

11. El Sr. FRANCIS dice que la formulación propuesta por el Relator Especial no suscita para él dificultades en cuanto al fondo. La celebración de un tratado por una organización internacional debe considerarse teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 6, así como de otros artículos del proyecto, especialmente los artículos 7 y 11. La argumentación del Sr. Ushakov está justificada cuando, por ejemplo, el consentimiento se refiere a una cuestión que exige una decisión por parte de la organización internacional. Sin embargo, en virtud del apartado j del párrafo 1 del artículo 2, las reglas de la organización comprenden no sólo las decisiones de esa organización, sino también su práctica establecida. Dado que las Naciones Unidas tienen como práctica establecida crear oficinas del PNUD en los países miembros, el Sr. Francis está convencido de que el funcionario competente del PNUD tiene poderes para concertar con un país miembro un acuerdo que obligue irrevocablemente a las partes. Difícilmente podrá ponerse en duda la eficacia jurídica de esta práctica establecida.

12. Si los poderes del Secretario General de las Naciones Unidas fueran objeto de una restricción que contradijera la práctica normal en materia de celebración de acuerdos y si esa restricción no se notificara al otro Estado participante en la negociación, la cuestión quedaría desde luego sujeta a las disposiciones del artículo 47. Por el contrario, la práctica establecida de una organización internacional podría ser tal que resultara superfluo producir en toda ocasión poderes apropiados consignados por escrito. En lo relativo a la aplicación del artículo 47, importa muy particularmente precisar que toda modificación de la práctica establecida de una organización internacional debe comunicarse a las otras partes interesadas. A juicio del Sr. Francis, no basta que la organización afirme haber encargado al jefe de su secretaría que notifique una modificación a las otras partes: deberá cerciorarse de que se ha informado efectivamente a esas partes.

13. A juicio del Sr. SCHWEBEL, ciertamente no es difícil prever casos en los que el Secretario General de las Naciones Unidas pueda tener la capacidad para celebrar, mediante canje de cartas, un acuerdo equivalente a un tratado en el que se hagan arreglos de carácter obligatorio acerca de un representante residente en un Estado Miembro, sin que la Asamblea General tenga que intervenir para aprobar esos arreglos. Estos podrían conformarse a directivas bien establecidas o a un arreglo anterior ya aprobado por un órgano competente de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Secretario General podría modificar los arreglos para responder a necesidades locales e imponer restricciones a su representante, el cual, representando al propio Secretario General, representaría igualmente a las Naciones Unidas. Se sigue esta práctica en el caso de las oficinas de información creadas por las Naciones Unidas en muchos países.

14. Incluso en casos más importantes, cabe preguntarse si, por ejemplo, los acuerdos celebrados entre las Naciones Unidas y los Estados huéspedes con vistas al sostenimiento de las fuerzas de mantenimiento de la paz son en realidad regularmente aprobados por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. En la práctica, el Secretario General podría limitarse a presentar un informe expo-

niendo sus actividades y sus intenciones; el órgano competente, al aprobar el informe, aprobaría al propio tiempo la acción del Secretario General. De un modo análogo, si el comandante de una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas celebra un acuerdo de cesación de las hostilidades a fin de dar a sus tropas la libertad de movimiento prevista en la resolución pertinente del Consejo de Seguridad, ese acuerdo constituye en realidad un tratado, aunque pueda no haber sido previamente aprobado por las Naciones Unidas. Tal acuerdo será objeto de un informe del comandante al Secretario General, el cual dará cuenta a su vez al órgano competente de las Naciones Unidas.

15. Es evidente que pueden presentarse muchas situaciones a las cuales serán aplicables las disposiciones del artículo 47, y esto sólo en el contexto de las Naciones Unidas, sin mencionar el caso de las uniones aduaneras al que se ha referido el Relator Especial. Por ello, el Sr. Schwebel está dispuesto a aceptar el proyecto de artículo 47 en cuanto al fondo y duda que ese texto exija ninguna modificación de redacción.

16. El Sr. SUCHARITKUL aprueba el proyecto de artículo 47, que le parece corresponde perfectamente a la práctica. Es frecuente que los poderes de un representante sean limitados, por ejemplo en el tiempo, o por razones presupuestarias, y es justo que, si esas limitaciones no se han comunicado a la otra parte contratante, el Estado o la organización representados no puedan invocar la falta de conformidad con las instrucciones así dadas.

17. El Sr. VEROSTA considera que el proyecto de artículo 47 se conforma a la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales. En cuanto a la forma, quizá convenga precisar que las organizaciones previstas en el párrafo 2 son organizaciones «internacionales». Además, si la Comisión llega a la conclusión de que la palabra «manifestar» puede restablecerse en algunos artículos, también deberá hacerlo en el párrafo 2 del artículo que se examina.

18. El PRESIDENTE declara que si no se formula ninguna objeción, considerará que la Comisión decide transmitir el artículo 47 al Comité de Redacción para que lo examine teniendo en cuenta las deliberaciones de la Comisión.

*Así queda acordado*⁴.

Se levanta la sesión a las 11.30 horas.

⁴ Para el examen del texto presentado por el Comité de Redacción, véase 1576.ª sesión.

1554.ª SESIÓN

Lunes 18 de junio de 1979, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. Milan ŠAHOVIĆ

Miembros presentes: Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. Evensen, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Riphagen, Sr. Schwebel,

Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat, Sr. Verosta.

El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (A/CN.4/320)

[Tema 5 del programa]

PRIMER INFORME DEL RELATOR ESPECIAL

1. El PRESIDENTE invita al Sr. Schwebel, Relator Especial, a presentar su primer informe sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (A/CN.4/320).

2. El Sr. SCHWEBEL (Relator Especial) dice que ha abordado esta materia sin ideas preconcebidas. No obstante sus aspectos científicos y de ingeniería evidentes, posee un sólido contenido jurídico, como lo prueba la existencia de un número considerable de prácticas de Estados y de tratados. Un estudio de la FAO¹ enumera más de 2.000 instrumentos jurídicos sobre recursos hídricos que van desde el año 1805 hasta 1977. Los múltiples problemas internacionales de índole jurídica planteados por el uso de los cursos de agua internacionales son de sumo interés e importancia práctica. El agua es tan vital para la vida como lo es el aire, y es también una sustancia universal que se mueve por encima, a través y por debajo de las fronteras nacionales. El agua en casos particulares puede agotarse y degradarse. La demanda de agua continuará aumentando con el acrecentamiento de la población mundial, la difusión de la industrialización y la urbanización, la expansión de la agricultura y las necesidades crecientes de energía. En algunos casos pueden ampliarse las existencias de agua, pero en otros pueden contaminarse o agotarse, o simplemente ser inadecuadas. Cuando no hay una regulación, el agua puede producir inundaciones trastornando la vida de millares de seres.

3. Los problemas del agua dulce figuran entre los más graves con los que se enfrenta la humanidad. No puede exagerarse su importancia para el desarrollo económico y social de todos los países, e incluso para el mantenimiento mismo de la vida. La ordenación ecológica de las reservas de agua constituye también un problema crucial.

