

LINEAMIENTOS GENERALES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS SOBRE RECURSOS NATURALES TRANSFRONTERIZOS¹

GENERAL GUIDELINES ON THE PROCEDURES FOR RESOLVING DISPUTES OVER TRANSBOUNDARY NATURAL RESOURCES

*Eduardo José Pintore**

Resumen: Los diversos acuerdos internacionales sobre recursos naturales transfronterizos establecen procedimientos de solución de controversias, en los cuales se puede distinguir una etapa de carácter preventivo, llevada a cabo en el seno de los órganos establecidos por esos acuerdos, y una etapa en la cual la controversia abandona la estructura orgánica de los acuerdos y pasa a ser tratada como una controversia internacional clásica.

Palabras clave: Recursos naturales transfronterizos – Solución de controversias.

Abstract: The various international agreements on transboundary natural resources established dispute resolution procedures, in which can be distinguished a preventivestep, carried out within the bodies established by these agreements, and a stage in which the dispute leaves the organizational structure of the agreements and becomes treated as a classical international controversy.

Key words: Transboundary natural resources – Settlement of disputes.

Sumario: I. Introducción. – II. Los procedimientos de solución de controversias en los acuerdos sobre cursos de aguas internacionales. A. Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio de 1994. B. Convenio sobre la Protección del Rin. C. Convenio sobre cuencas hidrográficas hispano-portuguesas. D. Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación. – III. Los procedimientos de solución de controversias en los acuerdos sobre aprovechamiento común de reservas petrolíferas. A. Acuerdo entre Sudán y Sudán del Sur del año 2012. B. Acuerdo sobre el Golfo de México. – IV. Conclusiones.

I. Introducción

El presente artículo tiene como finalidad, analizar los procedimientos de solución de controversias previstos en los acuerdos sobre recursos naturales transfronterizos y

¹ Artículo recibido el 13 de diciembre de 2012 y aprobado para su publicación el 23 de marzo de 2013.

* Doctor en Derecho por la *Freie Universität Berlin*, Alemania, Profesor Ayudante en Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho y Cs. Soc. UNC. E-mail: eduardopintore@gmail.com.

verificar si existe una matriz común que pueda ser identificada en cada uno de ellos. Para ello se han tomados acuerdos testigos relativos a dos tipos muy diferentes de recursos naturales transfronterizos: los cursos de aguas internacionales por un lado, y los yacimientos petrolíferos transfronterizos, por el otro. En este sentido, si los procedimientos de solución de controversias que se siguen en acuerdos sobre recursos tan diversos presentan pautas encontradas en cada uno de ellos, entonces estaremos frente a una estructura básica de procedimiento, aplicable a los más variados recursos.

II. Los procedimientos de solución de controversias en los acuerdos sobre cursos de aguas internacionales

A. Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio de 1994²

Este Convenio tiene por finalidad lograr la protección de las aguas de la cuenca del río Danubio y el aseguramiento de una gestión hidrográfica sostenible de la misma a través de la cooperación de los Estados ribereños³.

En cuanto a los conflictos que se puedan suscitar en el marco de esa cooperación, el Convenio establece un sistema que posee un carácter preventivo de conflictos. Esto se basa en la información y el diálogo entre las partes sobre las actividades que pueden repercutir sobre la cuenca. En este sentido el artículo 11 del Convenio establece un sistema de intercambio de información y consulta entre los Estados partes, sobre las actividades que puedan tener una repercusión en la cuenca, que se realiza a través de la de la Comisión Internacional para la Protección del Danubio⁴. De surgir controversias en este estadio de la cuestión, se buscará una solución dentro del marco de la Comisión Internacional. Ella funciona como un primer fuero para lograr un consenso sobre la cuestión controvertida. La Comisión Internacional es una organización internacional establecida por el mismo Convenio y dotada de personalidad jurídica. Está conformada por delegaciones de los Estados partes y de la Unión Europea. Cada Estado parte posee un voto y las decisiones se toman por consenso. Si no se pudiere arribar a un consenso, la decisión será tomada por el voto de las cuatro quintas partes de los miembros presentes y votantes. Tanto el Convenio mismo como el Reglamento⁵ de la Comisión Internacional prevén una participación limitada de la Unión Europea en la toma de decisiones.

