

El desarrollo por parte de la CIJ del concepto de la comunidad de intereses en la gestión de las aguas compartidas y su impacto en el Derecho de la Unión Europea*

The development by the ICJ of the concept of community of interests in the management of shared waters and its impact on European Union Law

IGNACIO ÁLVAREZ ARCA

Centro de Estudios Garrigues

ignacio.alvarez.arca@centrogarrigues.com

ORCID: 0000-0002-8620-5407

Recibido: 10/09/2023 Aceptado: 10/12/2023

Cómo citar: Álvarez Arcá, Ignacio, “El desarrollo por parte de la CIJ del concepto de la comunidad de intereses en la gestión de las aguas compartidas y su impacto en el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos* 83 (2024): 332-360.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.83.2024.332-360>

Resumen: En el presente artículo, tras un análisis somero de las teorías existentes para la gestión y el reparto de los recursos hídricos compartidos, acometemos un estudio sobre la aparición y contenido normativo del concepto y teoría de la "comunidad de intereses". Así, recorreremos su evolución desde que el concepto fue planteado por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional hasta que fue concretado por la CIJ y otros órganos jurisdiccionales internacionales, pues éstos han jugado un papel crucial en su definición y contextualización. Posteriormente desentrañamos el contenido normativo del concepto, dedicando especial atención a su impacto en el establecimiento y contenido del Derecho de la Unión Europea para la gestión de los recursos hídricos.

Palabras clave: Corte Internacional de Justicia; concepto autónomo; recursos hídricos compartidos; derecho internacional; derecho de la Unión Europea.

Abstract: In this article, after a brief analysis of existing theories for the management and distribution of shared water resources, we undertake a study on the emergence and normative content of the concept and theory of the "community of interests". Thus, we trace its evolution

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del MINECO "Regímenes de facto, desterritorialización de las obligaciones de los Estados y consecuencias para la seguridad, dignidad humana y sostenibilidad (PID2019-108253RB-C31)".

from when the concept was proposed by the Permanent Court of International Justice until it was specified by the ICJ and other international judicial bodies, as they have played a crucial role in its definition and contextualization. Subsequently, we unravel the normative content of the concept, paying special attention to its impact on the establishment and content of European Union Law for the management of water resources.

Keywords: International Court of Justice; autonomous concept; shared water resources; international law; European Union law.

INTRODUCCIÓN

El Derecho internacional del agua, entendido como aquel subsistema del Derecho internacional público¹ que constituye un marco jurídico para la gestión de las aguas compartidas o transfronterizas², ha evolucionado con rapidez desde el ecuador del siglo XIX. En aquel entonces la regulación internacional se constreñía esencialmente a dos usos: la navegación y el comercio que se desarrollaba a través de los ríos internacionales. Los tratados internacionales eran rudimentarios en tanto que sus disposiciones se orientaban a garantizar el libre tránsito de las embarcaciones y a restringir la capacidad de los Estados ribereños de aplicar de cualquier medida que pudiera dificultar la actividad comercial³.

¹ Por subsistemas del Derecho internacional público entendemos: “ámbitos de especialización funcional [...] [que] se describen como autónomos [...] en el sentido de que se considera que se deben aplicar normas y técnicas especiales de interpretación y administración”, en CDI, “Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional”, Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/L.682, de 13 de abril de 2006, p. 76. Disponible en internet en: <https://undocs.org/es/A/CN.4/L.682>

² Por aguas compartidas o transfronterizas nos referimos a los ríos, lagos, aguas interiores y acuíferos cuya extensión sobrepasa las fronteras políticas de un Estado. Quedan excluidas de esta definición los océanos, los mares territoriales y las aguas costeras por estar sujetas a un régimen normativo autónomo, como es el Derecho del mar. Esta definición está expuesta en los términos del informe: UN WATERS, *Transboundary Waters: Sharing Benefits, Sharing Responsibilities*, 2018, p. 1. Disponible en internet en: https://www.unwater.org/sites/default/files/app/uploads/2017/05/UNW_TRANSBOUNDARY.pdf.

³ Uno de los primeros ejemplos de este enfoque regulatorio lo encontramos en el Acta Principal del Congreso de Viena de 1815 (disponible en internet en: <https://www.dipublico.org/10557/acta-principal-del-congreso-de-viena-9-de-junio-de-1815/>). Según sus disposiciones, los Estados ribereños de los ríos Rin, Neckar, Mein, Mosela, Mosa y Escalda estaban obligados a acordar un régimen de libre navegación que mantuviera el tránsito fluvial expedito con el fin de que no pudieran imponer restricciones al comercio –artículo 109–. Igualmente, bajo el artículo 111 quedaban limitadas las

Sin embargo, la evolución tecnológica y el desarrollo industrial que acontecieron en el mencionado siglo –en los términos del profesor de Historia moderna y contemporánea, Jürgen Osterhammel– transformaron el mundo⁴. En consecuencia, los usos a los que se destinaban las aguas se multiplicaron. Los grandes desplazamientos de población desde zonas rurales hacia las ciudades generaron mayores focos de contaminación, toda vez que el crecimiento demográfico exigía una mayor extracción de agua para satisfacer las necesidades humanas más básicas. En este contexto surgieron las primeras desavenencias entre aquellos Estados que compartían aguas tales como ríos o lagos transfronterizos. El aumento imparable de la demanda de agua por parte de los Estados industrializados o en proceso de industrialización introdujo una competición para asegurarse agua en cantidad y calidad suficiente de cara a satisfacer sus necesidades, y con ello sus propios intereses.

