

de establecer tal obligación *de lege ferenda*. Por su parte también apoya el desarrollo progresivo del derecho internacional y cree entender que el Relator Especial trataba de proponer un texto para la cooperación entre los Estados. No obstante, la Comisión debería actuar con prudencia en su enfoque. En una etapa posterior de sus trabajos quizá pueda ver cómo debe formularse esa obligación.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

2007.ª SESIÓN

Martes 2 de junio de 1987, a las 10 horas

Presidente: Sr. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ

Miembros presentes: Sr. Al-Baharna, Sr. Arangio-Ruiz, Sr. Barsegov, Sr. Bennouna, Sr. Calero Rodrigues, Sr. Eiriksson, Sr. Francis, Sr. Graefrath, Sr. Hayes, Sr. Koroma, Sr. Mahiou, Sr. McCaffrey, Sr. Njenga, Sr. Ogiso, Sr. Pawlak, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Razafindralambo, Sr. Reuter, Sr. Roucouanas, Sr. Sepúlveda Gutiérrez, Sr. Shi, Sr. Thiam, Sr. Tomuschat.

El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (continuación) (A/CN.4/399 y Add.1 y 2¹, A/CN.4/406 y Add.1 y 2², A/CN.4/L.410, secc. G)

[Tema 6 del programa]

TERCER INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

CAPÍTULO III DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS³:

ARTÍCULO 10 (Obligación general de cooperar)⁴ (continuación)

1. El PRESIDENTE desea una cordial bienvenida a los participantes del Seminario sobre derecho internacional que asisten a la sesión de la Comisión y expresa la esperanza de que su permanencia en Ginebra sea provechosa.
2. En su calidad de miembro de la Comisión, felicita al Relator Especial por la calidad de su tercer informe (A/CN.4/406 y Add.1 y 2). Agrega que, lamentablemente, ciertas expresiones utilizadas en el texto español del informe no están en consonancia con la terminología

¹ Reproducido en *Anuario...1986*, vol. II (primera parte).

² Reproducido en *Anuario... 1987*, vol. II (primera parte).

³ El texto revisado del esquema de convención, compuesto de 41 proyectos de artículos agrupados en seis capítulos, presentado por el anterior Relator Especial, Sr. Evensen, en su segundo informe, figura en *Anuario... 1984*, vol. II (primera parte), págs. 107 y ss., documento A/CN.4/381.

⁴ Para el texto, véase 2001.ª sesión, párr. 33.

jurídica, por lo menos la que utiliza en los países de América Latina. Por ejemplo, la palabra «ordenación», empleada para traducir el término inglés «management», no es apropiada y se debería sustituir, por ejemplo, por «administración».

3. Los argumentos jurídicos que ha escuchado hasta el presente no le han convencido de que sea necesario incluir en el proyecto una obligación general de cooperar. A decir verdad, las explicaciones del Relator Especial refuerzan su convicción de que en los textos que éste menciona, la cooperación, a diferencia de lo que sucede en el proyecto de artículo 10, no se considera como una obligación jurídica para los Estados partes. Estos instrumentos enfocan la cooperación no como un medio de garantizar la aplicación de sus disposiciones, sino como un objetivo deseable. Aun cuando el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas enuncia la cooperación como uno de los propósitos de las Naciones Unidas, el Artículo 2 formula el principio de la igualdad soberana de todos los Estados Miembros, por lo que es difícil imaginar cómo puede obligarse a un Estado a que coopere con otro. En el Artículo 2 de la Carta se enuncia también el principio de la buena fe, pero como este principio constituye la esencia misma de las relaciones internacionales entre Estados soberanos, es de presumir su existencia.

4. Por lo demás, los diversos acuerdos internacionales citados como ejemplos en el tercer informe (*ibid.*, párrs. 43 a 47) no imponen una obligación general de cooperar. Contrariamente a lo que ha sostenido el Relator Especial, esos acuerdos sólo prevén la cooperación en esferas concretas, como la hidroeconomía o la prevención de la contaminación. En todos los casos, el objetivo ha sido hacer algo para lograr la cooperación entre los Estados. Cabe observar que la obligación de iniciar negociaciones no dimana de la obligación general de cooperar sino del Artículo 33 de la Carta, relativo al arreglo pacífico de controversias. En cuanto a las disposiciones de la Declaración de Estocolmo⁵, mencionada reiteradas veces, simplemente expresan un deseo de cooperación entre Estados, particularmente a los efectos de preservar el medio ambiente de la contaminación.

5. Al igual que otros miembros, el Presidente considera que la obligación de cooperar no es ni puede ser una auténtica norma jurídica, en otros términos, una norma que sea fuente de derechos y obligaciones. La única obligación que podría imponerse es la de respetar el derecho de todo Estado a una utilización equitativa de los recursos naturales compartidos, con miras al logro de la solidaridad y la cooperación entre los Estados.

6. Se han propuesto diversas formulaciones para describir la cooperación, como por ejemplo, «de buena fe» o «de acuerdo con los principios de la buena vecindad». Según se ha señalado, la buena fe se presume normalmente pero, como lo demuestra la amarga experiencia de los países de América Latina, las relaciones de buena vecindad son muy difíciles cuando el vecino es un Estado poderoso que tiene medios para imponer su voluntad.