El sistema de solución de controversias en sí está regulado en el artículo 24 del Convenio, el cual establece un mecanismo al efecto. La primera observación que se debe realizar aquí, es que este mecanismo funciona sólo frente a conflictos suscitados con respecto a la “interpretación y aplicación” del Convenio, descartándose así otros

²Convenio sobre la Cooperación para la Protección y el Uso Sostenible del Danubio (en adelante: Convenio sobre la protección del Danubio), Firmado el 29 de Junio de 1994. En vigor.

³Convenio sobre la protección del Danubio, preámbulo.

⁴ Comisión Internacional para la Protección del Danubio, creada por el artículo 18 del Convenio y regulada en el Anexo IV del mismo. En adelante: Comisión Internacional, siguiendo el vocabulario del mismo Convenio.

⁵ Rules Procedure of the ICPDR, adoptada por la misma Comisión Internacional el 11 y 12 de diciembre de 2006.

tipos de controversias. Los medios de solución aquí previstos son, en primer lugar, la negociación directa entre las partes “o cualquier otro medio de resolución conflictos aceptable para las Partes litigantes”. En este estadio de la divergencia puede intervenir, eventualmente, la Comisión Internacional.

Si dentro de un plazo razonable, no superior a los 12 meses contados desde el momento en que una parte informó sobre el conflicto a la Comisión Internacional, no se llegó a una solución, el conflicto será sometido o a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal arbitral (artículo 24 inciso 2,a)⁶. Para ello, los Estados partes deberán emitir una declaración de aceptación de uno u otro medio, ya sea al momento de ratificar el Convenio o con posterioridad. Aquí se ve una preferencia por la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, ya que si ambas partes han aceptado ambos medios de solución de controversias, el conflicto será resuelto por la CIJ, salvo que las mismas partes acuerden expresamente lo contrario (artículo 24 inciso 2,c).

Si las partes no han aceptado el mismo medio de solución de conflictos, éste se someterá a arbitraje (artículo 24 inciso 2,d). Si una parte no ha realizado la declaración de aceptación de uno u otro o ambos medios de solución, se considerará que ha aceptado el arbitraje (art. 24 inciso 2,e).

Es así que este Convenio limita la libertad de elección de los medios de solución de controversias, estableciendo una hoja de ruta. En una primera fase se prevé la Comisión Internacional como fuero de discusión de las controversias que se pudieran suscitar. De no haberse arribado a una solución en las cuestiones que tengan que ver con la interpretación y aplicación del Convenio, éste le da preeminencia a las negociaciones directas y/u otros medios que las partes elijan, pero si pasado un plazo no se arribó a una solución, el conflicto será sometido a un medio jurisdiccional, ya sea a la CIJ o a un tribunal arbitral.

B. Convenio sobre la Protección del Rin⁷

Los objetivos principales de este convenio es el lograr el desarrollo sostenible del ecosistema del Rin, garantizar la producción de agua potable a partir de su corriente y contribuir al saneamiento del Mar del Norte, entre otros objetivos.

Este Convenio crea, a los fines de su ejecución, la Comisión (artículo 6 del Convenio) dotada de personería jurídica propia y conformada por representantes de los Estados partes y, en caso de decisiones que le incumba, también por representantes de la Unión Europea. En este Convenio, empero y a diferencia de lo que sucede en el Convenio sobre la Protección del Danubio, no se prevé expresamente que la Comisión sea una instancia de solución de controversias. Sin embargo no es de menospreciar la tarea preventiva de la Comisión con respecto a los conflictos que pudieran suscitarse, sobre todo si se tiene en cuenta el sistema de informes establecido (artículo 8 inciso 1,d). Si bien este sistema de informes recae sobre las tareas eminentemente técnicas que le competen a la Comisión (art. 8 inciso 1a,b,c y e).

En cuanto a las controversias que surgieran a causa de la interpretación o aplicación del Convenio, éste menciona la negociación o “cualquier otro método de resolución de conflictos que consideren aceptable” (artículo 16 inciso 1). Si ninguno de estos medios diere resultado, la controversia se someterá al arbitraje, regulado en el Anexo, a petición

⁶ El procedimiento arbitral está regulado de forma específica en el Anexo V del Convenio.