Las controversias que tuvieron como objeto las aguas transfronterizas proliferaron a lo largo del siglo XX. De manera progresiva, cuestiones como el ámbito de aplicación de los tratados de gestión o la desviación de los cursos de agua internacionales fueron planteadas ante tribunales internacionales⁵. Debido a la ausencia de un marco jurídico internacional que sirviera de referencia para su resolución, y dada la inadecuación de los tratados existentes en aquel entonces –en el caso de que existieran– para responder a los desafíos jurídicos objetos de las controversias, los tribunales optaron por la aplicación de principios jurídicos sustentados, a su vez, en diferentes teorías de reparto de las aguas compartidas.

En ese contexto, en el año 1929 el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (en adelante, TPJI) aplicó el concepto⁶ de la “comunidad de

funciones de control y policía salvo para los casos en los que existiera sospecha de contrabando.

⁴ Osterhammel, J., (2015) *La transformación del mundo: una historia global del siglo XIX*, Crítica, Madrid, p. 22

⁵ Más allá de los casos a los que nos referiremos, conviene que destaquemos en este punto el laudo arbitral relativo al lago de Lanós, *Affaire du lac Lanoux, Recueil des Sentences Arbitral*, vol. XII, Naciones Unidas, pp. 281-317. Disponible en internet en: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XII/281-317_Lanoux.pdf.

⁶ Tal y como señala Alejandro Sánchez Frías, no existe una definición unánime de los conceptos autónomos en la doctrina iusinternacionalista –véase Sánchez Frías, A., (2022), *Los conceptos autónomos en el Derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, p. 55–. Sin embargo hacemos nuestra la cita del mencionado autor a Letsas, que los entiende como conceptos que disfrutaron de un estatus de independencia semántica, de manera que su significado no puede ser igualado al significado que estos mismos conceptos tienen en

intereses” para la resolución de la consabida controversia relativa a la jurisdicción territorial de la comisión internacional del río Oder⁷, constituida en virtud del tratado de Versalles de 1919⁸. Este concepto de la comunidad de intereses sería posteriormente desarrollado por diferentes tribunales internacionales. Los sucesivos pronunciamientos han dotado de contenido a un concepto hasta cierto punto indeterminado, sin que esto haya acabado con su naturaleza evolutiva.

En el planeta existen 276 cuencas de ríos y lagos transfronterizos, así como 600 acuíferos internacionales, que se extienden a lo largo de 145 Estados⁹. Las estimaciones revelan un contraste evidente entre el número de cuencas transfronterizas que existen y la llamativa carencia de tratados de gestión de las aguas compartidas, pues sólo alcanza a un tercio de las cuencas hidrográficas internacionales¹⁰. Este hecho revela que la labor de interpretación y, en algunos supuestos, de generación de normas que realizan los tribunales internacionales mantiene su vigencia, a pesar de que ya existan dos tratados marcos con vocación de universalidad en vigor¹¹: la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación¹² y el Convenio sobre

el derecho doméstico; en Letsas, G., (2007) *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, p. 43.

⁷ TPJI, *Case relating to the territorial jurisdiction of the international commission of the river Oder*, Publications of the Permanent Court of International Justice, series A-no. 23, Leyden A. W. Sijthoff's publishing company, 1929. Disponible en internet en: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_23/74_Commission_internationale_de_l'Oder_Arret.pdf.

⁸ *Treaty of peace with Germany*, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919. Disponible en internet en: https://www.census.gov/history/pdf/treaty_of_versailles-112018.pdf.

⁹ Datos ofrecidos por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa en: CEPE, *Good Practices in Transboundary Water Cooperation*, 2015, p. 1. Disponible en internet en: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Good_practices/2015_PCCP_Flyer_Good_Practices_LIGHT_.pdf.

¹⁰ Información y datos disponibles en internet en: <http://www.siwi.org/priority-area/transboundary-water-management/>.

¹¹ Así se refiere a ellos Movilla Pateiro, pues a pesar de que estén abiertos a la ratificación de cualquier Estado, carecen actualmente del número de partes necesario para ser calificados como universales. En Movilla Pateiro, L., (2021), *La dimensión normativa de la gobernanza internacional del agua dulce*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 53.

¹² Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecha en Nueva York el 21 de mayo de 1997, BOE núm. 161, de 3 de julio de 2014, pp. 50889-50905. Disponible en internet en: <https://www.boe.es/eli/es/ai/1997/05/21/1>.

la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales¹³.

Este artículo se fundamenta en la hipótesis de que el concepto de la comunidad de intereses, tal y como fue formulada inicialmente por el TPJI y luego ampliada por la Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ) y otros tribunales internacionales, ha tenido un rol crucial en la formación del marco legal internacional para la gestión de aguas compartidas, y específicamente, en el Derecho de la Unión Europea (en adelante, UE). Con el fin de dar sustento a esta posición exponemos las teorías para el reparto y la gestión de las aguas compartidas y sus caracteres principales. Posteriormente analizaremos los sucesivos pronunciamientos de los tribunales internacionales hasta lograr sistematizar el contenido normativo del concepto de la comunidad de intereses. Finalmente, cotejaremos los elementos fundamentales de las normas para la gestión de recursos hídricos compartidos en el Derecho de la UE con el contenido normativo de la comunidad de intereses.