⁵ Véase 2002.ª sesión, nota 10.

7. La respuesta a la interrogante acerca de cuál es el capítulo del proyecto adecuado para el artículo 10 dependerá de lo que la Comisión decida sobre la naturaleza jurídica de la disposición de dicho artículo. Si la Comisión considera que la cooperación es una meta que conviene alcanzar para garantizar una administración armoniosa de los cursos de agua internacionales por los Estados ribereños, la disposición debe figurar sin duda entre los principios generales. En ese caso, los términos con que se califique, por ejemplo «de buena fe», no tendrían mayor importancia porque la cooperación no sería una norma jurídica y, por lo tanto, no generaría derechos y obligaciones. En cambio, si la Comisión desea elaborar una norma obligatoria para todos los Estados partes, lo que podría impedir a un número importante de Estados la adhesión al instrumento en su forma definitiva, la Comisión debería tener en cuenta las observaciones formuladas por el Sr. Reuter (2004.ª sesión), especialmente, la distinción entre las obligaciones de resultado y las obligaciones de comportamiento, entre las obligaciones de actuar y las de no actuar.

8. Sería prematuro remitir el artículo 10 al Comité de Redacción antes de que la Comisión decida si la obligación de cooperar ha de figurar entre los principios generales o si, por el contrario, ha de constituir una norma jurídica obligatoria, en cuyo caso se debería definir primero el contenido jurídico del concepto de cooperación.

9. El Sr. SEPÚLVEDA GUTIÉRREZ dice que el tercer informe (A/CN.4/406 y Add.1 y 2), detallado y bien documentado, del Relator Especial muestra claramente la complejidad que reviste el tema tanto por sus aspectos técnicos, políticos, económicos, jurídicos, ecológicos y por otros intereses en juego, como por la diversidad natural de los cursos de agua internacionales. Un examen de la forma en que se han solucionado en la práctica ciertos problemas internacionales relacionados con los sistemas de los cursos de agua y el reconocimiento de las dificultades que entraña la búsqueda de soluciones de aplicación general, ponen de manifiesto toda la envergadura de la tarea a que hace frente la Comisión. Como señaló con toda razón el Sr. Shi (2004.ª sesión), esa tarea es más bien propia del desarrollo progresivo del derecho y no de la codificación. Los comentarios negativos y las diferencias de enfoque no deberían ser motivo de desaliento para el Relator Especial pues la Comisión, reconociendo plenamente sus esfuerzos, debe abordar esta difícil tarea en forma lenta pero segura.

10. Por su parte, se limitará a formular sólo algunas observaciones dado que el Sr. Yankov y el Sr. Calero Rodrigues (2003.ª sesión) han hecho ya un análisis comprensivo y detallado del proyecto de artículo 10. La obligación general de cooperar es un concepto nuevo que surge en la elaboración de las normas jurídicas aplicables a los cursos de agua internacionales y por lo mismo, tiene que ser recibido con cautela porque entraña acciones de tipo diferente así como abstenciones. Vista la importancia fundamental del artículo, es necesario un examen a fondo que difícilmente podrá completarse en el tiempo de que se dispone; es probable que el artículo 10 no pueda adquirir su forma definitiva hasta el período de sesiones siguiente, lo que tiene la ventaja de que para entonces la Comisión conocerá las opiniones de los Estados sobre la materia. Además, sería aconsejable

trasladar el artículo al capítulo sobre los principios básicos, pues la cooperación es un principio general que irá encontrando su concreción lógica en la parte del proyecto que enuncie obligaciones específicas.

11. En cuanto a la naturaleza jurídica de la cooperación internacional, cabe señalar que ni la doctrina ni la práctica han logrado definir adecuadamente los límites entre una norma jurídica y un principio jurídico. Por ejemplo, este problema se ha planteado en relación con la cuestión de la no intervención que, a su juicio, es un principio rector y por lo tanto fuente de otros principios conexos, pero al mismo tiempo es una norma de conducta. Para garantizar el cumplimiento de la norma, ese principio se ha incluido en diversos instrumentos básicos, como la Carta de la OEA, la Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía⁶ y la Declaración de 1970 sobre relaciones de amistad y cooperación entre los Estados⁷. Por ello, la cooperación puede expresarse en deberes tangibles, y la obligación general de cooperar es una norma de reciente aparición que se ha materializado, por ejemplo, en situaciones en que ha sido necesario el arreglo de buena fe de una controversia. Las normas sobre cooperación están latentes en las relaciones entre los Estados ribereños de un curso de agua internacional aunque no siempre se han expresado, debido en ciertos casos a que las relaciones en esa esfera no eran frecuentes.