⁷ Convenio sobre la Protección del Rin, firmado en Berna, 19 de Abril de 1999. En vigor.

de cualquiera de las partes en el conflicto y sin establecer un plazo a observar luego del fracaso de los otros medios de solución (art. 16 inciso 2).

C. Convenio sobre cuencas hidrográficas hispano-portuguesas⁸

Este convenio trata sobre la protección y el aprovechamiento del agua con respecto a todas las cuencas hidrográficas transfronterizas, compartida por España y Portugal.

En cuanto al tema de interés para este trabajo, aquí también se puede distinguir en primer lugar una etapa o regulación de carácter preventivo de conflictos: El artículo 8 del Convenio dispone un sistema de consulta sobre proyectos o actividades que sean susceptibles de causar un impacto transfronterizo. Este artículo establece la obligación de informar a cargo de la parte ejecutante y reconoce el derecho de la otra parte, a solicitar información en los casos en que tome conocimiento de ese tipo de actividades y no haya sido debidamente informada. En base a la información intercambiada las partes realizarán una serie de consultas en el seno de la Comisión, que analizaremos a continuación, tanto en lo que respecta al impacto transfronterizo en sí como sobre las cuestiones conexas, como por ejemplo la reparación en caso de responsabilidades. Estas consultas se extenderán por en el plazo de seis meses prorrogables a otros seis meses más pudiendo las partes, en caso de cuestiones de responsabilidad, extender dicho plazo dos veces más. Si en el plazo previsto las partes no llegasen a acuerdo alguno, se procederá conforme al artículo 26 del Convenio, esto es, al sistema establecido para la solución de controversias.

El Convenio establece dos órganos ambos provistos con funciones de allanamiento de conflictos. Analizaremos brevemente cada uno de ellos, desde la perspectiva del conflicto mismo. En un primer momento, el conflicto que surja o pueda surgir será tratado en el seno de la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio. Como su nombre lo indica la Comisión tiene amplias facultades de ejecución de lo acordado y está conformada por delegaciones nombradas por los Estados partes. Dentro de las facultades amplias que posee la Comisión, se establece expresamente que la misma “es el órgano privilegiado de resolución de las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Convenio”⁹. Las decisiones de la Comisión se adoptan por acuerdo de las dos delegaciones y se considerarán firmes, si pasado los dos meses ninguna de las partes solicita formalmente la revisión o su remisión a la Conferencia¹⁰. Si no se alcanza ningún acuerdo entre las delegaciones el conflicto podrá¹¹ ser introducido al entendimiento de la Conferencia. La Conferencia de las Partes está constituida por representantes de los gobiernos de los Estados partes a nivel ministerial y se reunirá cuando ellos lo consideren conveniente. Ésta podrá reunirse también a solicitud de una

⁸ Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, firmado en Albufeira el 30 de noviembre de 1998, modificado parcialmente por el Protocolo de revisión del convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, suscrito en Albufeira el 30 de noviembre de 1998, hecho en Madrid y Lisboa el 4 de abril de 2008. En vigor.

⁹ Artículo 22 inciso 4 del Convenio.

¹⁰ Artículo 23 incisos 4 y 5 del Convenio.

¹¹ El artículo 21 inciso 3 no establece una obligatoriedad insalvable de someter el conflicto a la Conferencia. Esto se reserva al poder discrecional de los Estados partes.

de las partes “para analizar y resolver aquellas cuestiones sobre las que no se haya llegado a un acuerdo en el seno de la Comisión”¹².

De no haberse solucionado el conflicto en el seno de la Comisión o de la Conferencia, según sea el caso, el mismo sale de la órbita de los órganos del Convenio y se transforma en una controversia que debe ser resuelta por los Estados partes. El artículo 26, titulado Solución de controversias, establece una distinción entre conflictos relativos a la interpretación y aplicación del Convenio y aquellos que tienen una naturaleza más bien técnica. Con respecto a los primeros, el Convenio respeta el principio de libertad de elección de los medios de solución pacífica de las mismas. En ese sentido las partes buscarán una solución a través de la negociación “o por cualquier otro medio diplomático de solución de controversias aceptado por las partes”¹³.