1. TEORÍAS PARA LA GESTIÓN Y EL REPARTO DE LAS AGUAS COMPARTIDAS

La comunidad de intereses es un concepto que alberga una concepción del modo en el que han de gestionarse y repartirse los recursos hídricos compartidos entre los Estados de cuenca. Como tal, representa un modelo de gestión moderno y que encuentra un encaje normativo evidente en las normas convencionales y consuetudinarias, dejando atrás otras concepciones del uso y reparto de las aguas que trataron de imponerse, en vano, desde la segunda mitad del siglo XIX y que estaban ligadas a conceptos de soberanía que hoy son inconcebibles e impracticables. Éstas han sido tradicionalmente denominadas como “teorías absolutas” debido a que salvaguardaban en exclusiva los derechos de los Estados aguas arriba o aguas abajo, en función de la posición que el Estado ocupara en una controversia concreta.

La primera de estas teorías absolutas es la denominada “teoría de la soberanía territorial absoluta”, o doctrina Harmon, pues toma el nombre

¹³ Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, BOE núm. 81, de 4 de abril de 2000, pp. 13849-13857. Disponible en internet en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2000-6440.

del fiscal general de Estados Unidos que la propuso como solución en la controversia que se produjo entre Estados Unidos y México en relación con las aguas del río Grande en el año 1895. La mencionada controversia acabaría derivando en la conclusión de un convenio entre ambos Estados para el reparto equitativo de las aguas en el año 1906¹⁴. Sin embargo, con carácter previo a la solución convencional que alcanzarían ambos Estados, la propuesta de los Estados Unidos se basaba en esta teoría, según la cual cada Estado tendría el derecho de utilizar las aguas que fluyen por su territorio sin considerar las repercusiones que su uso pueda tener para los demás Estados de cuenca. Del mismo modo, el Estado aguas arriba tampoco tendría la obligación de establecer consultas antes de realizar cualquier actividad que pueda alterar su caudal o su calidad. En consecuencia, sobre la base de esta concepción cualquier limitación de los usos implicaría una restricción de la soberanía del Estado y, por tanto, sería inaceptable:

“The fundamental principle of international law is the absolute sovereignty of every nation, as against all others, within its own territory [...] All exceptions [...] to the full and complete power of a nation within its own territories must be traced up to the consent of the nation itself. They can flow from no other legitimate source [...] The immediate as well as the possible consequences of the right asserted by Mexico show that its recognition is entirely inconsistent with the sovereignty of the United States over its national domain [...] The case presented is a novel one. Whether the circumstances make it possible or proper to take any action from considerations of comity is a question which does not pertain to the Department (of justice); but that question should be decided as one of policy only, because, in my opinion, the rules, principles, and precedents of international law impose no liability or obligation upon the United States.”¹⁵.

En este esquema los Estados situados aguas arriba tienen el control total sobre los usos que se hacen de los recursos hídricos compartidos, mientras que los Estados situados aguas abajo tienen que aceptar cualquier reducción o deterioro de su caudal, pues carecen de derecho alguno que justifique una reclamación internacional. En otras palabras, esta teoría otorga un dominio absoluto del Estado aguas arriba sobre la gestión de las

¹⁴ Convention concerning the Equitable Distribution of the Waters of the Rio Grande for Irrigation Purposes, firmado en Washington el 21 de mayo de 1906.

¹⁵ Citado así por McCaffrey, S. C., (2019), *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, Oxford, p. 102.

aguas internacionales. A pesar de todo, McCaffrey sostiene que lo más probable es que ni los propios Estados Unidos consideraran que su posición, basada en esta teoría, tuviera sustento alguno en una norma de Derecho internacional. Por ello, tiene más sentido considerarla como una mera postura negociadora para garantizar la protección de sus intereses y de los de sus ciudadanos¹⁶.

En el extremo opuesto encontramos la “teoría de la integridad territorial absoluta”; una antítesis de la teoría de la soberanía territorial absoluta. Según ésta, los Estados aguas arriba no pueden llevar a cabo ninguna alteración, ya sea cuantitativa o cualitativa, por mínima que sea, de las aguas sin el consentimiento de los Estados aguas abajo. Con ello otorga al Estado aguas abajo el derecho a reclamar el flujo continuado e ininterrumpido de agua que proviene del Estado aguas arriba¹⁷. De este modo, como sostiene Movilla Pateiro, los Estados aguas abajo “tendrían un consiguiente derecho de veto sobre cualquier tipo de actuación que quisiesen emprender éstos últimos [los Estados aguas arriba]”¹⁸.

Su origen no está del todo definido. Mientras que Barberis data su creación a comienzos del siglo XX en la resolución por parte del tribunal federal suizo de controversias intercantonales¹⁹, McCaffrey sostiene que la teoría fue argüida por Estados Unidos en la controversia surgida con Canadá cuando ésta pretendía desviar las aguas del río Columbia al río Fraser. Así pues, Estados Unidos propuso que cualquier modificación del caudal que planteara Canadá debería requerir su consentimiento previo²⁰. No obstante, y al igual que le sucede a la teoría anterior, fue rápidamente descartada como una herramienta útil y eficiente para la gestión las aguas compartidas y para el arreglo pacífico de las controversias.

La “teoría de la soberanía territorial limitada” constituye una superación de las teorías absolutas. El principio básico sobre el que se estructura lo constituye la limitación de la soberanía de un Estado sobre su

¹⁶ McCaffrey, S. C., (1996), “The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised”, *Natural Resources Journal*, vol. 36, núm. 4, pp. 965-1007, pp. 1004-1005.r

¹⁷ Mizanur Rahaman, M., (2009), “Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management”, *International Journal of Sustainable Society*, núm. 3, pp. 207-233, p. 210.

¹⁸ Movilla Pateiro, L., (2014), *El Derecho Internacional del Agua: los acuíferos transfronterizos*, JM Bosch Editor, p. 288.

