunto, que podría parecer de interés local, de suministrar el « líquido vital » y el tratamiento de residuos relacionados con el agua reviste importancia para los sistemas de cuencas internacionales. El asunto en cuestión es el suministro de agua potable; la calidad resultante de las aguas en las cuales se pueden vaciar residuos domésticos es un tema que preocupa a otros Estados que comparten sistemas de cuencas hidrográficas afectadas. Para lograr los objetivos del Derecho se requerirán inversiones ingentes de recursos tanto humanos como económicos [820].

507. A la luz de tales consideraciones, se hace aún más urgente formular principios ampliamente aceptados en relación con las cuencas hidrográficas internacionales. Ello facilitaría de manera esencial la ordenación activa del recurso, desarrollada en beneficio común mediante acuerdos de sistema :

La esencia de la ordenación de las aguas se podría definir como la actividad dirigida hacia el logro de la coordinación y armonización óptimas de la dotación natural de recursos hídricos con las necesidades de la sociedad mediante medidas planificadas de orden científico, técnico, económico, administrativo y jurídico. Si se acepta tal definición, parece evidente que el objetivo de la formulación de acuerdos de cooperación internacional sobre la ordenación de las aguas es la creación de condiciones internacionales idóneas para dichas actividades, así como para aprovechar las ventajas que brinda la división internacional del trabajo.

La característica específica de los recursos hídricos, a diferencia de todos los otros recursos naturales, recalca la importancia de una estrecha colaboración entre los países que comparten la cuenca fluvial del caso y de esfuerzos comunes [...] [821].

---

816 *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961*, vol. 49, t. II, pág. 370, reproducido en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 214 y 215, documento A/5409, párr. 1076. En el preámbulo de su resolución de Atenas, de 1979, sobre la contaminación de ríos y lagos y el derecho internacional, el Instituto se refirió a sus resoluciones de Madrid, de 1911, y de Salzburgo, de 1961, se declaró « consciente de los múltiples usos potenciales de los ríos y lagos internacionales y del interés común en el uso racional y equitativo de dichos recursos por medio del logro de un equilibrio razonable entre los diversos intereses »; consideró que « la contaminación diseminada por ríos y lagos a los territorios de más de un Estado está asumiendo proporciones alarmantes y variadas, mientras que la protección y saneamiento del medio ambiente son deberes que incumben a los Estados »; y recordó « la obligación de respetar la soberanía de cada Estado sobre su propio territorio, en consecuencia de la cual cada Estado tiene la obligación de prevenir todo uso de su territorio que ocasione perjuicios en el territorio de otro Estado » *(Annuaire de l'Institut de droit international, 1979*, vol. 58, t. II, pág. 196).

817 Véase, por ejemplo, como presentación de una técnica al servicio de la hidrología, las ciencias terrestres, la teleobservación y la ingeniería, *Satellite Hydrology*, M. Deutsch, D. Wiesnet y A. Rango, eds. (estudio preparado por la American Water Resources Association, 1980), que contiene capítulos sobre meteorología, nieve y hielo, aguas superficiales, humedad del suelo, calidad del agua y medio ambiente, aguas subterráneas, tierras húmedas, zonas costeras, transmisión de datos hidrográficos, usos y ordenación de aguas. Véase también, entre otros, Asociación Internacional para la Investigación Hidráulica, *Proceedings of the XIXth Congress* (Nueva Delhi, 1981); Comisión Internacional de Riegos y Avenamiento, *Proceedings of the Third Afro-Asian Regional Conference* (Nueva Delhi, 1980).

818 D. Alhéritière, « Water and environment », *Water International*, vol. 5, 1980, pág. 8.

819 Resolución 35/18 de la Asamblea General, de 10 de noviembre de 1980.

820 Véase M. Tikka, « Vesihuollon nykytila ja ongelmat eri maisa » [La situación actual y los problemas relativos al suministro de agua potable y saneamiento ambiental en diferentes países], *Vesitalous*, Helsinki, vol. 21, N.° 4, 1980, pág. 5; D. Peterson, « Water : a world problem », *War on Hunger*, Wáshington (D.C.), vol. 11, N.° 7, 1977, pág. 1.

821 B. Csermák, « Goals and forms of co-operation between countries for the development of international river basins », en : Naciones Unidas, *River Basin Development...*, vol. II, pág. 28.