Con respecto a las controversias con carácter predominantemente técnico el Convenio establece el sometimiento del mismo a una comisión de investigación, si bien esto no tiene carácter necesario¹⁴.

Tanto en un tipo como en otro de controversia, si ésta no es resuelta dentro del plazo de un año será sometida a la decisión de un tribunal arbitral, el cual se encuentra regulado en sus lineamientos fundamentales en el mismo artículo¹⁵.

D. Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación¹⁶

Esta convención regula el aprovechamiento, la conservación, la ordenación y la protección de los cursos de aguas internacionales no navegables. A diferencia de los convenios que venimos estudiando, ésta convención surgió en el seno de las Naciones Unidas, por lo tanto tiene carácter universal y no está limitada a un curso de aguas particular.

En cuanto al tema objeto de estudio de este artículo, esto es, los conflictos que de estas actividades puedan surgir, se observa, del mismo modo que en los convenios anteriormente analizados pero de forma más desarrollada, una regulación de intercambio de información ante la realización de cualquier medida que pueda repercutir sobre el curso de agua¹⁷. Aquí se establece la obligación de informar, de consultarse y, si es necesario, de negociar la cuestión de los posibles efectos que las medidas proyectadas tendrán sobre el curso de agua (Artículo 11). Realizada la notificación por parte del Estado ejecutante, si el o los Estados notificados presentaren observaciones en cuanto a la compatibilidad de esas medidas con el Convenio, el Estado notificador y el o los Estados notificados entablarán consultas y, de ser necesario, negociaciones para llegar a una solución equitativa (artículo 17 inciso 1)¹⁸. Durante las

¹² Artículo 21 inciso 3 arriba citado.

¹³ Artículo 26 inciso 1 del Convenio.

¹⁴ Artículo 26 inciso 2 del Convenio.

¹⁵ Artículo 26 incisos 4 a ocho del Convenio.

¹⁶ UN Doc. A/RES/51/229, adoptada el 8 de julio de 1997 y abierta a la firma el 21 de mayo de ese mismo año. Aún no entró en vigor por falta de las ratificaciones necesarias.

¹⁷ Véase Parte III. Medidas Proyectadas, artículos 11 a 19.

¹⁸ El sistema de consultas está también previsto en otros artículos de la Convención como aquellos correspondientes a la prevención, reducción y control de la contaminación (artículo 21 inciso 3), a la ordenación del curso de agua (artículo 24) y al funcionamiento de instalaciones (artículo 26 inciso 2),

consultas o negociaciones, el Estado notificante no ejecutará las medidas por un periodo de seis meses, salvo que se haya acordado otra cosa (artículo 18 inciso 3), o salvo que se trate de medidas urgentes (artículo 19).

Como es de observar, esta regulación se corresponde con pautas preventivas de conflicto a lo que se refiere al intercambio de información y consultas, pero contiene también un mecanismo de solución temprana de controversias a través de las negociaciones directas.

La Convención establece también medidas de carácter preventivo a través de consultas entre los Estados partes. Este sistema de consultas está previsto por la Convención frente a diversas circunstancias como aquellas correspondientes a la prevención, reducción y control de la contaminación (artículo 21 inciso 3), a la ordenación del curso de agua (artículo 24) y al funcionamiento de instalaciones (artículo 26 inciso 2), estableciéndose a su vez un sistema de trabajo conjunto entre los Estados frente a situaciones de emergencia (artículo 28).

Frente a Estados partes que no tienen contactos político-diplomáticos directos, la Convención prevé la cooperación, intercambio de información, consultas y negociación a través de los procedimientos indirectos que éstos hayan aceptado (artículo 30).

El sistema de solución de controversias sobre la interpretación y aplicación de la Convención está previsto en su artículo 33. Esta norma se atiende, en primer lugar, al medio o los medios previstos en cualquier acuerdo, firmado con anterioridad, que exista entre las partes. De no existir un acuerdo que establezca otros medios, se prevé la negociación directa y, en defecto de ésta, se podrá recurrir a los buenos oficios, la mediación o conciliación de una tercera parte. Se menciona también aquí la posibilidad de utilizar cualquier institución que las partes del curso de aguas hayan constituido a los fines de su administración. Los otros medios contemplados por esta norma es el acordar someter la controversia o a arbitraje o a la jurisdicción de la CIJ (artículo 33 incisos 1 y 2).