¹⁹ Barberis, J. A., (1978), Los recursos naturales compartidos entre estados y el derecho internacional, Tecnos, p. 19.

²⁰ McCaffrey, S. C., “The Harmon Doctrine ...”, *op. cit.*, pp. 763-764.

territorio cuando ello pueda suponer una violación de la obligación de no utilizar el territorio de manera que se pueda ocasionar daños sensibles a otros Estados²¹. Sin embargo, también consta de una vertiente positiva según la cual los Estados están obligados a respetar los derechos correlativos del resto de los Estados de cuenca²². De esta manera, bajo esta teoría los Estados han de negociar un régimen de aprovechamiento equitativo de las aguas compartidas que tenga en los usos e intereses de los Estados de cuenta sobre dos pilares: el principio de la utilización y participación equitativa y razonable; y el principio de la prohibición de causar daño sensible²³.

2. LA TEORÍA DE LA COMUNIDAD DE INTERESES Y SU DESARROLLO POR LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES

Como anticipo al cambio del marco normativo que se iría produciendo a lo largo de la segunda mitad siglo XX y que se replicaría en la doctrina²⁴, en 1929 el TPJI dictó una sentencia en el asunto relativo a la jurisdicción

²¹ McCaffrey, S. C., *The Law of International...*, *op. cit.*, pp. 125-126.

²² Rieu-Clarke, A., *International Law and Sustainable Development: Lessons from the Law of International Watercourses*, IWA Publishing, 2005, p. 101.

²³ Tanzi, A. y Arcari, M., (2001), *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses: A Framework for Sharing*, Kluwer, p. 15.

²⁴ En los comienzos del siglo XX parte de la doctrina estaba posicionada con una concepción absoluta de la soberanía del Estado en la gestión de los recursos hídricos compartidos. Como ejemplo de ello encontramos la obra de Briggs, en la que sostuvo: “*In the absence of [a special conventional regime between States] ... national rivers and those portions of international rivers which are within the national territory are subject to the exclusive control of the territorial sovereign. No general principle of international law prevents a riparian State from excluding foreign ships from the navigation of such a river or from diverting or polluting its water*”, en Briggs, H. W., (1938) *The Law of Nations Cases, Documents, and Notes*, Appleton-Century-Crofts, Inc, New York. Del mismo modo, es posible encontrar posiciones similares en el informe de la Comisión Económica para Europa E/ECE/136 (p. 52) donde Klüber, J-L. defendió que: “[T]he independence of States is particularly marked in the free and exclusive use of their right over the whole extent of the waters [in their territory]. A State [...] is entitled to exploit its territory to achieve its proper objects [...] by [...] changing the course of waterways even if that might turn out to be to the detriment of other State”. Sin embargo, esas posiciones minoritarias empezaron pronto a ser contestadas –véase Smith, H. A., (1931) *The Economic Uses of International Rivers*, P. S. King & Son, Ltd– para finalmente acabar siendo consideradas residuales ya en los años sesenta del siglo pasado; véase: Van Alstyne, W. W., (1960), “International Law and Interstate River Disputes”, *California Law Review*, vol. 48, núm. 4, pp. 596-622, especialmente las pp. 606-616.

territorial de la Comisión Internacional del Oder que alteraría el marco teórico existente. La controversia, que enfrentaba a Alemania –junto a otros Estados²⁵– y a Polonia, tenía como objeto la interpretación del ámbito territorial de aplicación del Convenio de Barcelona²⁶ de 1921 y del Tratado de Versalles de 1919 en lo relativo al río Oder. Concretamente, el TPJI hubo de determinar si la Comisión extendía su jurisdicción sobre los sectores navegables de los afluentes del río Oder que se extendían exclusivamente por el territorio de Polonia.

En el razonamiento jurídico de su fallo, el Tribunal aseveró:

“In the present case, it is enough to go back to the general principles of international river law to find that, if the right of upstream States to free access to the sea has, as Poland maintains, played a considerable part in the formation of river law, the basic concept which dominates this area of law is that of a community of interests of riparian States which in itself leads to a common legal right. This concept is found already in the Act of the Congress of Vienna of June 9th, 1815 and it has inspired subsequent instruments. Such a community of interests, however, extends to the whole navigable course of the river and does not stop at the last political frontier. As for the Treaty of Versailles, it has only enlarged the community of riparian States to cover all users of a river, riparians or not, thus making it completely international.”²⁷.

Según esta afirmación expresada por el TPJI, la comunidad de intereses, como concepto rector en la materia, crea una comunidad de derecho entre los Estados de la cuenca hidrográfica internacional. Por tanto, ha de presuponerse, como en cualquier comunidad de derecho, la existencia de obligaciones y derechos para todos los sujetos involucrados en la gestión de los recursos hídricos compartidos. Con este enfoque del tribunal cobra fuerza la afirmación de Lipper cuando sostiene que el TPJI,

²⁵ La controversia enfrentó a Alemania, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Suecia y Checoslovaquia, de una parte, y Polonia, de otra parte.

²⁶ Convenio y Estatuto de Barcelona sobre el Régimen de las Vías Navegables de Interés Internacional, celebrado el 20 de abril de 1921 y en vigor desde el 31 de octubre de 1922, *League of Nations Treaty Series*, 1921, p. 37 y ss. La aplicación de este tratado fue examinada *ex officio* por la CPJI en el asunto debido a que fue invocada contra Polonia aun cuando ésta no había ratificado el tratado. Finalmente, la CPJI sostuvo que la ausencia de ratificación impedía que sus disposiciones fueran aplicables a Polonia. Véanse las páginas 11 a 22 de la sentencia.