4. Los problemas del agua salada son esencialmente internacionales, como lo son algunos problemas relativos al agua dulce. Los problemas del agua dulce y del agua salada están interrelacionados a través del ciclo hidrológico, la interacción de los cursos de agua dulce y de agua salada y el hecho de que los peces sean criaturas de estos dos medios. Puede verse también otra relación en el importante papel desempeñado por la Comisión en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El orador espera que la Comisión, con la copiosa experiencia que ha adquirido en ese proceso de codificación y desarrollo progresivo, le orientará sobre la medida

en que el presente proceso de codificación debe igualmente adaptarse a las realidades físicas, y también sobre si el producto de dicho proceso debe incorporar procedimientos cooperativos. Algunas disposiciones del tratado sobre el derecho del mar que ahora se están negociando pueden influir considerablemente en la labor de la Comisión sobre los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

5. No todos los aspectos de los problemas del agua son de interés internacional, por lo cual incluso el alcance del mandato de la Comisión, que no comprende el agua dulce en general, es una cuestión controvertida. Sin embargo, si la humanidad va a abordar de manera efectiva sus ingentes problemas en esta materia, la comunidad internacional debe desarrollar progresivamente y codificar los principios adecuados del derecho internacional, crear procedimientos para su aplicación y establecer instituciones para su desarrollo continuo. Esa necesidad se ha enunciado en la recomendación 92 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en marzo de 1977².

6. La tarea con que se enfrenta la Comisión al desarrollar progresivamente y codificar los principios de derecho internacional relativos a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación es difícil, por dos razones principales. En primer lugar, varían las configuraciones topográficas y políticas de los distintos cursos de agua, como varían también las modalidades de sus usos. Esto ha hecho que algunos especialistas como Brierly y Sauser-Hall, citados en el párrafo 65 del informe del orador, duden de la viabilidad de una ley universal de cursos de agua internacionales. Pero no debe exagerarse la diversidad en la naturaleza y los usos de los cursos de agua internacionales, porque también presentan características comunes. Incumbe a la Comisión dar pruebas de habilidad estableciendo el equilibrio necesario entre lo particular y lo general que ha propugnado en sus observaciones sobre la cuestión contenidas en su informe sobre su 28.º período de sesiones³. La Comisión probablemente encontrará que ya existen algunos principios y procedimientos, bien en forma inarticulada en un cuerpo considerable de práctica de los Estados o como parte, hasta cierto punto, del derecho internacional aceptado.

7. El segundo problema principal con que se enfrenta la Comisión es el de que, aunque el agua es una unidad en movimiento, los Estados ejercen jurisdicción exclusiva sobre sus respectivos territorios. Consideran el agua que pasa a través, por encima y por debajo de sus territorios como suya propia. Proceden con cautela en lo que se refiere a compartir sus aguas y están reacios a contraer obligaciones internacionales respecto a las mismas. En ocasiones, algunos Estados incluso han apoyado la doctrina Harmon, según la cual el derecho internacional no impone ninguna obligación a un Estado respecto de otros Estados en su ejercicio de un poder soberano sobre las aguas sometidas a su jurisdicción, aun cuando dichas aguas también fluyan a través del territorio de otro

¹ *Repertorio sistemático por cuenca de convenios, declaraciones, textos legislativos y jurisprudencia relativos a los recursos hídricos internacionales*, Estudio Legislativo N.º 15, Roma, FAO, 1978.

² *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.77.II.A.12), pág. 53.

³ *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 160, documento A/31/10, párr. 164.

Estado. Pero ahora se reconoce que la doctrina Harmon ha quedado anticuada. Ha sido repudiada por los Estados Unidos de América, por ejemplo, y un eminente internacionalista la ha criticado severamente, poniendo de relieve que el territorio no sólo confiere derechos, sino que también impone obligaciones a un Estado⁴. Ese tratadista apoya los principios de la comunidad de intereses y la igualdad de derechos de todos los Estados ribereños y el deber de un Estado de impedir que sufran perjuicio considerable los derechos de un Estado vecino; junto con otras autoridades modernas, apoya la idea de una distribución equitativa de los beneficios de las aguas de los cursos de agua internacionales⁵.

8. La sensibilidad de los Estados respecto a las aguas que se encuentran en su territorio ha llevado a la Comisión al punto crucial de su segundo problema principal: cómo definir un curso de agua internacional. Las respuestas al cuestionario de la Comisión⁶ dejan bien sentado que un número importante de Estados rechazan el concepto geográfico de la cuenca hidrográfica internacional como base adecuada para el estudio de la Comisión, no obstante el hecho de que las aguas de una cuenca hidrográfica están interrelacionadas de modo que comprenden tanto aguas subterráneas como aguas de superficie, y el hecho de que un número considerable de otros Estados, como lo prueban diversos tratados modernos y organismos tales como el Instituto de Derecho Internacional y la Asociación de Derecho Internacional, consideran la cuenca hidrográfica como fundamentalmente característica del curso de agua internacional. Los Estados a que el orador se refiere se basan en la definición de un río internacional que se da en el Acta Final del Congreso de Viena, a saber, que es «un río que separa o atraviesa el territorio de dos o más Estados»⁷. Pero esa definición, elaborada cuando los conocimientos del ciclo hidrológico estaban en su infancia, no satisface las necesidades de la actual comunidad internacional, con sus demandas sin precedentes de agua dulce. Si la Comisión se basa en un concepto tan anticuado, se prestará a la acusación de que hace un desarrollo más bien regresivo que progresivo del derecho.

9. Otro argumento expuesto por varios Estados, entre ellos algunos importantes países ribereños, es que un gran número de tratados (que se admite se ocupan en su mayoría sobre todo de la navegación) tratan los cursos de agua internacionales como ríos internacionales contiguos y sucesivos. Basándose una vez más en la definición del Congreso de Viena, que pretenden está generalmente aceptada como derecho internacional consuetudinario, esos Estados sostienen que adoptar un planteamiento basado en la cuenca hidrográfica sometería o podría someter grandes superficies de agua y de tierra a obligaciones internacionales que no sólo son inaceptables sino también innecesarias. Un Estado al cual llega el agua

desde una parte extranjera de la cuenca sólo puede reclamar si la cantidad o las propiedades del agua resultan efectivamente alteradas desfavorablemente por actividades en esa parte de la cuenca. No hay certeza de que eso ocurra. En apoyo de esa afirmación se ha citado la sentencia dictada por un tribunal arbitral en el *Asunto del lago Lanoux*⁸.

10. Entre las posiciones de los Estados que apoyan o rechazan el punto de vista de la cuenca hidrográfica hay otros enfoques. Uno es que el curso de agua internacional debe definirse en términos de la cuenca fluvial, a saber, el río y sus afluentes, con exclusión del agua subterránea. Ese concepto tiene mucho en su favor y ha sido apoyado por el anterior Relator Especial para la materia⁹. Otro enfoque, que puede observarse en las respuestas de países como Canadá, Francia y Nicaragua, es aceptar ríos internacionales contiguos y sucesivos como una definición mínima de trabajo, pero completarla con el concepto de cuenca hidrográfica respecto de determinados usos o abusos del agua. Un tercer enfoque es el de los Estados que objetan a cualquier obligación que se les imponga mediante una definición basada en la cuenca hidrográfica, pero que no objetarían necesariamente la idea de obligaciones que pudieran contraer libremente respecto de una cuenca hidrográfica determinada. Esto constituye un punto de vista convincente, bien expuesto en la respuesta de Polonia, y quizá la Comisión desee profundizarlo. El proyecto de artículo está redactado de tal modo que se puede hacer uso de ese enfoque.