12. En el caso de ríos compartidos por dos o más Estados, la cooperación tiene su propia dinámica: una vez iniciada, se desenvuelve, progresa y se enriquece su contenido. Por ejemplo, la cooperación entre México y los Estados Unidos de América ha aumentado incesantemente desde fines del siglo pasado. En sus comienzos no fue más que un tímido esfuerzo por arreglar algunas partes del cauce del río Bravo (río Grande), y posteriormente se hizo más intensa, por ejemplo, mediante el establecimiento de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, y posteriormente, al solucionarse la cuestión de El Chamizal. También se han celebrado varios tratados, entre otros, el importante Tratado sobre la utilización de las aguas del río Bravo y el río Colorado, de 1944⁸, concertados gracias a los esfuerzos del Presidente Hoover y a pesar de la oposición de siete Estados federados de los Estados Unidos. Ultimamente, en 1983, se celebró el Convenio sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona fronteriza, que se menciona en el informe del Relator Especial (A/CN.4/406 y Add.1 y 2, párr. 46). Hay todavía problemas pendientes y ambos países deberán seguir demostrando la misma voluntad de cooperar. Habiendo cuenta de este ejemplo de cooperación cada vez mayor, el orador no puede sino sumarse a lo expresado por el Sr. Calero Rodrigues (2003.ª sesión), en cuanto a que la función del artículo 10 es instar a los Estados a cooperar o, si esa cooperación existe, a estimularla.

13. El principio de la cooperación debe tener el mismo rango que los demás principios enunciados en el capítulo

⁶ Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1965.

⁷ Véase 2003.ª sesión, nota 5.

⁸ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 3, pág. 315.

lo II del proyecto y no estar colocado por encima de ellos, como sucede ahora, pues ello puede ser motivo de inquietud. El título del artículo 10 es demasiado ambicioso. Es preciso imponerle ciertos límites, aun cuando la disposición no debe perder por ello su carácter de principio. Por otra parte, el contenido es demasiado vago pues no aclara el significado que han de tener las palabras «otros Estados interesados». La expresión «en el cumplimiento de sus obligaciones respectivas» es también inapropiada dado que se desconoce la naturaleza y el alcance de esas obligaciones. Se podrían agregar algunas disposiciones sobre la forma que revestiría la cooperación entre los Estados, y que deben vincularse necesariamente a las cuestiones de la utilización óptima, la participación equitativa y el beneficio máximo, a fin de evitar cualquier interpretación indebida del principio de la cooperación. Además, tal vez sea necesario tener en cuenta las características particulares de diversos cursos de agua para determinar de un modo más adecuado las posibles formas de cooperación. Las dificultades que se presenten serán distintas según cuáles sean los objetivos prácticos y los Estados interesados.

14. Sería preferible que en vez de prolongar innecesariamente el debate sobre el concepto de cooperación, que requiere un examen más a fondo, se examinara la redacción de los artículos 1 a 9 del proyecto pues ello facilitaría de la redacción ulterior del artículo 10. Por su parte, celebra que el Relator Especial haya incluido en el proyecto el concepto de cooperación. La Comisión debe naturalmente explorar nuevos caminos, con los riesgos del caso, para poder efectuar una labor constructiva. En su forma definitiva, el artículo 10 debería ejercer una influencia poderosa para el logro de una cooperación real.

15. El Sr. KOROMA dice que nunca se insistirá lo suficiente en la necesidad de administrar racionalmente los recursos hídricos del planeta. Se calcula que la mitad de la población mundial carece de un suministro adecuado de agua dulce y muchas personas no tienen fácil acceso al agua potable. Además, según la OMS, el 80% de las enfermedades mundiales provienen directamente del agua.

16. Un curso de agua es parte integrante del territorio del Estado en el que fluye y ese Estado ejerce la plena soberanía y jurisdicción sobre el mismo. Sin embargo, como algunos cursos de agua atraviesan el territorio de más de un Estado y pueden también afectar los intereses de otros Estados, es necesario que haya un régimen que regule su utilización. En la época moderna, el mejor modo de armonizar los intereses contrapuestos son los acuerdos de cooperación, que es lo que ha llevado al Relator Especial a proponer todo un artículo al principio de la cooperación. Este principio encuentra sus fundamentos no sólo en la Carta de las Naciones Unidas sino también en la Declaración de 1970 sobre relaciones de amistad y cooperación entre los Estados⁹, en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados¹⁰, y en diversos artículos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de 1982, relativos a la preservación del medio marino y a la prevención de la

contaminación del medio marino. El principio de la cooperación internacional ha sido reconocido también en varios tratados internacionales concernientes a los cursos de aguas, como los dos tratados que reglamentan el río Níger, a saber, el Acta relativa a la navegación y la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger, firmada en Niamey en 1963¹¹, y el Acuerdo relativo a la Comisión del río Níger y a la navegación y los transportes en el río Níger, firmado en Niamey en 1964¹², cuyos artículos 4 y 12 disponen que los Estados ribereños se comprometen a una estrecha cooperación para el estudio y la ejecución de todo proyecto que pueda tener un efecto apreciable sobre el río. Disposiciones análogas se encuentran en los estatutos que regulan el desarrollo de la cuenca del Chad.

17. Este principio ha sido enunciado también en varios acuerdos sobre ríos concertados entre Estados africanos, como la Convención africana sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, de 1968¹³. Las organizaciones no gubernamentales han estudiado a fondo esta cuestión y, por ejemplo, la Asociación de Derecho Internacional y el Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano han decidido apoyar el principio de la cooperación internacional para el desarrollo y la utilización de los cursos de agua internacionales.