²⁷ TPJI, Case relating to the territorial jurisdiction..., op. cit. pp. 26-27.

al utilizar el concepto de comunidad de intereses, no sólo estaba dando una solución legal a los problemas relativos a la navegación, sino también a los problemas vinculados a otros usos²⁸. Ello implica que, más allá de resolver la cuestión litigiosa, el Tribunal despejó el camino para un desarrollo posterior del concepto y de sus implicaciones jurídicas.

La cuestión no resuelta en aquel momento fue la determinación del contenido de esa comunidad de derecho. Hemos de tener en cuenta que el planteamiento del TPJI impone un modelo de gestión que colisiona con de otras teorías de reparto y con la misma concepción de soberanía que hasta entonces se vinculaba al territorio. El razonamiento del TPJI es radicalmente novedoso en tanto que vincula la gestión de los recursos hídricos compartidos a la unidad, en ese caso, que constituye el río internacional y sus afluentes, salvando cualquier barrera que pudieran suponer las fronteras políticas. Por el contrario, el TPJI no se pronunció sobre la naturaleza de la comunidad de intereses: ¿la concibió simplemente un concepto o idea que establecía un punto de partida para la cooperación o, sin embargo, había de entenderse que poseía una naturaleza más amplia?

Habrían de pasar décadas hasta que un tribunal internacional hiciera de nuevo referencia al concepto de la comunidad de intereses, en este caso para desarrollarlo y detallar su contenido. En 1997, la CIJ trajo a colación de nuevo el concepto para motivar su fallo en el asunto relativo al proyecto Gabčíkovo-Nagymaros²⁹, donde tenía que pronunciarse sobre las obligaciones de las partes –Eslovaquia y Hungría– en la construcción de un sistema de presas en el río Danubio. En el desarrollo de su razonamiento jurídico la CIJ citó el pasaje de la sentencia del TPJI en el asunto relativo a la jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del Oder –citado *supra*– y añadió para la solución del caso concreto:

“The Court considers that Czechoslovakia, by unilaterally assuming control of a shared resource, and thereby depriving Hungary of its right to an equitable and reasonable share of the natural resources of the Danube – with the continuing effects of the diversion of these waters on the ecology of the riparian area of the Szigetkoz – failed to respect the proportionality which is required by international law.”³⁰

²⁸ Lipper, J., (1967), “Equitable Utilization”, en Garretson, A. H., Hayton, D. y Olmstead, C. J. (eds.), *The Law of International Drainage Basins*, Oceana Publications, p. 15.

²⁹ CIJ, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7.

³⁰ *Ibid.*, párr. 85.

Este pronunciamiento de la CIJ evidenció que la comunidad de intereses no era una mera idea o concepto abstracto, sino que informaba obligaciones concretas para los Estados de cuenca, como la de la utilización equitativa y razonable de los recursos hídricos compartidos³¹. No obstante, faltan más elementos de su contenido para diferenciarse, por ejemplo, de la teoría de la soberanía territorial limitada. Por tanto, si bien hemos dado respuesta a la pregunta planteada es necesario seguir ahondando en las propuestas doctrinales respecto de su contenido y en el desarrollo que realizaron los tribunales internacionales.

Para McCaffrey, al tener los Estados de cuenca intereses comunes y compartidos respecto de las aguas transfronterizas, se crea una comunidad de intereses entre ellos de la que se derivan toda una serie de derechos y obligaciones³². Para fundamentar este cambio de enfoque, que incluso puede ser calificado como un cambio de paradigma en la gestión de los recursos hídricos compartidos, McCaffrey se adhiere a la concepción del agua como una unidad física, natural y social que había sido propuesta por Rieu-Clarke y otros³³. Sólo al considerar las aguas como un todo indivisible se origina una comunidad de intereses entre los Estados ribereños³⁴ y se vincula así una teoría jurídica a la concepción de la unidad de sistema del agua, propia de las ciencias naturales y vinculada al ciclo hidrológico, lo que resultará a la postre imprescindible para justificar una gestión holística de los recursos hídricos compartidos.

En pronunciamientos posteriores, tanto la CIJ como otros órganos jurisdiccionales han completado y desarrollado el contenido del concepto de la comunidad de intereses. De entre ellos destacamos, en primer lugar, el laudo del Rin³⁵, dictado por el Tribunal Permanente de Arbitraje (en adelante, TPA) en el año 2004 y en el que incluyó la solidaridad, que

³¹ McCaffrey, S. C., *The Law of International...*, *op. cit.*, p. 141.

³² McCaffrey, S. C., (2019), "Interwined general principles" en McCaffrey, S. C., Leb, C. y Denoon, R. T. (eds.), *Research Handbook on International Water Law*, Edward Elgar Publishing, pp. 83-94, p. 87.

³³ Rieu-Clarke, A., Kinna, R., Litke, A., (2012), *UN Watercourses Convention, User's Guide*, CWLPS, p. 103.

³⁴ McCaffrey, S. C., *The Law of International...*, *op. cit.*, p. 152.