11. Otra posibilidad es proporcionar a los Estados una especie de convención básica complementada con artículos adicionales en los que se estipule cómo pueden contraer obligaciones específicas relativas a un curso de agua determinado, y combinar esto con una cláusula facultativa en virtud de la cual los Estados partes en la convención puedan definir el alcance de sus obligaciones relativas a los cursos de agua de conformidad con la convención por referencia ya a ríos, lagos y canales internacionales sucesivos y contiguos, o a éstos más sus afluentes (con inclusión de los afluentes que se encuentran en su integridad en el territorio de un Estado), es decir, al sistema fluvial, o a lo que queda mencionado más el agua subterránea, es decir, la cuenca hidrográfica. En todo caso, la Comisión debe tener plenamente en cuenta las diferencias de opinión entre los Estados en lo que respecta a considerar la cuenca hidrográfica como el fundamento de su labor, la cual no serviría de nada si su proyecto de artículos no obtuviera el apoyo de un grupo importante de países ribereños. Hay otros muchos sectores sobre los cuales los Estados pueden ponerse de acuerdo, y en todo caso, la Comisión ha decidido en su 28.º período de sesiones que proseguirá su labor sin abordar la cuestión de la definición al principio de los trabajos¹⁰.

12. Pasando al informe en sí, el Sr. Schwebel dice que su objeto es el de establecer un marco conceptual y táctico para tratar el derecho de los usos de los cursos de agua

⁴ E. Jiménez de Aréchaga, «International Law in the Past Third of a Century», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1978-I*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff y Noordhoff, 1979, t. 159, pág. 192.

⁵ *Ibid.*, págs. 192 a 200.

⁶ Véase *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), págs. 161 y ss., documento A/CN.4/294 y Add.1; y *Anuario... 1978*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/314.

⁷ Véase A/CN.4/320, párr. 43.

⁸ Véase Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.V.3), pág. 281.

⁹ Véase A/CN.4/320, párr. 47.

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

internacionales para fines distintos de la navegación, pero no ocuparse del fondo de este derecho, excepto en relación con los proyectos de artículos 8, 9 y 10, concernientes a los datos. Si se estima aceptable el criterio básico del informe y del proyecto de artículos, podrían prepararse ulteriores artículos sobre las categorías de los usos de cursos de agua internacionales; sobre cuestiones especializadas tales como la lucha contra las inundaciones, erosión, sedimentación, intrusión de agua salada, aguas costeras y estuarios, y posiblemente la sequía; sobre las relaciones y prioridades entre las categorías de usos; y sobre las relaciones entre cuestiones tales como la lucha contra las inundaciones y la erosión y entre usos concretos tales como la irrigación y problemas especializados como la erosión. Podría tratarse la contaminación en relación con usos determinados. Los principios generales de derecho de los usos de los cursos de agua internacionales deben tener cabida, pero sería mejor que surgieran del estudio previo de los diversos usos.

13. La Comisión tendrá que pensar en el establecimiento de disposiciones institucionales para la utilización cooperativa de cursos de agua internacionales, así como de disposiciones para la solución de controversias. Respecto a las disposiciones institucionales, la Comisión podría solicitar las opiniones de las instituciones interesadas; sería útil solicitar las reacciones ante el presente informe e informes ulteriores de órganos tales como comisiones fluviales internacionales, bancos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, e instituciones regionales y de las Naciones Unidas como el PNUD, la CESPAP, la CEPE y la OCDE. Se está preparando, bajo los auspicios de una fundación canadiense, un estudio prometedor sobre las operaciones de las comisiones fluviales internacionales.

14. En lo que respecta al capítulo I de su informe, el orador indica que la civilización se desarrolló inicialmente en torno a ríos como el Nilo, el Tigris, el Eufrates, el Indo, el río Amarillo y los ríos de Persia y el Perú. Las antiguas civilizaciones desarrollaron importantes aspectos del derecho del agua y sus considerables esfuerzos por regular los ríos tuvieron éxito en general. Sin embargo, hasta los siglos XVII y XVIII no comenzó el hombre a comprender el ciclo hidrológico, y ha sido la ciencia moderna la que ha demostrado plenamente la relación entre las aguas de superficie y las aguas subterráneas y la unidad de la cuenca hidrográfica.

15. En los párrafos 9 a 31 del informe se bosquejan algunas de las características relevantes del agua a fin de proporcionar la base para que la Comisión aborde con conocimiento científico los problemas de los cursos de agua internacionales. El proyecto de artículos debe responder a las realidades físicas del agua dulce, por lo que la Comisión debe conocer esas realidades. La Comisión precisará asesoramiento técnico, pero los datos básicos figuran en obras clásicas, que el orador ha citado en el informe.

16. En los párrafos 9 a 21 del informe se resume el ciclo hidrológico, que es el proceso en virtud del cual el agua cae de la atmósfera a la tierra, regresa ulteriormente a la atmósfera y cae de nuevo en forma de precipitación. Según cálculos científicos, el agua en la atmósfera cae a tierra y es sustituida cada doce días. El ciclo se mantiene

de diversas formas: el agua puede ser absorbida por la tierra y fundirse eventualmente con las aguas subterráneas, puede encauzarse hacia arroyos o ríos o puede regresar a la atmósfera mediante la transpiración o la evaporación. El agua repone los lagos y las corrientes superficiales al caer directamente en un curso de agua, al deslizarse por el suelo o a través de éste como escorrentía o al infiltrarse en la tierra hasta que alcanza las aguas subterráneas. Estas aguas se encuentran bajo la tierra, retenidas por capas de lecho rocoso impermeable, y suelen caracterizarse por una corriente lenta y constante. La función del curso de agua en el ciclo hidrológico es la de encauzar las aguas de superficie y las aguas subterráneas hasta el mar. La escorrentía superficial es la fuente más visible de humedad para los cursos de agua, pero es menos importante que las aguas subterráneas, que se cree que constituyen el 97% aproximadamente del agua que existe en la tierra, excluidos los océanos, casquetes polares y glaciares. Si las aguas subterráneas cesaran de moverse, la cantidad de agua en los cursos de agua se reduciría radicalmente. Como se indica son mayor detalle en el párrafo 21 del informe, existen razones poderosas para incluir las aguas subterráneas y las aguas de superficie en el ámbito de los cursos de agua internacionales que ha de examinar la Comisión. Los procesos de evaporación, aireación, filtración y dilución permiten que el agua se autopurifique. Los distintos cursos de agua se caracterizan por diferencias de cantidad, calidad y corriente y experimentan variaciones estacionales.

17. Las consecuencias internacionales de las características físicas del agua son evidentes: en primer lugar, el agua no está limitada por fronteras políticas, y en segundo lugar, su naturaleza consiste en transmitir a una región los cambios ocurridos en otra. El alcance de las consecuencias transnacionales del agua ha sido ya expuesto en un estudio de las Naciones Unidas¹¹.