Si pasados los 6 meses de la petición de una de las partes de entablar negociaciones no se ha podido resolver la controversia mediante negociación o los otros medios arriba mencionados, la controversia será sometida a petición de cualquiera de las partes en ella, y a menos que convengan otra cosa, a un procedimiento imparcial de determinación de los hechos a través de una comisión, cuya composición, funcionamiento y decisión están regulados en el mismo artículo 33 incisos de 4 a 9 (artículo 33 inciso 3).

A la par de todo ello, la Convención dispone que el Estado parte al momento de la ratificación, adhesión o en cualquier otro momento posterior puede realizar una declaración de aceptación obligatoria ipso facto y sin necesidad de acuerdo especial con respecto a los Estados que hayan realizado igual declaración, de que la controversia sea sometida a la CIJ o a cualquier instancia arbitral ya existente y en funcionamiento, a menos que las partes decidan otra cosa con respecto al sistema de arbitraje contemplado y regulado en el anexo a la misma Convención.

estableciéndose a su vez un sistema de trabajo conjunto entre los Estados frente a situaciones de emergencia (artículo 28).

III. Los procedimientos de solución de controversias en los acuerdos sobre aprovechamiento común de reservas petrolíferas

A. Acuerdo entre Sudán y Sudán del Sur del año 2012¹⁹

Con la declaración de independencia de Sudán del Sur el 9 de julio de 2011, las grandes reservas petrolíferas en estado de explotación del antiguo Sudán pasaron a constituirse en recursos naturales transfronterizos compartidos entre Sudán y Sudán del Sur. Esto generó graves conflictos ya que la explotación del crudo, transporte, refinado y salida al mar, que antes estaban estructurados dentro de un solo Estado, quedaron ubicados bajo la soberanía de dos Estados. Estos conflictos se solucionaron parcialmente en el Acuerdo de Adís Abeba, Etiopía, del 27 de septiembre de 2012.

Este acuerdo prevé la creación de un órgano supranacional, el Comité de Monitoreo de Petróleo (*Petroleum Monitoring Committee*), cuya función principal es la supervisión de la aplicación del Acuerdo. Además de ello, el Comité produce informes periódicos y elabora proyectos de futuros acuerdos que sean necesarios adoptar. En cuanto a los conflictos que pudieran suscitarse entre las partes, se establece expresamente que el Comité “sirve como fórum de búsqueda de soluciones a cuestiones y disputas referentes a este Acuerdo”²⁰. Con ello el Comité se constituye en una primera etapa, de carácter preventiva, de tratamiento de controversias que se encuentran aún *in statu nascendi*.

En cuanto a la constitución del Comité, dato por supuesto no menor, él está compuesto por dos representantes de cada Estado parte y un presidente nombrado por la Unión Africana, previa consulta de partes, el cuál no debe haber trabajado con anterioridad para ninguna de las partes²¹. Así se observa que en cuanto a la constitución del mismo se asimila a la de un tribunal arbitral, lo cual le otorga una cierta neutralidad encarnada en la figura del Presidente del Comité.

El Comité deberá constituir un subcomité técnico, que se ocupará de las cuestiones operativas de la explotación del petróleo, y un subcomité financiero, que se ocupará de las cuestiones de pagos previstas en el Acuerdo²². El Comité podrá también establecer otros subcomités que crea necesario²³. Aquí se puede observar que el recurso transfronterizo del que trata este Acuerdo es un recurso natural, en este caso petróleo, que está en estado de explotación y que se deben balancear los intereses de los dos Estados en los cuales se encuentra la estructura productiva creada antes del nacimiento de esta situación.

El Comité toma sus resoluciones por *consenso*. En caso que este no pueda ser alcanzado, la cuestión será elevada por el Comité a los Ministros del Petróleo de ambos Estados partes. Es decir que, sólo luego de no ser superada en el seno del Comité la controversia se constituye en una controversia entre Estados.