³⁵ TPA, Case concerning the audit of accounts between the Netherlands and France in application of the Protocol of 25 September 1991 Additional to the Convention for the Protection of the Rhine from Pollution by Chlorides of 3 December 1976, Reports of International Arbitral Awards, vol. XXV, 12 de marzo de 2004, pp. 267-344.

informa a su vez un deber de cooperación, como uno de los elementos componentes de la comunidad de intereses:

“Lorsque les riverains d’un fleuve international décident de doter celui-ci d’un régime commun portant sur l’usage de son eau, ils rendent témoignage à une “communauté d’intérêts” qui conduit à “une communauté de droit” (pour citer les notions dont s’est servies la Cour Permanente de Justice Internationale en 1929 dans l’Affaire relative à la juridiction territoriale de la Commission internationale de l’Oder, (CPJI, serie A, n° 23, p. 27). La solidarité des riverains est sans doute un élément de leur communauté d’intérêt”³⁶.

Finalmente, en el año 2010 la CIJ amplió aún más en contenido de la comunidad de intereses. En el asunto relativo a las Plantas Papeleras en el río Uruguay³⁷, que enfrentaba las tesis jurídicas de Argentina y Uruguay, la CIJ, además de considerar que la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental (en adelante, EIA) tenía naturaleza consuetudinaria³⁸, advirtió que por medio de la actuación conjunta de ambos Estados –Argentina y Uruguay– a través de un órgano de gestión de cuenca, las partes habían establecido una verdadera comunidad de intereses y derechos para la gestión del río Uruguay y la protección del medio ambiente:

“In that regard the Court notes that the Parties have a long-standing and effective tradition of cooperation and coordination through CARU. By acting jointly through CARU, the Parties have established a real community of interests and rights in the management of the River Uruguay and in the protection of its environment.”³⁹.

Al hilo de este pronunciamiento, las posiciones de algunos miembros de la doctrina que han intentado equiparar el concepto de comunidad de intereses con el de "gestión común" han cobrado aún más interés⁴⁰. También aquéllas como la de otros autores que, como Caflisch, han

³⁶ *Ibid.*, párr. 97.

³⁷ CIJ, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgement, I.C.J Reports 2010, p. 14.

³⁸ *Ibid.*, párrs. 118-122.

³⁹ *Ibid.*, párr. 281.

⁴⁰ McIntyre, O., (2007), Environmental Protection of International Watercourses under International Law, Ashgate, p. 33.

defendido la conveniencia de internacionalizar los cursos de agua internacionales, desplazando el poder del Estado en favor de una gestión conjunta⁴¹. No obstante, hemos de plantearnos si la comunidad de intereses se constituye mediante la aplicación exclusiva de las normas consuetudinarias o si, por el contrario, es necesario establecer la gestión conjunta conforme a los principios normativos de la comunidad de intereses mediante un tratado internacional. Igualmente, este planteamiento nos inquiere directamente sobre el mismo contenido normativo de la comunidad de intereses: ¿cuáles son los derechos y obligaciones que se contienen en ella?

3. EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA COMUNIDAD DE INTERESES

A la hora de definir el contenido normativo de la comunidad de intereses hemos de tomar como punto de partida el conjunto de obligaciones jurídicas que forman parte del Derecho internacional consuetudinario. Éstas marcan el contenido normativo mínimo que está asociado al concepto, pues también definen las obligaciones que han de contenerse en todo tratado internacional para la gestión de los recursos hídricos compartidos o que un Estado puede hacer valer ante otro, incluso en ausencia de un tratado de gestión. Por tanto, entre los principios que engrosan el contenido de la comunidad de intereses por ser considerados costumbre internacional se encuentran: la utilización equitativa y razonable; la obligación de no causar daño sensible; la obligación general de cooperar, que incluye el intercambio de información y la notificación de proyectos que puedan tener un impacto transfronterizo; y la obligación de realizar con carácter previo una EIA⁴².

⁴¹ Catfish, L., (1992), “Regles Generales du Droit des Cours d’Eau Internationaux”, 219 *Recueil des Cours* (1989-VII), pp. 59-61.

⁴² Todos ellos han sido señalados como componentes del Derecho internacional general por la CIJ en su jurisprudencia: el principio de la utilización equitativa y razonable fue declarado integrante del Derecho internacional consuetudinario en el asunto Gabčíkovo-Nagymaros (véase nota al pie 29); el principio de no causar daño sensible tiene naturaleza consuetudinaria y está recogido en las declaraciones de Estocolmo de 1972 –principio 21– y Río de 1992 –principio 2, además de ser reconocido como tal por la CIJ en el asunto de las plantas papeleras en el río Uruguay, toda vez que sostuvo que constituía una obligación de comportamiento y que integraba la obligación de llevar a cabo una EIA para determinar el impacto transfronterizo de los proyectos que pudieran desarrollar los Estados (párr. 101 y párrs. 119 a 122); e, igualmente, la obligación general de cooperar ha sido reconocida en varias sentencias (por ejemplo, véase el párr. 113 del asunto de las

No obstante lo anterior, los principios normativos consuetudinarios no constituyen el único contenido de la comunidad de intereses. Como se extrae del análisis jurisprudencial que hemos realizado en el apartado anterior, la comunidad de intereses comprende un conjunto de obligaciones y estándares normativos más amplio. El primer elemento que es necesario destacar lo constituye la propia unidad de gestión que va implícita en el concepto de la comunidad de intereses⁴³. En tanto que ésta vincula la gestión de los recursos hídricos compartidos al ciclo hidrológico y a la propia unidad que constituye el ecosistema hídrico, se entiende que la unidad de gestión ha de ser la cuenca hidrográfica internacional, pues ésta incluye tanto el conjunto de las aguas –superficiales y subterráneas– como el territorio por el que éstas fluyen⁴⁴.