18. De este modo, el capítulo I del informe establece la base científica para el examen del tema por la Comisión. Se subraya en este capítulo el primer aspecto principal que requiere la atención de la Comisión, a saber, el contraste entre las características comunes y la diversidad de los cursos de agua, pero al mismo tiempo se considera el segundo aspecto, a saber, la definición de un curso de agua internacional. El capítulo II trata concretamente de este segundo problema. Se ha preguntado a los Estados si la cuenca hidrográfica (o cuenca de drenaje) constituye la base adecuada para un estudio de los aspectos jurídicos de los usos y de la contaminación de los cursos de agua internacionales. Aunque los factores hidrológicos parecen abogar por el criterio de la cuenca hidrográfica, algunos Estados adoptaron la opinión clásica de que un curso de agua internacional es un río que separa o atraviesa el territorio de dos o más Estados. En una forma más elaborada del concepto de cuenca hidrográfica que los especialistas en esta materia denominan «sistema de recursos hídricos internacionales» se toman en cuenta la

¹¹ Véase *Administración de recursos hidráulicos internacionales—Aspectos institucionales y jurídicos: informe del Grupo de Expertos sobre los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo de los recursos hidráulicos internacionales*, Natural Resources/Water Series N.º 2 (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.75.II.A.2), párrs. 21 y 22.

función fundamental del agua en la atmósfera y el efecto de las actividades de modificación del clima sobre el abastecimiento de agua. Sin embargo, el informe no examina esta idea y permanece dentro de los límites del examen realizado anteriormente por la Comisión de esta materia.

19. Al Sr. Schwebel le complacería que la Comisión diera su opinión sobre la manera en que ha expuesto los hechos científicos relativos al alcance de los cursos de agua internacionales, y también sobre los proyectos de propuesta presentados por el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano sobre el derecho de los ríos internacionales¹². En esas propuestas se tiene en cuenta la definición de cuenca hidrográfica internacional dada en las «Normas de Helsinki» sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales, aprobadas por la Asociación de Derecho Internacional en 1966¹³. El orador espera que la Comisión tomará debidamente en consideración las «Normas de Helsinki», que utilizan el concepto de la cuenca hidrográfica internacional, y los principios relativos a la utilización de aguas internacionales no marítimas formulados en 1961 por el Instituto de Derecho Internacional¹⁴. Igualmente espera que la Comisión tomará plenamente en cuenta el hecho de que el concepto de cuenca hidrográfica figura en diversos tratados modernos, incluidos el Tratado de Cooperación Amazónica¹⁵, el Acta relativa a la navegación y a la cooperación económica entre los Estados de la cuenca del Níger¹⁶, la Convención relativa al aprovechamiento general de la cuenca del río Senegal¹⁷, el Tratado de la cuenca del Mekong¹⁸ y el Tratado entre China y la Unión Soviética sobre los ríos Argun y Amur¹⁹.

20. Sin embargo, la Comisión advertirá, de lo que ha dicho anteriormente y del párrafo 55 de su informe, que el orador se ha considerado obligado a tomar en cuenta en su proyecto no sólo las opiniones contradictorias de los Estados sobre lo que constituye un curso de agua internacional, sino también la decisión adoptada por la Comisión en su 28.º período de sesiones de aplazar la cuestión de la definición de los cursos de agua internacionales²⁰.

21. Sin embargo, el Relator Especial ha estimado conveniente proponer, en el capítulo II de su informe, un artículo inicial sobre el alcance del proyecto, y ello por diversas razones. En primer lugar, la historia del tema

revela la existencia de considerables diferencias entre los Estados sobre esta cuestión. Por consiguiente, si no se establece un punto común de partida, se obstaculizará la elaboración de un cuerpo coherente de normas. En segundo lugar, si se indica que el proyecto de artículos se ocupará de los cursos de agua internacionales, aun cuando no se defina este término, se pondrá en claro que quedan excluidos la lluvia, el agua de los océanos, las nubes, la niebla, la nieve y el granizo. En la formulación del párrafo 1 del artículo inicial se toman en cuenta determinados problemas relacionados con el uso de las aguas y de ese modo se reflejan sugerencias hechas por los Estados en su respuesta al cuestionario de la Comisión. El artículo podría ampliarse para incluir el efecto de los cursos de agua internacionales sobre estuarios y aguas ribereñas, tal vez en forma compatible con las disposiciones conexas de los artículos relativos al derecho del mar. Es también necesario un artículo sobre el alcance del proyecto para establecer que es el hecho del uso de las aguas y no la persona del usuario lo que determina la aplicación del proyecto de artículo, como se indica en el párrafo 59 del informe.

22. El proyecto de artículo 1 comienza con una referencia a los «usos» y no a los «fines distintos de la navegación», porque en las respuestas de los Estados al cuestionario de la Comisión se ha indicado acertadamente que en el proyecto de artículos debían tomarse en cuenta las interacciones entre los fines distintos de la navegación y esta última. Las exigencias de la navegación afectan la cantidad y la calidad del agua disponible para otros fines. Tal es la base de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo.

23. El capítulo III aborda directamente el primero de los principales problemas de la Comisión, a saber, la diversidad de los cursos de agua. Las normas generales que han establecido el Instituto de Derecho Internacional y la Asociación de Derecho Internacional, y especialmente las «Normas de Helsinki», de esta última Asociación, se examinan en el informe (párrs. 66 a 84) a los solos efectos, en la presente fase, de indicar que esas normas generales tal vez tengan que complementarse mediante normas ajustadas a un determinado curso de agua. La Comisión ya reconoció esto en su 28.º período de sesiones²¹.

24. En los párrafos 86 y ss. el informe examina el primer tratado moderno que aplica el concepto de la ordenación de un curso de agua sobre la base de la cuenca, a saber, la Convención relativa a la ordenación de las fuerzas hidráulicas que interesan a varios Estados (Ginebra, 1923)²². Esta Convención reviste un interés particular en cuanto que prevé ulteriores acuerdos que han de concertar los Estados conjuntamente interesados en la ordenación de las fuerzas hidráulicas, es decir, lo que puede llamarse acuerdos de «ejecución» o de «usuarios» o de «sistema», que crearían una obligación concreta respecto de los compromisos generales contraídos de conformidad con la Convención y que pueden versar sobre cualquiera de los ocho temas enumerados en el párrafo 89 del informe del orador. Estos acuerdos complementarios relativos a usos concretos de determinados cursos de agua pueden complementar artículos que enuncien principios

¹² Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano, *Report of the Twelfth Session, held in Colombo from 18th to 27th January 1971*, New Delhi, 1972, cap. IV, anexo 1 [en inglés solamente].

¹³ Véase A/CN.4/320, párr. 34.

¹⁴ *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1961, Basilea, vol. 49, t. II, págs. 370 a 372.

¹⁵ American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XVII, N.º 5, septiembre de 1978, pág. 1045 [texto inglés].

¹⁶ Véase A/CN.4/320, párr. 98.

¹⁷ Véase *Anuario ... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 207, documento A/CN.4/295, párr. 33.

¹⁸ *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 63.V.4), pág. 267 [texto inglés].

¹⁹ *Ibid.*, pág. 280 [texto inglés].

²⁰ Véase *Anuario ... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 160, documento A/31/10, párr. 164.