3. Principios y reglas señalados y propuestos

508. Hasta ahora, la Comisión ha dado su aprobación provisional a seis artículos sobre los cuales se ha informado a la Asamblea General (véase *supra*, párr. 8). Estos versan sobre el ámbito de aplicación de los presentes artículos (art. 1), la definición de Estados del sistema (art. 2), acuerdos de sistema (art. 3), derecho de participar en la negociación y celebración de acuerdos de sistema (art. 4), los usos de aguas que constituyen un recurso natural compartido (art. 5) y la relación entre los presentes artículos y otros tratados en vigor (art. X) [822].

509. En este informe, el Relator Especial ha propuesto varios proyectos provisionales de artículos adicionales. Estos abarcan, en una primera categoría, el concepto de la participación equitativa (art. 6), determinación de la utilización equitativa (art. 7), responsabilidad por el perjuicio apreciable (art. 8), reunión, elaboración y diseminación de información y datos (art. 9), protección del medio ambiente y contaminación (art. 10) y prevención y mitigación de riesgos relativos al agua (art. 11).

510. Sigue un segundo conjunto de artículos, propuesto de manera aún más provisional. Estos se basan en estudios menos completos y contienen disposiciones sobre regulación de los cursos de agua internacionales (art. 12), seguridad de los recursos e instalaciones hidráulicas (art. 13), negativa de preferencia inherente de uso (art. 14), gestión administrativa (art. 15) y principios y procedimientos para la prevención y solución de controversias (art. 16).

511. Los artículos propuestos hasta ahora están relacionados entre sí, y en algunos casos se superponen en cierta medida. Algunos aspectos del tema guardan una relación tan estrecha, sustantiva o terminológica, o en cuanto a medidas o actividades para su cumplimiento, que es difícil o imposible considerarlos en su totalidad si no existe una correspondencia entre los límites de una disposición y otra. Ello no es motivo de preocupación. En la práctica, los Estados de un sistema de ordinario cooperan —en caso de existir cooperación— en diversas esferas a fin de lograr varios objetivos. Las disposiciones de tipo múltiple probablemente favorecerán igualmente las medidas de conservación o las de protección y control y los usos del sistema de cursos de agua internacionales. A medida que los Estados de un sistema se esfuerzan por maximizar las ventajas y minimizar los inconvenientes de los recursos de agua compartidos, de hecho el uso de las aguas y las medidas de protección y control se combinan en diversas formas para crear un enfoque integrado para la ordenación del curso de agua.

512. El Relator Especial sigue convencido de que el concepto preferible es el que fue provisionalmente aceptado y definido por la Comisión, es decir, el concepto de sistema de un curso de agua internacional. Se ha demostrado que es un concepto reconocido y empleado en la práctica por los Estados y por expertos y comentaristas en la materia. El término « sistema » se considera preferible a los términos « cuenca » o « cuenca hidrográfica » y se diferencia de ellos esencialmente porque se centra en las aguas, sus usos e interdependencias. Para algunos, el término « cuenca » abarca las tierras y las aguas que se encuentran dentro de la cuenca, como si la cuenca física en sus aspectos terrestre e hidrográfico se pudiese regir por las disposiciones del derecho de los recursos hídricos internacionales. Se cree que las aguas interdependientes son el elemento clave para los partidarios de términos tales como cuenca hidrográfica; empero, el uso del término « sistema de un curso de agua » evita la connotación adicional de zona terrestre. En verdad, « sistema » puede abarcar canales, aguas subterráneas y conexiones entre cuencas sin deformación de su claro sentido [823]. Al propio tiempo, la definición provisional de sistema de un curso de agua internacional adoptada por la Comisión limita su ámbito a la esfera de verdadera repercusión internacional, motivo que también excluye la equiparación de dicho término con la expresión cuenca hidrográfica.

4. Aspectos no tratados en el presente informe ni en los anteriores

513. La nutrida lista de proyectos de artículos aprobados o propuestos deja sin respuesta varias cuestiones, amén de excluir una gama de posibles artículos sobre usos específicos. Dichas cuestiones incluyen el interrogante sobre la desviación de aguas fuera del sistema de un curso de agua internacional, y el problema usualmente complejo de la participación en los gastos, como, por ejemplo, en la elaboración y proceso de datos o estudios conjuntos, el diseño, construcción y explotación de proyectos, la formación de personal técnico y administrativo, las medidas (estructurales y no estructurales) de protección y control, etc.

514. Además, el importantísimo tema de los principios y normas que rijan el desarrollo, uso, protección y control de las aguas procedentes de recursos hídricos subterráneos compartidos continúa constituyendo un vacío notable de los proyectos de artículo [824].