18. Por otra parte, algunos acuerdos sobre ríos no hacen referencia al principio de la cooperación, aunque cabe observar, no obstante, que ese principio es una norma aceptada, al menos en lo que concierne al uso de los cursos de agua internacionales. De los ejemplos mencionados se desprende también una *opinio juris*, sobre todo de los tratados multilaterales y bilaterales, de las declaraciones internacionales y de la práctica de los Estados. Por consiguiente si la Comisión desea demostrar la existencia del principio de la cooperación en cuanto principio autónomo, debería buscar sus fundamentos en el derecho internacional consuetudinario. Además, en virtud del mandato que le ha encomendado la Asamblea General en su resolución 2669 (XXV), la Comisión debe examinar el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación con miras al desarrollo progresivo y a la codificación de ese derecho. Por consiguiente, el proyecto de artículo 10 puede ser considerado como una síntesis del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, o como una tentativa de desarrollar el derecho tal como se refleja en la práctica actual de los Estados y en la legislación y la doctrina internacionales.

19. En lo que respecta a la obligación de cooperar enunciada en el proyecto de artículo 10, el Relator Especial ha procurado emplear un lenguaje jurídico a fin de dar a esa obligación carácter obligatorio. La validez de la definición ha sido impugnada con razón, aunque personalmente considera que toda definición es por naturaleza de carácter semántico. La única prueba de validez de una definición es su utilidad para explicar una determinada forma de conducta. Desde este punto de vista, cabe considerar que el artículo 10 refleja, al menos en parte, la práctica contemporánea.

⁹ Véase 2003.* sesión, nota 5.

¹⁰ Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1974.

¹¹ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 587, pág. 9.

¹² *Ibid.*, pág. 19.

¹³ *Ibid.*, vol. 1001, pág. 3.

20. El deber de cooperar, enunciado en el artículo 10, debe entenderse en consonancia con los principios básicos del derecho internacional, a saber, la soberanía y la igualdad soberana de los Estados y el respeto de la soberanía e integridad territorial de los Estados interesados. También convendría que el artículo hiciera referencia a la buena fe en cuanto principio, puesto que el deber de cooperar dimana de la obligación que impone todo tratado a las partes en él de abstenerse de buena fe de ejecutar cualquier acción que pueda poner en peligro el logro de los propósitos del tratado. Es cierto que el principio de la buena fe está generalmente implícito en los acuerdos de la época actual y no es necesario enunciarlo. Sin embargo, dada la naturaleza del tema que se examina y dado que el objetivo es concertar un acuerdo marco, sería preferible una referencia expresa a ese principio.

21. El orador está de acuerdo en que el artículo 10 debe trasladarse al capítulo II del proyecto, relativo a los principios generales, aun cuando su inclusión original en el capítulo III se deba tal vez al deseo de proporcionar un marco para el principio y dar el carácter de obligación jurídica al deber de cooperar. De todos modos, sugiere que se incluya en el capítulo III una disposición similar a la del artículo 12 del Acuerdo de Niamey de 1964, en virtud del cual los Estados ribereños se comprometen a informar cuanto antes a la Comisión del Río Níger de todos los estudios y obras que se propongan iniciar, a fin de lograr un máximo de cooperación en el examen y la ejecución de los proyectos.

22. El orador también suscribe la sugerencia de que el artículo 10 haga referencia a la finalidad de la cooperación, a saber, la utilización equitativa de un curso de agua. El deber de cooperar, aplicado a los cursos de agua internacionales, se basa en el principio de la buena vecindad. La utilización equitativa reconoce no sólo el principio de la igualdad soberana de los Estados sino también la necesidad de una estrecha cooperación entre los Estados, que suele ser el único medio de garantizar la obtención de beneficios mediante la explotación en común, teniendo en cuenta al mismo tiempo las características geográficas, hidrológicas, económicas y sociales peculiares de un determinado curso de agua.

23. El Sr. NJENGA expresa su agradecimiento al Relator Especial por su erudito tercer informe (A/CN.4/406 y Add.1 y 2) y por los proyectos de artículos cuidadosamente considerados que proporcionarán a la Comisión la base para formular propuestas concretas.

24. La primera cuestión que se plantea es la de si el proyecto de artículo 10 constituye la codificación de una norma generalmente aceptada de derecho internacional, o el desarrollo progresivo de un principio deseable de derecho relativo a un recurso que sólo puede ser utilizado de forma equitativa si los Estados interesados trabajan juntos en beneficio mutuo. Parece que el Relator Especial opta por la primera alternativa y considera que ya existe un principio normativo de cooperación que los Estados ribereños están obligados a observar en sus relaciones mutuas. En efecto, en su tercer informe menciona la «obligación de los Estados de cooperar en sus relaciones con respecto a los recursos naturales comunes

en general, y a los cursos de agua internacionales en particular» (*ibid.*, párr. 59).