²¹ *Ibid.*

²² Véase A/CN.4/320, párr. 86.

generales respecto de los cursos de agua internacionales. Teniendo esto presente —es decir, combinando el enfoque de las «Normas de Helsinki» y de los principios formulados por el Instituto de Derecho Internacional con el de la Convención de Ginebra de 1923, sin perjuicio de que la cuestión que se examine sean los ríos, o los sistemas fluviales, o las cuencas hidrográficas—, el Sr. Schwebel ha propuesto los proyectos de artículos 2, 3 y 4 como una solución al problema fundamental de la diversidad de los cursos de agua.

25. En el artículo 2, las palabras «Estado que contribuya a alimentar» significa un Estado del que deriva el agua de un curso de agua internacional; la cuestión de si deriva sólo de aguas superficiales o también de aguas subterráneas queda sin respuesta así como la de cuáles son las aguas superficiales de que se trata, es decir, si entran en juego afluentes. Las palabras «todo Estado que [...] utilice las aguas de un curso de agua internacional» se refieren también a los habitantes del Estado, ya sean personas físicas o personas jurídicas. Se ha adoptado la expresión «Estado usuario» porque es neutral desde el punto de vista del ámbito del proyecto de artículos, aunque, a juicio del Sr. Schwebel, sería más conveniente decir «Estado del sistema», indicando que los Estados interesados en un curso de agua internacional participan en un sistema interrelacionado. Aún podría ser mejor la expresión «Estado de la cuenca», que tendría la connotación de una regulación a escala de la cuenca de los cursos de agua internacionales. El orador espera que la Comisión encuentre la manera de utilizar uno de estos dos últimos términos.

26. El artículo 3 establece una proposición directa que, de ser necesaria, puede desarrollarse en artículos subsiguientes del proyecto.

27. El artículo 4, que no se propone ser exhaustivo, da tres definiciones fundamentales. Un Estado puede llegar a ser parte en los artículos siempre que sea un Estado usuario, como se define en el artículo 2, pero esto excluiría a los Estados que no reúnan los dos requisitos de contribuir a alimentar y de hacer uso de un curso de agua internacional. En consecuencia, posiblemente debería redactarse el artículo 2 de modo que diga:

«Para los efectos de los presentes artículos, todo Estado que contribuya a alimentar o que utilice las aguas de un curso de agua internacional, o que contribuya a alimentar y utilice las aguas de un curso de agua internacional, se denominará Estado usuario.»

Pero incluso si se utiliza esa formulación más amplia, los Estados que no contribuyen a alimentar ni utilizan las aguas de un curso de agua internacional no pueden llegar a ser partes en los artículos, y puede ser conveniente que el mayor número posible de miembros de la comunidad internacional dé su apoyo a un instrumento de codificación. Se verá por el artículo 4 que un «Estado contratante» puede adherirse libremente a los principios y procedimientos generales y supletorios del proyecto de artículos sin contraer las obligaciones más específicas vinculadas a un acuerdo de usuarios.

28. Respecto del término «Estado cooperante», puede presumirse normalmente que si un Estado usuario está dispuesto a llegar a ser parte en un acuerdo de usuarios, tal como se define en el proyecto de artículos, también

estará dispuesto a ser parte en los artículos, ya que para que un acuerdo sea un acuerdo de usuarios de conformidad con los artículos, ha de estar relacionado con ellos como se establece en el proyecto de artículo 5. Sin embargo, si un Estado usuario prefiere actuar únicamente en el contexto de un curso de agua internacional específico, no debe haber objeción para permitirle que pase a ser parte en un acuerdo de usuarios con dos restricciones: en primer lugar, debe haber otro u otros Estados usuarios que sean partes tanto en los artículos como en el acuerdo de usuarios para asegurar que el acuerdo de usuarios se ha concertado en el marco de los artículos; y, en segundo lugar, el acuerdo de usuarios debe reforzar los principios básicos, aunque sean supletorios, de los artículos estipulando que son aplicables a las relaciones de las partes en el acuerdo de usuarios con respecto a las cuestiones no reguladas en dicho acuerdo. Los proyectos de artículos 5 y 6 se han preparado atendiendo a estas consideraciones, que se explican más detenidamente en los párrafos 92 a 101 del informe. Quizás deban agregarse las palabras «y así lo estipulará» al fin del párrafo 1 del artículo 6, *ex abundantia cautelae*.

29. El párrafo 2 del artículo 6, de conformidad con la intención de la Comisión de que el proyecto de artículos sea de carácter supletorio, concede a las partes en un acuerdo de usuarios la posibilidad de variar las obligaciones contenidas en los artículos para sus finalidades particulares. Un enfoque distinto consistiría en exigir de las partes en un acuerdo de usuarios comprendido en el marco de los artículos que aplicaran los principios y procedimientos enunciados en los artículos independientemente de las disposiciones del acuerdo de usuarios. Aunque ello podría reforzar el efecto de los artículos, también podría disuadir a Estados usuarios a concertar acuerdos de usuarios en el marco de los artículos, y tendría el efecto de imponer a los Estados no partes en los artículos obligaciones para las que no habían dado su consentimiento contractualmente. Incluso podría ser conveniente para los Estados de un curso de agua internacional determinado concertar acuerdos en términos que no se conformasen a los de los artículos. La Comisión comprenderá que el proyecto no veda a esos Estados la posibilidad de concertar entre ellos acuerdos de usuarios no relacionados con los artículos. Todo lo que el artículo 5 significa es que un acuerdo de usuarios no será tal a los efectos de los artículos a no ser que por lo menos una parte en el acuerdo sea también una parte en los artículos. De conformidad con el artículo 6, dicho acuerdo de usuarios sería concertado en el marco de los artículos, que luego se aplicarían supletoriamente a los Estados usuarios no partes en los artículos. Por supuesto, los artículos no se aplicarían a los acuerdos de usuarios concertados completamente fuera de su ámbito.

30. El artículo 7 es el último de los artículos relacionados con la cuestión de conciliar la necesidad de principios generales con la diversidad de los cursos de agua. A primera vista, el reducido número de ratificaciones o adhesiones necesarias puede parecer sorprendente, porque, con razón, las convenciones basadas en proyectos de artículos aprobados por la Comisión han estipulado en general la necesidad de un número considerable de ratificaciones o adhesiones para su entrada en vigor. Sin embargo, el artículo 7 tiene por objeto poner en vigor los

artículos para un curso de agua internacional determinado y no respecto de todas las partes en los artículos. Al ocuparse de los cursos de agua internacionales, la Comisión trata una nueva situación: procura establecer principios y procedimientos mundiales de carácter supletorio que, para ser efectivos, deben operar dentro de los límites de cada curso de agua. En tal situación no es aplicable el principio de a mayor número, mayor seguridad; incluso con 35 o más adhesiones, los artículos, sin una disposición como la del artículo 7, no tendrán una repercusión práctica si, de los 35 Estados que se adhieran, no hubiera dos que compartieran el mismo curso de agua. Tal fue la suerte, en el fondo, que corrió la Convención de Ginebra de 1923 mencionada anteriormente. El orador ha explicado la posición con más detenimiento en los párrafos 102 a 109 del informe. En particular, estima que el contenido de los párrafos 108 y 109 justifica que haya fijado un número tan bajo como es el de dos Estados a los efectos de poner los artículos en vigor para un curso de agua determinado. Como se observa en el párrafo 110, podría aplazarse la cuestión de determinar si los artículos deben contener una disposición relativa a su entrada en vigor general.