El Acuerdo no establece procedimientos específicos a seguir, por lo que a dichas controversias cabe aplicarle los principios y normas generales de solución de

¹⁹ *Agreement between the Government of the Republic of South Sudan and the Government of the Republic of Sudan on Oil and Related Economic Matters*, del 27 de septiembre de 2012. En vigor.

²⁰ Artículo 10 inciso 1 del Acuerdo.

²¹ Véase artículo 10,2 del Acuerdo.

²² Artículo 10 inciso 4 del Acuerdo.

²³ Artículo 10 inciso 5 del Acuerdo.

controversias internacionales: los Estados están obligados a la solución de las controversias por medios exclusivamente pacíficos y tienen amplia libertad para la elección de los medios, libertad que no se encuentra condicionada por este Acuerdo.

B. Acuerdo sobre el Golfo de México²⁴

Este acuerdo trata sobre las reservas petrolíferas transfronterizas ubicadas en la plataforma continental del Golfo de México, en la zona limítrofe entre México y EE.UU. Comprende tanto las cuencas ya descubiertas y aquellas por descubrir.

En lo referido al tratamiento de las controversias que podrían suscitarse, se debe mencionar en primer lugar a la Comisión Conjunta²⁵, como órgano constituido por un representante y un representante adjunto por cada parte²⁶. A la par de las funciones normales que le caben a un órgano de esta naturaleza, el Acuerdo le fija expresamente competencias para la solución de las diferencias que puedan aparecer.

De este modo, el artículo 14 inciso 5 establece expresamente que la Comisión Conjunta es el órgano competente para examinar toda controversia o cualquier otro asunto que cualquiera de los órganos estatales competentes para la ejecución del Acuerdo (Autoridades Ejecutivas), le sometan en relación con la interpretación y aplicación del Acuerdo o cualquier otra cuestión que, en el marco del Acuerdo, surja de forma imprevista.

Ahora bien, dada la amplitud de la temática que la Comisión Conjunta está facultada a entender, el Acuerdo divide entre dos tipos de controversias a saber: por un lado las controversias que poseen un carácter eminentemente técnico, por el otro aquellas controversias que tienen que ver con la interpretación y aplicación del Acuerdo y sometiendo las unas y las otras a regímenes de solución diferenciados.

En cuanto a las primeras, esto es, a las controversias de orden técnico²⁷, la Comisión conjunta tendrá un plazo de 60 días para su resolución. De no alcanzarse una solución en dicho plazo la controversia se someterá a la resolución de un Experto (artículo 14 inciso 6)²⁸. Las resoluciones del Experto serán definitivas y obligatorias para las partes²⁹.

En cuanto a las segundas, es decir, las controversias referidas a la interpretación y aplicación del acuerdo, excepto aquellas relativas a las cuestiones inmediatamente antes referidas y aquellas que tengan que ver con el acuerdo de unificación del artículo 6 incisos 4 y 5 y del artículo 7 inciso 4, si dentro del plazo de 60 días no se hubiere llegado a una solución en el seno de la Comisión Conjunta, cualquiera de las Partes podrá recurrir a los sistemas de solución de controversias establecidos en los artículos 15 y 17.

²⁴ Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América Relativo a los Yacimientos Transfronterizos de Hidrocarburos en el Golfo de México, firmado el 20 de febrero de 2012. En vigor.

²⁵ Artículo 14 inciso 1 del Acuerdo.

²⁶ Artículo 14 inciso 2 del Acuerdo.

²⁷ Se trata aquí de las diversas controversias que se refieran a la distribución, a la redistribución de la producción y a la determinación de un yacimiento transfronterizo.

²⁸ El artículo 16 del Acuerdo establece obligación de la Comisión Conjunta a adoptar una reglamentación atinente a la elección de un Experto, fijando una regulación transitoria. A su vez, éste artículo fija los lineamientos básicos de procedimiento en esta instancia.

²⁹ Artículo 16,9 del Acuerdo.