25. Ahora bien, del debate se desprende que la existencia de tal obligación está lejos de ser establecida. Los ejemplos dados por el Relator Especial demuestran que el punto de partida de esa cooperación está en la soberanía de cada Estado sobre sus recursos naturales, incluso las aguas que fluyen en su territorio, con el consiguiente deber de no usar aquellos recursos de forma que puedan lesionar los intereses de otros Estados. Por ejemplo, según las disposiciones del Acuerdo relativo a la cuenca del río Delaware (*ibid.*, párrs. 13 y ss.) es evidente que no se tenía como objetivo imponer obligaciones rigurosas sino establecer una cooperación en beneficio de todos los Estados de la cuenca. La Convención relativa al estatuto del río Senegal, firmada en 1972 por Malí, Mauritania y el Senegal (*ibid.*, párrs. 21 y ss.), constituye otro ejemplo de cooperación voluntaria para el beneficio mutuo a nivel internacional, creando la Organización para el desarrollo del río Senegal que tiene el amplio mandato de elaborar la política general relativa a la ordenación y el desarrollo del río Senegal. La clave del éxito de ese acuerdo no es, a juicio del Sr. Njenga, la obligación de cooperar sino el reconocimiento de la necesidad de cooperar y también el reconocimiento de la soberanía de los Estados vecinos sobre los recursos de su territorio. Todas las decisiones del Consejo, órgano de la Organización que adopta las decisiones, son adoptadas por votación unánime.

26. Han celebrado acuerdos similares los Estados de la cuenca del Níger, de la cuenca del Gambia, de la cuenca del lago Chad y de la cuenca del río Mano. El Acuerdo para el establecimiento de la Organización para la administración y desarrollo de la cuenca del río Kagera¹⁴, firmado en 1977 por los Estados ribereños, Burundi, Rwanda y la República Unida de Tanzania, y al que se adhirió posteriormente Uganda, no sólo tiene carácter regulativo sino que está orientado hacia el desarrollo y faculta al órgano rector a asumir obligaciones con instituciones internacionales y otros gobiernos respecto a la asistencia técnica y a la financiación. De ese modo, ha habido grandes posibilidades en Africa, con sus objetivos y problemas comunes de desarrollo, para fomentar el principio de la cooperación más que en otras regiones, tomándose como base la cooperación voluntaria y respetando plenamente la soberanía territorial de todos los Estados ribereños.

27. La imposibilidad de establecer una comisión similar que regule el río más largo del mundo, el Nilo, ilustra aún más el punto de vista del Sr. Njenga. De los Estados ribereños, Zaire, Rwanda, Burundi, Uganda, Kenya, Etiopía, Sudán y Egipto, seis contribuyen a las aguas del Nilo en proporción diferente pero dos, Sudán y Egipto, consumen simplemente los recursos hídricos. Paradójicamente, en el periodo de 1891 a 1959, cuando se celebró el acuerdo entre la República Árabe Unida y el Sudán sobre la plena utilización de las aguas del Nilo¹⁵, sólo parece que se tuvieron en cuenta los intereses de estas dos partes, excluyéndose a los demás Estados ribereños, en virtud del principio de derechos adquiri-

¹⁴ *Ibid.*, vol. 1089, pág. 165.

¹⁵ *Ibid.*, vol. 453, pág. 51.

dos. Existían una serie de tratados entre el Reino Unido y algunos otros países, concebidos para evitar cualquier modificación de la corriente del agua en el Nilo. Con arreglo al Acuerdo sobre las aguas del Nilo, celebrado entre el Reino Unido y Egipto en 1929¹⁶, el Sudán y las entonces dependencias británicas de la cuenca superior tenían que obtener el acuerdo previo de Egipto antes de emprender trabajos de irrigación, a los efectos de la producción de energía eléctrica. Ese acuerdo ha sido citado por el Relator Especial en su segundo informe (A/CN.4/399 y Add.1 y 2, párr. 92) para justificar la teoría de la soberanía limitada o de la utilización equitativa. Con arreglo a ese acuerdo, se reconocía que Egipto tenía «derechos naturales e históricos» sobre las aguas a las que no contribuía, con exclusión de la mayoría de los Estados ribereños del curso superior, que estaban bajo dominación británica. No es de extrañar que todos los Estados afectados por el Acuerdo sobre las aguas del Nilo de 1929 lo denunciaran cuando obtuvieron la independencia. A su juicio, no habría que apoyarse en ese acuerdo o en acuerdos anteriores relativos al Nilo como base de una obligación normativa de cooperar ya que carecen de fundamento sólido.

28. Como el Sr. Reuter (2004.ª sesión), que ha hecho un análisis muy convincente de las limitaciones de la sentencia en el asunto del *Lago Lanós*, está convencido de que la única obligación que se deduce de la práctica de los Estados y de la jurisprudencia es una obligación general de conducta y no de resultado. Esa cooperación está basada en los principios de las relaciones de buena vecindad, en particular según se enuncian en la Declaración de 1970 sobre relaciones de amistad y cooperación entre los Estados¹⁷, que tiene en cuenta la igualdad soberana de los Estados. Asimismo, como se reconoce en la recomendación 90 del Plan de Acción de Mar del Plata¹⁸, el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo¹⁹ es de suma importancia, ya que según ese principio los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos y, a la vez, la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudican al medio de otros Estados. Existen también varios artículos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de 1982, que son pertinentes al respecto.