31. La Comisión puede estimar ahora que en el plan del proyecto hace pasar por la puerta trasera lo que evita hacer pasar por la puerta principal, es decir, que en efecto se adopta el enfoque de la cuenca hidrográfica aun cuando en el informe del orador y en la presentación que de él están haciendo no se reconozca. A ese cargo el orador responde que no es necesariamente culpable. En primer lugar, el proyecto no habla de cuencas sino de cursos de agua internacionales. En segundo lugar, los hidrólogos, los ingenieros y los asesores que han preparado estudios para la Secretaría de las Naciones Unidas piensan en función de la cuenca hidrográfica: era prácticamente imposible dejar de mencionarla al referirse a sus trabajos. En tercer lugar, el Sr. Schwebel no cree que los artículos tal como están redactados requieran que la Comisión tome partido por uno u otro enfoque.

32. Esa conclusión puede ilustrarse mediante un ejemplo del uso de una cláusula facultativa, posibilidad que ha mencionado anteriormente. Supóngase que hay tres Estados situados en las aguas de una cuenca hidrográfica por la que discurre el río Sinuoso. El Estado A es atravesado por una sección del río. El Estado B es atravesado por una sección del río y también por afluentes del mismo que se hallan situados exclusivamente en el territorio del Estado B. En el Estado C nace el agua subterránea que se infiltra en el Estado B y después desemboca, a través de los afluentes, en el propio río Sinuoso. El Estado B no es un Estado ribereño pero sí es un Estado de la cuenca. Si los Estados A, B y C adoptan todos ellos el enfoque de la cuenca hidrográfica y desean todos ser partes en los artículos, o en un acuerdo de usuarios concertado en el marco de los artículos, o en ambos, los tres pueden optar por ello. Los artículos entrarán en vigor para el río Sinuoso y serán obligatorios para los Estados A, B y C. En otro caso, si el Estado A, adoptando un enfoque ribereño, desea entrar en relaciones, de conformidad con los artículos y con un acuerdo de usuarios, con el Estado B, puede, conforme a la cláusula facultativa, especificar que considera los artículos y el acuerdo de

usuarios como aplicables únicamente a los ribereños. Habiendo especificado esto, sus relaciones sólo serán con el Estado B, siempre que el Estado B acepte las condiciones del Estado A. En tal caso, habrá una relación contractual entre los Estados A y B y, en cumplimiento del artículo 7, los artículos entrarán en vigor entre ellos respecto del curso de agua del río Sinuoso. Sin embargo, el Estado B puede adoptar el mismo enfoque que el Estado A respecto al Estado C, es decir, el enfoque ribereño. Si así lo hace, el Estado C no podrá llegar a ser parte en los artículos respecto de ese curso de agua. Por otra parte, el Estado B puede decir que está dispuesto a aplicar los artículos, u otro acuerdo de usuarios, a sus relaciones con el Estado C, el vecino no ribereño de la cuenca, e incluir los afluentes y el agua subterránea que fluye al río Sinuoso. En tal caso, surgirá una relación contractual entre los Estados B y C.

33. A juicio del Sr. Schwebel, este enfoque concuerda con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados²³, pero puede presentar una complejidad considerable y exigirá un examen detenido. No recomienda necesariamente que se utilice la cláusula facultativa, y sólo desea señalar que el proyecto no prejuzga la cuestión del enfoque que debe adoptarse para las definiciones.

34. El capítulo IV del informe es importante por dos razones. En primer lugar, los proyectos de artículos que propone establecen obligaciones sustantivas que deberán asumir los Estados contratantes y prevén también que pueden asumir asimismo tales obligaciones mediante acuerdos de usuarios. Además, se deja a los Estados cooperantes la posibilidad de asumir obligaciones en materia de reunión e intercambio de datos. Las obligaciones de este tipo contraídas por un Estado cooperante y un Estado contratante en virtud de un acuerdo de usuarios serán tal vez más amplias que las obligaciones mínimas de reunión e intercambio de datos asumidas por un Estado contratante en virtud de los artículos. En segundo lugar, las obligaciones contenidas en los artículos 8 a 10 son sustantivas; como se pone de relieve en el párrafo 131 del estudio de las Naciones Unidas ya citado²⁴, la reunión y el intercambio de datos son fundamentales para regular los cursos de agua internacionales, y por lo tanto para un derecho internacional significativo sobre la materia.

35. Muchos tratados contienen disposiciones sobre la reunión y el intercambio de datos relativos a las aguas como principios básicos. En la reunión de datos desempeñan una función esencial las comisiones creadas para administrar los regímenes de los ríos, tales como la Comisión del Danubio, la Comisión central para supervisar la navegación en el Rin y la Comisión Internacional mixta sobre la contaminación del lago Erie, del lago Ontario y de la sección internacional del río Saint-Laurent. Entre las declaraciones y resoluciones internacionales que han reconocido también la importancia de la reunión de datos, están la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados²⁵ (art. 3), la recomenda-

²³ *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

²⁴ Véase nota 11 *supra*.

²⁵ Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General.

ción 51 aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano²⁶ y 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 aprobado en 1978 por el Grupo Intergubernamental de Expertos del PNUMA sobre recursos naturales compartidos por dos o más Estados²⁷. La práctica de los Estados y las declaraciones de órganos internacionales en favor de la obligación de reunir e intercambiar datos sobre los cursos de agua internacionales son tan considerables que algunos observadores han llegado a la conclusión de que ya ha aparecido una norma de derecho internacional en la materia. El Sr. Erik Suy, Asesor Jurídico, hizo recientemente una declaración pertinente al respecto en un artículo escrito a título privado²⁸.

36. Los artículos 8 y 9 tienen en cuenta la variación posible en la cantidad de datos que se precisan para un determinado curso de agua. El párrafo 1 del artículo 8 prevé la reunión de una cifra mínima de información común a todos los cursos de agua. Sin embargo, ante su limitado conocimiento técnico en la materia, el Relator Especial no ha intentado delinear con precisión los elementos pertinentes de la reunión de datos. El espacio dejado en blanco en el artículo 8 así como en el párrafo 1 del artículo 9 prueban la necesidad de que la Comisión obtenga asesoramiento técnico. El párrafo 2 del artículo 8 se limita a establecer la obligación de hacer «todo lo posible» dada la diversidad de los métodos y recursos pertinentes de los Estados. El párrafo 3 se refiere al problema especial planteado por la calidad del agua y otros datos. Es innegable la necesidad de obtener información sobre la calidad del agua, pero puede ponerse en tela de juicio la conveniencia de establecer requisitos uniformes y universales. La reunión de datos sobre la calidad del agua es una cuestión en la que los acuerdos de usuarios pueden tener un valor especial.

37. El párrafo 1 del artículo 9 trata del intercambio de datos reunidos de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 8. Quizá debería obligarse a los Estados contratantes a compartir esa información mínima no sólo con otros Estados contratantes y Estados cooperantes, sino también con Estados no contratantes, e incluso con todos los Estados que desearan tal información, pero una disposición de ese tipo, entre otros inconvenientes, disminuiría el estímulo de los Estados por llegar a ser partes en los artículos y en los acuerdos de usuarios contraídos dentro del marco de los artículos.