---

[822] Además, la Comisión aprobó provisionalmente una nota importante sobre lo que se entiende por « sistema de un curso de agua internacional » [véase *Anuario... 1980*, vol. II (segunda parte), pág. 105, párr. 90, así como *supra*, párr. 7].

[823] Al traducir el término « sistema », se debe velar por que se conserve su significado científico y que no se acepten términos que signifiquen, por ejemplo, « red » (« network » en inglés o « réseau » en francés), a fin de evitar una limitación indebida de este concepto.

[824] El Comité sobre derecho internacional en materia de recursos hídricos, de la Asociación de Derecho Internacional, cuenta con un grupo de trabajo especial sobre aguas subterráneas (Presidente-Relator : R. D. Hayton). Para el mandato y programa de actividades del grupo de trabajo, véase ILA, *Report of the Fifty-third Conference... (op. cit.)*, págs. 522, 524 y 525. Véase L. A. Teclaff y E. Teclaff, « Transboundary ground water pollution : survey and trends in treaty law », *Natural Resources Journal*, vol. 19, 1979, págs. 629 y ss.; D. Caponera y D. Alhéritière, « Principles for international groundwater law », *ibid.*, vol. 18, 1978, pág. 589; R. D. Hayton, « The law of international aquifers », *ibid.*, vol. 22, 1982, y « The ground water legal regime as instrument of policy objectives and management requirements », en : International Association for Water Law, *Annales Juris Aquarum - II*, Caracas, 1976, vol. 1, pág. 345; L. A. Teclaff y A. E. Utton, eds., *International Groundwater Law*, Londres, Oceana Publications, 1981.

515. En algunos sistemas de cursos de agua internacionales ya ha cobrado bastante importancia una regla sobre el acceso, en un pie de igualdad, de los ciudadanos de Estados del mismo sistema a la información y a los procedimientos judiciales y administrativos —en otros términos, un asunto de igualdad de trato. Tampoco se ha tratado este aspecto del tema.

516. La Comisión tal vez desee que se estudien los aspectos antes mencionados y otros. Empero, se considera que, con los artículos ya aprobados y los propuestos en el presente informe, la Comisión cuenta con la mayoría de los proyectos de principios más básicos y necesarios para ser reexaminados por el próximo Relator Especial y considerados por la Comisión.

5. Conservación de los cursos de agua agrestes y pintorescos

517. Cabe señalar a la atención de la Comisión un aspecto adicional y novedoso que recientemente ha comenzado a reconocerse en derecho, si bien en un pequeño número de países. Se trata de la conservación de los ríos agrestes y pintorescos en su estado natural. Este ideal probablemente cobrará mayor aceptación en años venideros con respecto tanto a los cursos de agua internacionales como a los de otra naturaleza. Entraña reservar una parte, o la totalidad, de una corriente de agua que haya sido seleccionada por su belleza o por presentar la característica de haber sufrido pocos estragos causados por el hombre, con abundantes flora y fauna nativas. Así, las generaciones del futuro podrán gozar de cursos de agua libres y yermos.

518. Este tipo de protección contra el uso excesivo y la explotación desmedida, que entraña la exclusión de los cursos de agua del caso del desarrollo, se asemeja a la conservación de extensiones de tierra en calidad de parques nacionales o internacionales, en cuyo caso no quedan sometidos a las disposiciones de la legislación ordinaria, sino que se rigen por un régimen especial para su uso controlado en calidad de reservas. Si bien la creación y administración de tales parques constituye una práctica difundida entre los Estados, la designación protectora de un curso de agua como río agreste o pintoresco es una prolongación relativamente reciente del movimiento de conservación. Lo antedicho es valedero pese al hecho de que varios parques nacionales o internacionales cuentan con partes de cursos de agua internacionales que corren desde, hacia o a través de ellos.

519. Cabe esperar que un número creciente de Estados, conscientes de la pérdida progresiva de tan inapreciables partes de su patrimonio que, una vez dañadas, son irrecuperables, adoptarán medidas idóneas al respecto. Se podría pensar que los gobiernos de muchos Estados protegerán algunos cursos de agua o partes considerables de los mismos al amparo de regímenes jurídicos especiales. En algunos casos, los Estados de un sistema podrán aunar esfuerzos en pro de la conservación de una parte especialmente preciosa de un curso de agua internacional.