El artículo 15 inciso 1 menciona como primer medio de solución a las “consultas” (negociaciones directas entre las partes). Cualquiera de las partes podrá iniciar las consultas a través de comunicación escrita. Así solicitadas, las consultas deberán comenzar dentro del plazo de 20 días posteriores a la solicitud, salvo que las partes acuerden otra cosa. Si dentro de los 120 días a partir de la entrega de la solicitud las partes no arribaron a acuerdo alguno, cualquiera de las partes podrá someter la cuestión al arbitraje dispuesto en el artículo 17, dentro de los 30 días subsiguientes (artículo 15 inciso 2).

Las partes podrán también someter el asunto a mediación ya sea en adición o en sustitución de los procedimientos de negociación y arbitraje (artículo 15 inciso 3).

El artículo 17 establece que toda controversia relativa a la interpretación y aplicación del Acuerdo, que no esté sujeta a resolución de Experto, y que no haya sido resuelta ni por la Comisión Conjunta ni por negociación, podrá ser sometida a arbitraje por cualquiera de las partes. Este artículo delega a la Comisión Conjunta el establecer el mecanismo general de arbitraje para el cumplimiento de lo dispuesto.

IV. Conclusiones

Si bien los acuerdos aquí analizados tratan de recursos tan distintos como lo son los cursos de agua internacionales y los yacimientos petrolíferos transfronterizos, se observa, a grandes rasgos, una estructura básica de procedimiento de solución de controversias. Esta estructura será descrita a grandes rasgos a continuación.

En primer lugar se distingue una etapa que podríamos denominar preventiva y que funciona ya sea antes de que los conflictos surjan, tratando justamente de evitar dicho surgimiento, o afrontando los conflictos *in statu nascendi*. Esta etapa se realiza dentro del mismo sistema establecido por los acuerdos, generalmente en el seno de los órganos que los mismos prevén.

En este estadio preventivo se observa, en primer lugar, la obligación que se le impone a las partes, de informar sobre cualquier medida que pueda afectar los intereses comunes sobre el recurso en cuestión. El intercambio de información ayuda en gran medida a evitar el surgimiento de conflictos, al mantenerse las partes informadas unas por otras de las actividades o proyectos que éstas realizarán y que de algún modo afectarán al recurso transfronterizo.

A su vez, los acuerdos internacionales establecen órganos de actuación denominados indistintamente “Autoridades”, “Comisiones” o “Comités”³⁰. Estos órganos poseen tanto funciones generales tales como el velar sobre la aplicación de lo convenido, elevar informes a las Partes, el proponer nuevos acuerdos para el aprovechamiento del recurso en cuestión, etc., como funciones específicas tendientes a la solución de conflictos, tales como detectar posibles desacuerdos sobre hechos concretos entre las Partes y servir como fuero para la búsqueda de soluciones frente a las disputas que puedan suscitarse³¹. En cuanto a su estructura, estas comisiones o comités están compuestos por uno o más representantes de cada parte, en partes iguales, y suele estar presidido por una persona

³⁰ Verbigracia el Comité de Monitoreo del Petróleo (*PetroleumMonitoringCommitee*) previsto en el Acuerdo entre Sudán y Sudán del Sur, arriba analizado.

³¹ Esto se ve claramente en: Acuerdo entre Sudán y Sudán del Sur, 2012, art. 10,1 y en artículo 14 del Acuerdo sobre el Golfo de México.

elegida de común acuerdo, lo cual le otorga una cierta neutralidad en sus decisiones³². Otras veces estas comisiones o comités están sólo integrados por representantes de los Estados partes³³.

Estos comités o comisiones funcionan como el primer foro para el tratamiento de disputas ya sean de orden legal, a cerca de la interpretación o aplicación de los tratados, ya sea en el orden técnico-económico de la explotación. Justamente en lo relativo a los conflictos de carácter prevalentemente técnica, algunos convenios establecen un sistema de comisiones mixtas de forma institucionalizado en el mismo tratado y de carácter permanente. Esto se observó en el Acuerdo sobre el Golfo de México, en donde se dispone como primera instancia de solución de este tipo de controversias una “Comisión Conjunta”, constituida por representantes de ambas partes. Si la Comisión Conjunta no llegase a una solución, el Acuerdo prevé la instauración de un “Experto”, designado por los representantes que cada una de las partes nombre para el fin de la elección.