38. El párrafo 2 del artículo 9 se limita a pedir que se haga «todo lo posible» en relación con el suministro de datos distintos de los datos mínimos. La Comisión observará que impone una obligación a los Estados cooperan-

tes aunque por definición no son partes en los artículos. Evidentemente es de desear que un Estado cooperante esté obligado a hacer todo lo posible por reunir y facilitar también los datos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 8. El Sr. Schwebel prevé que los Estados cooperantes contraigan ambas obligaciones a través de los acuerdos de usuarios celebrados en el marco de los artículos. Quizá sea necesario redactar de nuevo los artículos relativos a la reunión y el intercambio de datos y su costo a fin de expresar la situación con mayor claridad. El artículo 10, que se refiere al costo de la reunión y el intercambio de datos, se explica por sí mismo.

39. Es evidente que la Comisión no puede todavía ocuparse del proyecto de artículos, y aún menos resolver sobre él. Sin embargo, el orador espera que la Comisión indicará si cree que el enfoque básico que ha adoptado tiene sentido o no. Espera también que será posible examinar los artículos más adelante en el período de sesiones.

40. El PRESIDENTE felicita al Relator Especial por su primer informe, que versa sobre un tema complejo que exige mucha reflexión por parte de la Comisión. Confía en que, incluso en la etapa actual, los miembros de la Comisión podrán indicar su opinión básica sobre el tema y ayudar así al Relator Especial en su trabajo futuro sobre la materia.

41. El Sr. RIPHAGEN dice que el informe lúcido y detallado del Relator Especial deja muy claro que, como resultado de la tecnología y los conocimientos científicos modernos, el sistema internacional de dividir todo el medio humano en los llamados territorios de los llamados Estados soberanos resulta anticuado en muchos aspectos. Ello es particularmente cierto en el caso del agua, ya sea agua del mar o agua dulce, porque está en constante movimiento. Se puede decir con razón que una característica de los territorios de los Estados es que no son compartimientos estancos. Incluso los movimientos humanos a través de límites internacionales (aunque los Estados pueden evitarlos físicamente o legislar contra ellos en virtud del ejercicio de poderes soberanos) se consideran en derecho internacional como objeto de normas que limitan tales restricciones. Esas normas dimanán del *jus communicationis*, sobre el cual, aunque algunos autores pretenden que no existe, se apoyan, sin embargo, muchas normas de derecho internacional positivo. El sistema de la división del mundo en Estados debe complementarse por lo tanto con un sistema de cooperación entre Estados respecto a los medios naturales de comunicación que forman parte de sus distintos territorios.

42. El establecimiento de una serie de normas de derecho internacional relativas a los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación constituye una necesidad y tales normas implican limitaciones en la soberanía de los Estados sobre sus territorios. Existen ya muchas normas internacionales pertinentes, aunque son sobre todo normas convencionales relacionadas principalmente con los usos específicos de determinados cursos de agua y más particularmente con los usos para fines de navegación de los cursos de agua que se llaman ríos internacionales. Sin embargo, las convenciones de que se trata incluyen normas sobre otros usos de

²⁶ 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), primera parte, cap. II, secc. B.

²⁷ UNEP/GC.6/17.

²⁸ E. Suy, «Innovations in international law making processes», *The International Law and Policy of Human Welfare*, ed. por R. St. John MacDonald, D. M. Johnston y G. L. Morris, Alphen aan den Rijn, Sijthoff y Noordhoff, 1978, pág. 193.

usos de territorio, es decir, la construcción de puentes enteramente en el territorio de un Estado sobre el río de que se trate, o la construcción de otras instalaciones que están fuera del río mismo pero que no obstante afectan sus usos para fines de navegación. Hay normas internacionales que tratan también del impacto de los usos de los ríos para fines de navegación en otros aspectos; por ejemplo, con el fin de prevenir la contaminación hay normas que se refieren a la construcción y diseño de buques que transportan mercancías peligrosas. De aquí que el tema exija un enfoque amplio, no sólo respecto al alcance de los usos de las aguas y de los cursos de agua, sino también a fenómenos naturales tales como inundaciones, erosión, sedimentación y la intrusión de agua salada. No obstante, cualquier conjunto amplio de normas de derecho internacional general que la Comisión pueda preparar sólo podrá servir como marco para normas convencionales más concretas que se establecerán entre los Estados más directamente interesados.

43. La tarea de formular tal marco es ingente; ha de incluir un análisis cuidadoso de las muchas normas convencionales existentes a fin de deducir sus elementos jurídicos comunes y distinguir éstos de los asuntos de mera organización y reglamentación.

44. El enfoque adoptado por el Relator Especial en su proyecto de artículos es en general aceptable, aunque evidentemente invita a hacer algunas preguntas. La primera se refiere a la relación entre el proyecto de artículos y las normas existentes de derecho internacional general consuetudinario. Naturalmente, se pretende que el proyecto llegue a ser una convención, como se desprende del uso de términos tales como «Estado [...] parte en los presentes artículos», en el artículo 4. En consecuencia, la Comisión debería en algún momento aclarar que los artículos se aplicarán sin perjuicio de las normas de derecho general consuetudinario relativas a los usos de las aguas de los cursos de agua internacionales, ya que se reconoce generalmente que, según el derecho internacional moderno, un Estado no disfruta de libertad completa en la determinación del uso de tales aguas dentro de su territorio.

45. Otra pregunta similar es la de la relación entre el proyecto de artículos y los acuerdos de usuarios existentes y futuros entre los Estados. En ese contexto tienen particular importancia las definiciones de «acuerdo de usuarios» y «Estado usuario» para los efectos del proyecto de artículos. Se deduce del artículo 5 que el proyecto de artículos se aplicará sólo a los acuerdos de usuarios en los que al menos una parte sea también parte en los artículos y sólo respecto a acuerdos de usuarios futuros. Es necesario, por lo tanto, determinar en algún momento la relación entre el proyecto de artículos y las normas convencionales de derecho internacional existentes.

46. El párrafo 2 del artículo 6 sugiere que el proyecto de artículos se aplicará también a los Estados que no son partes en los artículos, siempre que sean partes en un acuerdo de usuarios. Esos Estados serán terceros Estados respecto a los artículos, y ha de determinarse en consecuencia si ese párrafo quedará o no sometido a las normas de los artículos 34 a 38 de la Convención de Viena. En opinión del orador, la situación en lo que se refiere a los usos de los cursos de agua internacionales es

algo diferente de las situaciones previstas en estos artículos. Pero si se puede decir que un Estado usuario que firma un acuerdo de usuarios con otro Estado usuario, sabiendo que éste es parte en los artículos, acepta para sí mismo la aplicación de los artículos respecto a los asuntos que no se regulan en el acuerdo, puede interpretarse que los artículos están codificando el derecho internacional consuetudinario existente, situación a la que se aplica el artículo 38 de la Convención de Viena. Tal interpretación podría evidentemente justificarse por la necesidad de normas de derecho internacional que regulen el uso de recursos naturales compartidos tales como un curso de agua internacional, pero esta cuestión exige un enfoque menos consensual que el de la Convención de Viena. Además, los Estados contratantes y cooperantes interesados tendrán que ser Estados usuarios respecto al mismo curso de agua internacional. Si al concertar un acuerdo de usuarios reconocen que comparten un recurso determinado, parece justo que los artículos puedan aplicarse a todos ellos aunque no sean partes en los artículos.