520. Un gran número de los tramos de ríos intactos de hecho son partes de cursos de agua internacionales [825]. Los artículos de la Comisión sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación se podrían redactar de suerte que tuvieran en cuenta esta práctica reciente e incluyeran estos regímenes de conservación como un elemento de la participación equitativa de un Estado en el desarrollo, uso, protección y control de los sistemas de cursos de agua internacionales. Tal vez merezca la pena estudiar la legislación de aquellos Estados que ya han adoptado esta política de no uso implícito [826]. También puede arrojar luces el estudio de la legislación que contempla la conservación en sentido más general [827]. Es posible que muchos países adopten medidas de esta naturaleza a fin de conservar monumentos u obras antiguos, tales como pinturas rupestres, petroglifos o viviendas, ubicados en la inmediación de un curso de agua.

521. La conservación de los cursos de agua agrestes y pintorescos forma parte de la protección del medio ambiente.

> Los ríos que han sufrido los estragos del hombre se han transformado en especies amenazadas, como, por ejemplo, el águila de cabeza blanca [...] cuya existencia depende del buen estado de los ríos en cuyas inmediaciones habita. [Más aún], los ríos agrestes son laboratorios al aire libre en los cuales los biólogos pueden obtener valiosos conocimientos en cuanto a los procesos naturales merced al estudio de ciclos vitales que el hombre no ha alterado. Son asimismo parte de nuestro patrimonio —territorios yermos que ofrecen belleza y solaz [828].

---

[825] Por ejemplo, el río Allagash, de 150 kilómetros de largo, en el extremo norte del Estado de Maine (Estados Unidos de América), afluente del río Saint John, que en un tramo marca la frontera entre los Estados Unidos (Maine) y el Canadá (Provincia de Nuevo Brunswick), en 1970 fue designado «Allagash Wilderness Waterway», para preservar así el curso de agua a través del último gran territorio yermo del nordeste de los Estados Unidos.

[826] Véase, por ejemplo, la Ley de los Estados Unidos, de 1968, *Wild and scenic rivers Act [United States Code, 1970 Edition,* Wáshington (D.C.), 1971, vol. 4, título 16, cap. 28, arts. 1271 a 1287].

> « Por la presente se declara ser política de los Estados Unidos que ciertos ríos escogidos de la nación que, con sus respectivos entornos inmediatos, presentan características notables en cuanto a belleza, recreo, geología, biología, historia, cultura y otros valores similares, se conservarán como corrientes de agua libres, y que tanto esos ríos como sus entornos inmediatos serán protegidos para beneficio y goce de las generaciones actuales o venideras [...]. » (Art. 1271.)

Al amparo de esa ley, además del Allagash, se ha designado de igual modo a la confluencia central del río Clearwater (en el Estado de Idaho), afluente principal del río Snake y, por ende, parte del sistema del curso de agua del río Columbia (Canadá-Estados Unidos); lo mismo ha ocurrido con la confluencia central de otro afluente del río Snake —el río Salmon— y con un segmento aguas arriba del río Grande (Estados Unidos-México) (art. 1274). Es probable que se sumen otros tramos de ríos a dicho tratamiento.

[827] Puesto que la categoría de « parque » se atribuye a esos ríos deliberadamente, y dado que los parques naturales siempre incluyen importantes recursos hídricos, la práctica de los Estados relativa a los parques internacionales y otras zonas protegidas, tales como las reservas para aves silvestres y las ciénagas, podría servir de orientación en la materia.

[828] *Rivers of North America,* Waukesha (Wisc.), Outdoor World, 1973, pág. 197.

522. La existencia de « puntos básicos » relativamente prístinos que presentan la acción de la naturaleza también es útil para los estudios relativos a la hidrología, limnología, ordenación de cuencas y disciplinas relacionadas con el agua. Dichas ventajas son adicionales a los valores que se intenta conservar mediante un régimen jurídico especial. Pero las posibilidades que ofrecen dichos ríos en cuanto, por ejemplo, a la generación de energía hidroeléctrica permanecerá incólume, así como su capacidad para transportar rollizos por flotación; no se controlará el movimiento de tarquín alguno, ni tampoco la altura de las crecidas. Las grandes ventajas culturales o históricas a largo plazo resultantes de excluir algunos segmentos de un curso de agua internacional de los proyectos y programas de utilización deberá ponderarse, en casos apropiados, en función de las metas de desarrollo de los Estados del sistema.

6. El asunto de los usos especiales

523. Si los artículos propuestos en este informe, una vez revisados y pulidos por el próximo Relator Especial y la Comisión, reciben bastante aceptación, o si se adoptan artículos de ámbito similar, se estima que la Comisión se encontraría entonces en situación de considerar usos específicos, excluida la navegación, de sistemas de cursos de agua internacionales con el ánimo de deducir principios y reglas sobre usos específicos para su codificación y desarrollo progresivo.