En este sentido, es oportuno señalar que la designación de la cuenca hidrográfica internacional como unidad para gestionar las aguas

plantas papeleras en el río Uruguay), pero ha sido recientemente delimitado en el asunto de la CIJ del río Silala (CIJ, *Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala (Chile V. Bolivia)*) donde la CIJ ha delimitado la norma consuetudinaria circunscribiendo la obligación de notificación y consultas a aquellos supuestos donde exista un riesgo de causar un daño transfronterizo significativo o sensible (párr. 115).

Sobre estos principios recomendamos la lectura del análisis crítico de la sentencia del asunto del río Silala que realiza Dellapena en: Dellapena, J. W., (2023), “The Dispute over the Status and Use of the Silala River (Chile v. Bolivia): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law”, *Wyoming Law Review*, vol. 23, núm. 2, pp. 73-103, pp. 85-101.

⁴³ Véase McCaffrey, S. C., *The Law of International...*, *op. cit.*, p. 152.

⁴⁴ Existe una diferencia sustancial entre las unidades de gestión que establecen los dos tratados universales en la materia. Así, mientras que en la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación se opta por el sistema de cursos de agua, que excluye a las aguas subterráneas no conectadas a un curso de agua superficial, en el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales se opta por la cuenca hidrográfica internacional como unidad de gestión. Si bien es cierto que en este tratado no se define lo que es una cuenca hidrográfica internacional, en la Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas se explica que consiste en “el área de recepción de las aguas procedentes de la lluvia o nieve derretida que se drenan (ya sea en la superficie, o por debajo de la superficie terrestre, en las zonas saturadas e insaturadas) hacia un cuerpo de agua superficial o que se filtran en el acuífero a través del subsuelo (es decir, la zona no saturada) [...]; el concepto de cuenca hidrográfica [...] engloba también «otros elementos» del medio ambiente, como el aire, la tierra, la fauna y la flora, en la medida en que estos elementos interactúan con las aguas transfronterizas”. Véase: CEPE, Guía para la Implementación del Convenio sobre el Agua de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, 2013, p. 14, párrs. 74 y 76.

compartidas está vinculada al establecimiento de un modelo de gestión integrado. Justamente, es la gestión integrada la que reconoce al agua como un elemento que forma parte de un sistema físico y natural más complejo cuyo funcionamiento está determinado por la interacción entre las dinámicas hidrológicas y geomorfológicas⁴⁵; esto es, agua, suelo y ecosistemas marinos y terrestres dependientes. Por esta razón el modelo lógico de gestión conjunta de estas variables es la cuenca hidrográfica⁴⁶. Además, desde el punto de vista del interés soberano de los Estados, la gestión holística y omnicomprensiva que se deriva de la cuenca hidrográfica no sólo ampara la protección del medio ambiente, sino que también favorece un uso equitativo de las aguas mediante la planificación conjunta y la adopción de decisiones a nivel de cuenca⁴⁷. No obstante lo anterior, la práctica demuestra que es precisamente el interés de soberano de los Estados –especialmente de los Estados aguas arriba– el principal elemento de resistencia para adoptar esta unidad de gestión en los tratados bilaterales y multilaterales en la materia⁴⁸.

Más allá de la unidad de gestión, la comunidad de intereses recoge también, a la luz de la jurisprudencia más reciente analizada en el apartado anterior, la obligación de proteger el medio ambiente hídrico –mediante la integración del principio de la gestión sostenible– y la obligación de constituir órganos técnicos de gestión conjunta de la cuenca hidrográfica internacional, en la línea de lo que ya establecen numerosos tratados bilaterales y el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. A través de los órganos de gestión los Estados tienen la obligación de canalizar la cooperación interestatal. Igualmente, su existencia permite que la participación de actores no estatales pueda institucionalizarse y que las normas pueden flexibilizarse y adaptarse a los nuevos conocimientos

⁴⁵ Downs, P. W., Gregory, K. J. y Brookes, A., (1991), “How Integrated is River Basin Management?”, *Environmental Management*, vol. 15, núm. 3, pp. 299-309, p. 300.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Cai, XM., Marston, L. y GE, YC., (2015), “Decision support for integrated river basin management – Scientific research challenges”, *Science China – Earth Sciences*, vol. 58, núm. 1, pp. 16-24, p. 16.

⁴⁸ Bautista Jiménez, J. M., (2015), “Instrumento de adhesión a la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecho en Nueva York el 21 de mayo de 1997 [BOE n.º 161, de 3-VII-2014]”, *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 3, vol. 1, pp. 250–252, p. 251.

científicos y tecnológicos⁴⁹. Esto último es de suma importancia, pues la gestión sostenible de los recursos hídricos compartidos requiere adaptabilidad y flexibilidad normativa⁵⁰.

Precisamente, la gran ventaja de la comunidad de intereses es que se trata de un concepto flexible y susceptible de evolución. Esto permite que el conjunto de obligaciones y derechos comprendidos en ella se amplíe y se adapte al contexto social, científico y normativo que rodea a la gestión de los recursos hídricos compartidos, en lo que supone una adaptación natural al desarrollo progresivo del Derecho internacional. Sin embargo, es importante recalcar que para que se constituya una comunidad de intereses en los términos expuestos es necesario que los Estados celebren un tratado para la gestión de los recursos hídricos compartidos. Ello se debe a que las obligaciones consuetudinarias en la gestión de los recursos hídricos compartidos se integran en la comunidad de intereses, pero no bastan por sí solas para su constitución. Todo depende en última instancia del consentimiento del Estado y de su compromiso con la sostenibilidad de los recursos hídricos expresados por vía convencional⁵¹.