29. El proyecto de artículo 10 impondría una obligación forzosa de cooperar y de lograr ciertos resultados, lo que es totalmente irrealista. Lo máximo que se puede esperar es una obligación de conducta que no dé lugar a la responsabilidad de los Estados. A ese respecto, está también de acuerdo en que se trata de una obligación general y que debería insertarse en el capítulo II del proyecto. Dado que el alcance de la cooperación es de fundamental importancia, los principios de buena vecindad y de utilización óptima del curso de agua deben quedar

reflejados también en el artículo. Aunque el Sr. Njenga está plenamente dispuesto a considerar la fórmula alternativa propuesta por el Sr. Yankov (2003.ª sesión, párr. 10), cree también que el Comité de Redacción debería examinar más detalladamente el párrafo 1 del artículo 10, según propuso el Sr. Evensen en su segundo informe, que ofrece una base realista en la que podría fundarse una cooperación significativa entre Estados ribereños.

30. Por último, desea asegurar a la Comisión de que habla totalmente convencido y no como miembro de un Estado ribereño de una cuenca superior.

31. El Sr. FRANCIS indica que como ciudadano de un Estado insular, le preocupa principalmente la forma en que el tema que se examina afecta a las relaciones entre los Estados. Con el tema de los cursos de agua internacionales la Comisión abre un nuevo camino ya que los precedentes existentes consisten en arreglos bilaterales y en instrumentos multilaterales de carácter limitado solamente. La Comisión tendrá que apoyarse en esos precedentes, así como en los principios generales de derecho internacional, para codificar y desarrollar el derecho sobre la materia.

32. Como ya ha señalado (2004.ª sesión), solamente el Estado donde nace el río tiene una auténtica soberanía sobre las aguas de un curso de agua. Los demás Estados ribereños tienen sólo derechos soberanos respecto a los usos de las aguas. Cabe también señalar que los Estados de aguas abajo, en cierto sentido, son también Estados de aguas arriba, lo que es también cierto incluso respecto al Estado donde se encuentra el estuario, es decir, el punto en que el río desemboca en el mar o en un lago. El Estado del estuario tiene el deber de no contaminar las aguas del mar o del lago donde desemboca el río, por lo que desde ese punto de vista está en la posición de un Estado de aguas arriba.

33. En cuanto al proyecto de artículo 10, es esencial partir del concepto de recurso compartido. Se trata de un caso en que todos los Estados ribereños tienen una comunidad de intereses en los usos de las aguas, lo que requiere la cooperación entre ellos no sólo en la ordenación sino también en otras esferas.

34. Como se desprende del debate, el artículo 10 plantea el delicado problema de si debe haber una norma sustantiva que imponga la obligación de cooperar. Por supuesto la cooperación es un concepto muy general que aparece como tal en muchos instrumentos internacionales. Ahora bien, en el caso actual, la cuestión de la cooperación es muy delicada ya que el agua es una cuestión de vida o muerte para millones de seres. En consecuencia, podría aceptar la sugerencia de cambiar el artículo 10 de su lugar actual al capítulo II del proyecto, relativo a los principios generales. Sin embargo, la forma en que se exprese el artículo debe ser categórica, a fin de hacer evidente que impone una obligación a los Estados interesados y que toda violación de esa obligación dará lugar a responsabilidad internacional.

35. Con respecto a la cuestión de imponer a los Estados la obligación de cooperar, pueden exponerse dos antecedentes interesantes de ámbitos diferentes de derecho internacional. El primero es el de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas inter-

¹⁶ Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XCIII, pág. 43.

¹⁷ Véase 2003.ª sesión, nota 5.

¹⁸ Véase *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 y corrección, pág. 53, cap. I.

¹⁹ Véase 2002.ª sesión, nota 10.

nacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 1973, basada en un proyecto preparado por la CDI. En el artículo 4 de la Convención se impone a los Estados Partes el deber de cooperar «en la prevención de los delitos previstos en el artículo 2» y en particular adoptar «todas las medidas factibles a fin de impedir que se prepare en sus respectivos territorios la comisión de tales delitos tanto dentro como fuera de su territorio» y de intercambiar información y coordinar la adopción de medidas administrativas y de otra índole para impedir que se cometan esos delitos. En el artículo 5 se requiere al Estado Parte, en caso de que el presunto culpable haya huido de su territorio, que comunique «a los demás Estados interesados [...] todos los hechos pertinentes relativos al delito cometido y todos los datos de que disponga acerca de la identidad del presunto culpable».

36. El segundo ejemplo se encuentra en la Convención internacional contra la toma de rehenes que en su artículo 4 contiene disposiciones idénticas a las del artículo 4 de la Convención de 1973 que acaba de mencionar. Esos dos ejemplos demuestran la necesidad de obtener información de todas las fuentes posibles en la preparación del proyecto de artículos sobre el tema que se examina.

37. El Sr. ARANGIO-RUIZ dice que se han formulado muchas declaraciones interesantes durante el debate que han dado materia para reflexión. También es satisfactorio que el Relator Especial haya respondido provisionalmente antes de hacer su resumen final, nuevo método de trabajo que considera muy positivo. Los miembros de la CDI, a diferencia de los representantes de la Sexta Comisión de la Asamblea General, pueden cambiar de opinión influidos por las opiniones de los demás miembros, incluso en el curso de un mismo período de sesiones.