524. Al iniciar su labor sobre la materia, la Comisión preparó, para un examen preliminar, un plan de los usos de los recursos hídricos no marítimos compartidos [829]. Posteriormente se optó por estudiar los principios y reglas generales antes de considerar los usos particulares. Por consiguiente, el Relator Especial dedicó escasa atención al posible contenido de los principios y reglas aplicables a usos específicos de los sistemas de cursos de agua internacionales y en el presente informe no se pretende tratar ninguno.

525. No abundan los estudios anteriores sobre el derecho internacional aplicable a usos específicos, y los escasos estudios publicados no pretenden sentar muchos principios definitivos de derecho [830]. Ha habido numerosas conferencias y estudios sobre los aspectos técnicos. Empero, la formulación de principios y reglas mínimos, aun mediante su desarrollo progresivo, puede resultar un serio desafío. Entretanto, un conjunto de artículos de orden general, de ser aprobado, podría regir, entre los Estados que lo adoptasen, muchas de las relaciones entre Estados del sistema en la esfera de usos específicos.

7. Comentarios finales

526. Al preparar sus informes, el Relator Especial hizo lo posible por fundamentar sus conclusiones y los proyectos de artículos propuestos, no sólo en las convincentes realidades de orden físico, químico y biológico que afectan a los sistemas de cursos de agua internacionales, sino también en la práctica perceptible de los Estados. Por consiguiente, los principios y reglas presentados tratan de impartir un carácter más definitivo y preciso a una serie de normas cuya aceptación es difundida y, de modo complementario, intentan normalizar ciertas proposiciones relativas a procedimientos a fin de lograr un todo armónico y práctico. Resultó muy provechoso consultar las soluciones y normas de aquellos gobiernos que de hecho han formulado bases jurídicas e institucionales para abordar los problemas afines a los cursos de agua internacionales. También fueron útiles los trabajos realizados por conferencias y organismos regionales e internacionales no gubernamentales.

527. El « derecho de los ríos internacionales », como se le ha denominado hasta hace poco, ha contribuido a la evolución del derecho consuetudinario internacional. El derecho internacional se ha enriquecido en diversas formas debido a la necesidad que, durante siglos, han tenido los Estados vecinos de negociar las divergencias nacidas de su calidad de « ribereños ».

528. Desde hace ya mucho tiempo se requiere la consolidación y el desarrollo progresivo del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Las relaciones entre Estados del sistema del mundo entero adolecen de la ausencia de una legislación clara y suficiente. Este último informe se presenta para hacer adelantar, por poco que sea, el examen del tema y para que la Comisión alcance la meta que se ha fijado, a saber, la elaboración de un proyecto de artículos y un comentario sobre un tema de relevancia muy especial para la convivencia internacional y la vida de la humanidad.

---

[829] Ese plan, presentado a los Estados Miembros como parte del cuestionario sobre el tema enviado por la Comisión, se reproduce en *Anuario... 1980*, vol. II (segunda parte), pág. 105, párr. 69, pregunta D.

[830] En la Segunda Conferencia General sobre comunicaciones y tránsito, celebrada en Ginebra en 1923, el Comité sobre Cuestiones Eléctricas de la Conferencia adoptó, como punto de partida para su examen, un proyecto de acuerdo general sobre energía hidroeléctrica preparado por la Comisión Consultiva y Técnica sobre comunicaciones y tránsito, de la Sociedad de las Naciones. Tras muchas modificaciones, culminó en la Convención de 1923 sobre el desarrollo de la energía hidroeléctrica que afecta a más de un Estado (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXXVI, pág. 75). Véase también el capítulo 5 (« Acarreo de madera ») de las Normas de Helsinki [ILA, *Report of the Fifty-second Conference...*, págs. 511 a 516 (cinco artículos y sus comentarios)]. Los aspectos jurídicos de la navegación, excluidos de este trabajo, han sido objeto de profundos estudios de juristas internacionales y de varias reuniones intergubernamentales. La Declaración de Montevideo, aprobada en 1933 por la VII Conferencia Internacional Americana, cuyo título se refiere al « uso industrial y agrícola de los ríos internacionales », versa casi exclusivamente sobre procedimientos de notificación (con la documentación técnica necesaria), consulta y solución de controversias [véase el texto en *Anuario... 1974*, vol. II (segunda parte), págs. 225 y 226, documento A/5409, anexo I, A].