47. Con respecto a la definición de Estado usuario en el artículo 2, un Estado que utiliza las aguas de un curso de agua internacional es evidentemente un Estado usuario en relación con ese curso de agua, pero es válido preguntarse si un Estado que utiliza electricidad generada en otro Estado por las aguas de un curso de agua internacional se convierte por ello en Estado usuario respecto de ese curso de agua internacional. Igualmente cabría preguntarse si un Estado que utiliza las aguas de un curso de agua internacional sólo para fines de navegación puede considerarse como Estado usuario respecto de ese curso de agua. Es evidente que en algunos casos podría considerarse usuario, ya que ha de asumir las mismas obligaciones —por ejemplo, evitar la contaminación— que los demás Estados que utilizan el curso de agua para fines de navegación. Pero en otros casos evidentemente no es un Estado usuario. En consecuencia, habrá que buscar las palabras adecuadas para definir el término «Estado usuario». Otra cuestión es que el artículo 2 especifica que un Estado usuario es el que contribuye a alimentar y utiliza las aguas de un curso de agua internacional, pero el orador está seguro de que el requisito de que el Estado debe contribuir a alimentar un curso de agua no pretende excluir de la categoría de los usuarios a los Estados de aguas abajo. Tampoco parece que la definición del artículo 2 excluya *a priori* a un Estado en cuyo territorio se origina un curso de agua pero que en realidad no utiliza las aguas de ese curso de agua.

48. Sería muy útil oír la opinión del Relator Especial sobre esos puntos.

49. El Sr. SUCHARITKUL dice que por el momento hará sólo algunas observaciones preliminares y no discutirá en detalle los artículos presentados en el instructivo informe del Relator Especial, a quien da las gracias por poner de relieve los aspectos científicos y técnicos del problema.

50. Es evidente que el enfoque de la Comisión en esta materia debe tener en cuenta las contribuciones de la ciencia. Por ello, el Sr. Sucharitkul acoge complacido el capítulo IV del informe, relativo a la reglamentación de la reunión y el intercambio de datos, cuestión que ha creado problemas muy serios en el Comité de Coordina-

ción de las investigaciones para el aprovechamiento de los recursos de la cuenca del bajo Mekong. Otro problema consiste en que algunos ríos cruzan territorios o constituyen los límites de muchos Estados y en algunos casos los Estados ribereños de aguas abajo parecen estar a la merced de los Estados ribereños de aguas arriba. Por ello es importante determinar la condición de los países en relación con un acuerdo de usuarios.

51. Los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación plantean no sólo muchos problemas técnicos relativos al aprovechamiento de los recursos de los ríos sino también muchos problemas jurídicos. Ya en 1968, las Naciones Unidas patrocinaron un Grupo de Expertos sobre los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo de los recursos hidráulicos internacionales. En Asia sudoriental algunos proyectos relativos a los ríos han dado lugar a acuerdos de usuarios, por ejemplo para el uso de la energía eléctrica, pero otros proyectos de presas sobre ríos importantes han originado graves problemas jurídicos, económicos, sociales y de otra índole. Por supuesto, las dificultades jurídicas pueden superarse si los Estados dan muestras de la necesaria voluntad política. El proyecto de artículos podría también utilizarse como modelo para los Estados que deseen concertar acuerdos de usuarios. El mundo inicia una nueva era en derecho internacional en la que ha de mantenerse en todos los casos un enfoque equilibrado.

Se levanta la sesión a las 18 horas.

1555.ª SESIÓN

Martes 19 de junio de 1979, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. Milan ŠAHOVIĆ

Miembros presentes: Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. Evensen, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Riphagen, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Verosta.

Homenaje a la memoria del profesor D. P. O'Connell

1. El PRESIDENTE comunica a la Comisión la triste noticia del reciente fallecimiento del profesor D.P. O'Connell, personalidad muy conocida de la Comisión, que aportó una notable contribución en particular al estudio del tema de la sucesión de Estados. Sugiere que la Comisión envíe un mensaje de condolencia a la familia del profesor O'Connell.

Así queda acordado.

El derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (continuación)
(A/CN.4/320)

[Tema 5 del programa]

PRIMER INFORME DEL RELATOR ESPECIAL (continuación)

2. A juicio del Sr. FRANCIS, el informe del Relator Especial, que no por ser preliminar es menos magistral, ofrecerá sin duda gran interés para los juristas de todo el mundo. El orador piensa, por ejemplo, en el interés mostrado por esta materia en el 19.º período de sesiones (1978) del Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano, al que asistió como observador designado por la Comisión. Por primera vez en su historia, la Comisión va a dedicarse a una tarea de codificación basada no en teorías jurídicas abstractas, sino en datos científicos y técnicos. Además, se enfrenta con la reglamentación internacional de uno de los aspectos más importantes del desarrollo internacional, a saber, la ordenación de los recursos.

3. De las respuestas de los Estados al cuestionario de la Comisión¹ se desprende que no puede tomarse inmediatamente ninguna decisión sobre si debe adoptarse el concepto geográfico de cuenca de drenaje (cuenca hidrográfica) internacional como base para estudiar los aspectos jurídicos de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Es asimismo evidente que cualquier proyecto de artículos que apruebe la Comisión debe ser de carácter supletorio y ampliamente aceptable para los Estados, y tener también en cuenta las relaciones entre los usos de los cursos de agua internacionales para la navegación y para fines distintos de la navegación, además de cuestiones tales como la regulación de las crecidas y la erosión del suelo.

4. Habrá que abordar algunos problemas fundamentales desde el principio. Para dar un ejemplo, supóngase que un curso de agua principal, utilizado entre otras cosas para la navegación, atraviesa varios Estados y tiene un afluente importante situado enteramente en otro Estado, cuyo territorio linda con el curso de agua principal únicamente en la confluencia de este último con el afluente. ¿Cuáles serán las obligaciones internacionales de este último Estado hacia los Estados ribereños de aguas abajo desde la confluencia respecto de la navegación y otros usos del curso de agua dominante? También cuando un curso de agua linda con más de un Estado y, debido a la lluvia en un Estado de aguas arriba, causa inundaciones en un Estado de aguas abajo, ¿cuáles deben ser las obligaciones internacionales del primer Estado respecto del último? Tales son algunas de las reflexiones que se hace el Sr. Francis sobre el informe del Relator Especial. En cuanto al enfoque general del Relator Especial, no vacila en apoyarlo.

5. El Sr. TABIBI dice que esta materia tiene consecuencias importantes de orden económico, social y político y debe examinarse con sumo cuidado. La Comisión tiene la suerte de tener un Relator Especial de un país que, además de una gran experiencia técnica y científica, también tiene una gran sensibilidad para los problemas de que se trata, por ser un Estado ribereño de aguas arriba en relación con México y un Estado ribereño de aguas abajo en relación con el Canadá.

6. Dado el incremento de la población mundial y los adelantos de la ciencia y la tecnología, el examen por

¹ Véase 1554.ª sesión, nota 6.