38. El primer punto al que desea referirse es el impacto que tiene la cuestión de la soberanía sobre el tema actual. Se ha afirmado que se ha de tener primordialmente en cuenta la soberanía de cada Estado ribereño sobre su parte del curso de agua. En consecuencia, se ha defendido que la Comisión no debe elaborar un régimen para los usos de los cursos de agua con fines distintos de la navegación sobre la base de analogías sacadas del régimen de cursos de agua de sistemas jurídicos nacionales. Se ha puesto también en guardia a la Comisión contra todo intento de transformar normas naturales en normas jurídicas. El concepto de un curso de agua o de sus aguas como «recurso compartido» se ha descrito como concepto peligroso en las relaciones entre Estados soberanos. Se ha dicho que en la Sexta Comisión se apoyaron los diferentes postulados y que en consecuencia se pidió a la Comisión que se contente con redactar un acuerdo marco. Ese acuerdo no ha de entenderse simplemente como una serie de normas subsidiarias sino quizás como una serie de principios, directrices y recomendaciones generales, lo que comúnmente se conoce como *soft law*. Según ese enfoque minimalista, lo único que ha de incluirse en el proyecto sería la utilización equitativa y razonable de las aguas por los Estados de un curso de agua y la cooperación, entendiéndose esta última como un principio y por lo tanto como una especie de *soft law*.

39. El Sr. Arangio-Ruiz, refiriéndose a la cuestión de la soberanía, afirma que nadie negará que en el caso de los cursos de agua internacionales, la Comisión trata de las relaciones entre los Estados soberanos. Las leyes del Estado de Wyoming y el Pacto de la cuenca del río Delaware, citadas en el tercer informe del Relator Especial (A/CN.4/406 y Add.1 y 2, párrs. 11 y ss.), por supuesto, no entran en ese ámbito, y está de acuerdo con aquellos miembros de la Comisión que criticaron el uso de la analogía de cuestiones federales con el derecho internacional. A su juicio, el Relator Especial ha mencionado dos ejemplos de los Estados Unidos de América simplemente para demostrar cómo tratan los sistemas jurídicos federales las exigencias de la utilización y la ordenación de un curso de agua en una multiplicidad de «jurisdicciones», multiplicidad que no debe ser causa de que se ignore la unidad natural, técnica, social y económica que caracteriza a un curso de agua o a un sistema de un curso de agua.

40. Naturalmente, la situación es radicalmente diferente cuando esas jurisdicciones múltiples no están coordinadas e integradas en la estructura de un Estado unitario o federal, como sucede en las relaciones entre Estados soberanos. En este caso, coexisten soberanías separadas, distintas y originales. Al mismo tiempo, debe reconocerse que las características físicas de los cursos de agua son diferentes por una parte respecto a las aguas y, por otra, respecto a los demás elementos del territorio de los Estados vecinos. El problema está en el hecho de que existe más de una soberanía: hay tantas soberanías como Estados ribereños. El carácter particular del agua como algo vivo, en perpetuo movimiento y en constante cambio debe también tenerse en cuenta especialmente al hablar sin mayor precisión de un curso de agua internacional como parte del territorio de un Estado ribereño.

41. La realidad de la cuestión es que, con respecto a las aguas, ninguno de los Estados ribereños puede reclamar realmente el mismo derecho total, ilimitado y exclusivo que podría reclamar respecto a la tierra, al espacio aéreo o incluso a las aguas territoriales en el mar. Por ello se requiere algo más que los conceptos, las normas y los principios ordinarios que se aplican a los elementos de un dominio físico del Estado distinto del agua. No debe tenerse como objetivo solamente rechazar la errónea doctrina Harmon sino tratar de obtener, lo más aproximado posible, el concepto de un recurso «compartido» o «común», concepto mencionado incluso por una persona tan conservadora como el Secretario de Estado Stettinius, respecto al litigio de Estados Unidos de América y México relativo a un problema de un curso de agua.

42. El segundo punto es el relativo a la afirmación que el derecho natural no puede ser transformado o cambiado en normas jurídicas. Ahora bien, las normas y los principios jurídicos deben tener en cuenta tanto las realidades físicas como las humanas. Ignorar los elementos esenciales de las aguas de un río sería ignorar esas realidades, en detrimento de los Estados de un curso de agua y de la humanidad en su conjunto.

43. Otro punto que ha de tenerse en cuenta es la relación existente entre la CDI y los Estados. En calidad de servidora de la Asamblea General, la CDI tiene el deber de tener presentes los deseos y la posición de los Esta-

dos, por lo que no puede embarcarse en una empresa de desarrollo progresivo del derecho en cualquier esfera, que esté desprovista de sentido. Al mismo tiempo, en beneficio de las Naciones Unidas y de los Estados mismos, la Comisión no debería mostrarse demasiado reacia en formular sugerencias razonablemente progresistas cuando parezca necesario. No debe dejarse desalentar por la posibilidad de que algunas de ellas no encontrarán apoyo en los Estados, que en todo caso tienen libertad para rechazar todo elemento de desarrollo progresivo del derecho que no les interese.