Recién cuando en estos comités o comisiones no se llega a una solución de la controversia la misma se eleva a los poderes ejecutivos de los Estados partes, dejando de ser ya una controversia suscitada en el seno de una organización internacional para convertirse así en una controversia entre Estados.

Es aquí donde se visualiza una segunda etapa. Aquí estamos frente a una controversia internacional clásica, un desacuerdo entre dos Estados. En virtud de ello se observa que los tratados sobre recursos naturales transfronterizos reconocen los principios generales de derecho internacional atinentes a la solución de controversias internacionales, principalmente, el principio de solución pacífica de las controversias internacionales, principio que por ser obvio en el derecho internacional contemporáneo no necesitamos aquí desarrollarlo, y el principio de la libre elección de los medios de solución de las controversias. En cuanto a la mención de los medios de solución que realizan los acuerdos, esto tiene mucho que ver con la naturaleza del conflicto de que se trate. Se ha observado una tendencia a diferenciar entre conflictos de naturaleza jurídico-política y conflictos de naturaleza técnica. Esta diferenciación se realiza ya sea de una forma más o menos expresa³⁴, o tácitamente a través de regulaciones diferenciadas, justamente, de acuerdo a la naturaleza del conflicto.

De ese modo, a los conflictos que tienen que ver con la interpretación y aplicación de los tratados, es decir los conflictos de naturaleza jurídico-política, se les suele asignar los medios generales que el Derecho Internacional conoce para la solución pacífica de conflictos internacionales. En primer lugar se menciona la negociación directa entre las partes³⁵ y en defecto de ella se estipulan otros medios diplomáticos de solución³⁶. Del mismo modo se establecen también los medios jurisdiccionales, prevalentemente el

³² Esto se constató en el caso del Acuerdo entre Sudán y Sudán del Sur y la designación del presidente del Comité de Monitoreo del Petróleo, por él establecida, llevada a cabo por la Comisión de la Unión Africana con previa consulta con ambas partes contratantes.

³³ Estructura seguida por el Acuerdo sobre el Golfo de México, artículo 14,2.

³⁴ Como hemos constatado en el art. 26 incisos 1 y 2 del Convenio sobre las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas.

³⁵ Las negociaciones y las consultas entre las partes constituyen el punto de partida normal en los procedimientos de solución de controversias. Véase: *Second report on the law of the non-navigational use of international watercourses*, UN Doc. A/CN.4/381, en: *Yearbook of the International Law Commission*, 1984, Volume II, Partone, Documentos de la trigésimo sexta sesión, para. 105, pág. 124.

³⁶ Ejemplo de ello es el artículo 33, en sus diversos incisos, de la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y el artículo 15 inciso 3 del Acuerdo sobre el Golfo de México, del 20 de febrero de 2012.

arbitraje, ya sea en caso que los medios diplomáticos no lograron solucionar la controversia, esto es de forma subsidiaria, o abriendo la posibilidad de los medios jurisdiccionales a la par de los medios diplomáticos, esto es de forma alternativa³⁷.

En cuanto a los conflictos que poseen una naturaleza prevalentemente técnica se observó, en el transcurso de este trabajo, la tendencia de someter la controversia a una comisión de investigación para la determinación de los hechos, como medio diplomático de solución más acorde a la naturaleza prevalentemente técnica del conflicto³⁸.

También en estos tipos de controversias de carácter técnico se prevé el arbitraje como medio de solución, ya sea estipulando en el tratado mismo la forma de su constitución o simplemente ordenando su procedencia, sin más precisiones.

Con ello se reconoce a grandes rasgos una estructura básica de procedimiento de solución de controversias internacionales en el marco de los acuerdos internacionales sobre recursos transfronterizos.

³⁷El artículo 15 inciso 2 del Acuerdo sobre el Golfo de México establece el arbitraje en caso de que no se llegue a acuerdo a través de negociación directa. La Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos a la navegación establece en su artículo 33 la posibilidad a que las partes, por medio de acuerdo o declaración general de aceptación de uno u otro medio jurisdiccional, sometan la controversia o a arbitraje o a la Corte Internacional de Justicia.

³⁸ Es lo que establece el artículo 26 inciso 2 del Convenio sobre cuencas hidrográficas hispano-portuguesas.