44. El Sr. Arangio-Ruiz está plenamente de acuerdo en que el deber de cooperar no debe expresarse en términos indebidamente generales y vagos. Es un deber que debe afirmarse según los objetivos concretos de la utilización, conservación y desarrollo del curso de agua y debe reafirmarse indicando los procedimientos y métodos adecuados. Además, la obligación de cooperar debe formularse haciendo referencia a principios fundamentales tales como la soberanía, la integridad territorial, la buena fe, la igualdad y la buena vecindad. Al mismo tiempo, el Comité de Redacción debería tener en cuenta que si bien la igualdad, la buena fe y la buena vecindad posiblemente tendrán una influencia positiva en el cumplimiento del deber de cooperar, subrayar demasiado la soberanía puede hacer más débil el deber de cooperar.

45. En su anterior período de sesiones la Comisión llegó a un consenso sobre la organización o disposición del proyecto de artículos y pidió al Relator Especial que preparara un conjunto de normas y principios correspondientes a las normas y principios de derecho internacional existentes en la materia, así como una serie de directrices y recomendaciones, incluido un mecanismo. Las directrices y recomendaciones, por ser *soft law*, habrán de colocarse en una sección separada de la que contenga las reglas de *hard law*, a saber, los principios y las normas. En el actual período de sesiones no se ha seguido estrictamente la distinción así trazada entre *hard law* y *soft law*. Más en particular, el concepto de «principio» se ha tratado algunas veces como *soft law*. No puede aceptar ese enfoque, ya que un sistema jurídico internacional tiene sus propios principios generales, que son parte de *hard law*. Los principios tienen una función esencial en la aplicación y desarrollo de normas jurídicas y sirven también para colmar las lagunas que hay en esas normas.

46. La distinción esencial existente entre normas y principios de carácter obligatorio, por una parte, y directrices y recomendaciones que no tengan ese carácter, por otra, ha quedado borrosa durante las deliberaciones, por lo que insta a la Comisión a que mantenga esa distinción.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

2008.ª SESIÓN

Miércoles 3 de junio de 1987, a las 10 horas

Presidente: Sr. Lconardo DÍAZ GONZÁLEZ

Miembros presentes: Sr. Al-Baharna, Sr. Arangio-Ruiz, Sr. Barsegov, Sr. Bennouna, Sr. Calero Rodrigues, Sr. Eiriksson, Sr. Francis, Sr. Graefrath, Sr. Hayes, Sr. Koroma, Sr. Mahiou, Sr. McCaffrey, Sr. Njenga, Sr. Ogiso, Sr. Pawlak, Sr. Sreenivasa Rao, Sr. Razafindralambo, Sr. Reuter, Sr. Roucouas, Sr. Sepúlveda Gutiérrez, Sr. Shi, Sr. Thiam, Sr. Tomuschat, Sr. Yanikov.

El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (continuación) (A/CN.4/399 y Add.1 y 2¹, A/CN.4/406 y Add.1 y 2², A/CN.4/L.410, secc. G)

[Tema 6 del programa]

TERCER INFORME DEL RELATOR ESPECIAL
(continuación)

CAPÍTULO III DEL PROYECTO DE ARTÍCULOS³:

ARTÍCULO 10 (Obligación general de cooperar)⁴
(conclusión)

1. El Sr. BENNOUNA dice que la CDI y la Sexta Comisión de la Asamblea General parecen haber llegado a un consenso sobre el planteamiento que debe adoptarse para la elaboración del proyecto de artículos que servirá a los Estados de marco general para la armonización de sus relaciones en materia de usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Un marco general de esta índole sería sumamente útil puesto que, si bien ha habido muchos casos de disposiciones y acuerdos positivos y mutuamente beneficiosos, desgraciadamente también ha habido muchos fracasos y muchos litigios acerca del uso del agua. Ello no es en absoluto sorprendente a la vista de los problemas de este género que pueden plantearse entre comunidades de un mismo país. En el país del orador, por ejemplo, se ha elaborado un complejo conjunto de normas consuetudinarias que rigen los usos de las aguas y se aplican para la solución de los litigios que esos usos originan.

2. Por otra parte, el simbolismo espiritual y religioso que siempre ha unido el agua a la vida y a la creatividad formenta la armonía y no el enfrentamiento. Como fuente de vida, el agua realza el sentido de la justicia, lo que aparece reflejado en el proyecto mediante la norma concerniente a la utilización equitativa y razonable, un concepto muy relativo que depende de los Estados y las

¹ Reproducido en *Anuario... 1986*, vol. II (primera parte).

² Reproducido en *Anuario... 1987*, vol. II (primera parte).

³ El texto revisado del esquema de convención, compuesto de 41 proyectos de artículos agrupados en seis capítulos, presentado por el anterior Relator Especial, Sr. Evensen, en su segundo informe, figura en *Anuario... 1984*, vol. II (primera parte), págs. 107 y ss., documento A/CN.4/381.

⁴ Para el texto, véase 2001.ª sesión, párr. 33.