En definitiva, la evolución del Derecho internacional del agua ha permitido la integración de nuevos derechos y obligaciones en los tratados internacionales para la gestión de los recursos hídricos compartidos. Con la necesidad de proteger del agua y los ecosistemas dependientes, garantizar su gestión sostenible, así como con el deber de reconocimiento efectivo del derecho humano al agua potable y el saneamiento⁵², la

⁴⁹Gjørtz Howden, J., (2020), “Concluding Summary”, en *The Community of Interest Approach in International Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses*, Brill, pp. 216-223, p. 221.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 222.

⁵¹ Esta dependencia de la voluntad de los Estados para establecer un marco normativo que fije unos altos estándares de protección ambiental y sostenibilidad ha sido objeto de críticas por A. Sereno Rosado en: Sereno Rosado, A., (2011), *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los convenios hispano-lusos sobre aguas internacionales*, Fundación Lex Nova, Valladolid, p. 26.

⁵² La fuerza vinculante con carácter universal del derecho humano al agua potable y el saneamiento no está clara. El reconocimiento efectivo de su existencia se produjo en la Resolución 62/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “El derecho humano al agua y el saneamiento”, de 28 de julio de 2010, *A/RES/64/292*. Con carácter previo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General núm. 15 donde estableció que “El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos” y realizó una interpretación extensiva del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –concretamente los artículos 11 y 12– para darle encaje dentro de

comunidad de intereses integra ahora nuevos principios jurídicos. Éstos se identifican con los principios inspiradores del Derecho internacional del medio ambiente. Ahora, sin embargo, ocupan o deben ocupar una posición privilegiada en el entramado normativo de los tratados de gestión de los recursos hídricos compartidos. Del mismo modo, con la canalización de la participación pública a través de los órganos técnicos de gestión conjunta también integra nuevos actores en la administración y protección de las aguas. Finalmente, lo que es muy importante, gracias a su naturaleza flexible, el contenido de la comunidad de intereses puede seguir adaptándose para incluir nuevos derechos y obligaciones.

4. EL IMPACTO DE LA COMUNIDAD DE INTERESES EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La arquitectura jurídica del Derecho de la UE que regula el régimen de gestión de los recursos hídricos compartidos ha experimentado una evolución significativa hacia un sistema de protección y gobernanza del agua inspirada, en gran medida, por el modelo de la comunidad de intereses. Los principios básicos que establece el mencionado modelo subyacen en el entramado normativo europeo, aunque se evidencian con mayor intensidad en el instrumento normativo de referencia en la materia: la Directiva Marco del Agua⁵³ (en adelante, DMA).

La DMA fue adoptada en el año 2000 y marcó un hito en Derecho de la UE relativo a la gestión de los recursos hídricos gracias a que unificó en

la estructura jurídica. Sin embargo, su mayor concreción y desarrollo se ha propiciado gracias a la intervención de la relatora especial de Naciones Unidas – véase Movilla Pateiro, L., (2012), “Hacia la realización del derecho humano al agua y al saneamiento. El papel de la relatora especial.”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 23, pp. 1-29, pp. 11-17– y al establecimiento de obligaciones jurídicas concretas y vinculantes para los Estados parte en el Protocolo sobre Agua y Salud, adoptado en el marco del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Actualmente existen veintitrés Estados parte, que pueden consultarse en internet en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5-a&chapter=27&clang=en. Para profundizar en esta cuestión véase: Mitre Guerra, E. J., (2012), *El Derecho al Agua. Naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional*, Iustel, pp. 100-101.

⁵³ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DOUE L 327, 22 de diciembre de 2000, pp. 1-73. Disponible en internet en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0060>.

un solo instrumento las disposiciones que antes estaban fragmentadas en diversas directivas. Tanto su elaboración como el contenido de sus preceptos estuvo condicionado por la previa ratificación por parte de la UE del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Este tratado marco, elaborado en el seno de la Comisión Económica para Europa, conmina a las partes a adaptar su legislación interna a los principios que en él se contienen⁵⁴. Por medio de la DMA, y en cumplimiento de este mandato, la UE no solo obligó a los Estados miembros (en adelante, EEMM) a armonizar sus ordenamientos jurídicos nacionales, sino que también desplegó otros efectos jurídicos de sumo interés desde una perspectiva iusinternacionalista. En primer lugar, los tratados internacionales de gestión de los recursos hídricos compartidos celebrados entre los EEMM tuvieron que ser modificados para adaptar su contenido a los nuevos requerimientos establecidos en la DMA. En segundo lugar, incluso aquellos EEMM que no habían ratificado el Convenio se vieron sometidos a él en virtud del artículo 216.2 TFUE⁵⁵. Finalmente, en tercer lugar, el Convenio se convirtió en criterio de interpretación del derecho del agua de la UE⁵⁶.

De esta manera la UE, por medio de la adopción de la DMA y la subsiguiente armonización de los tratados internacionales celebrados entre los EEMM en la materia, acogió en su legislación relativa a la gestión de los recursos hídricos compartidos los principios normativos de la comunidad de intereses, que pasó a erigirse como modelo inspirador de la gestión de las aguas en Europa; también aquellas que tienen naturaleza transfronteriza. Son varios los puntos en los que podemos constatar el impacto que ha tenido la comunidad de intereses en el Derecho de la UE.

⁵⁴ Así lo establece el artículo 9.1 del Convenio: “Las Partes ribereñas, según los principios de igualdad y reciprocidad, concertarán acuerdos bilaterales o multilaterales u otros arreglos, cuando éstos aún no existan, o adaptarán los existentes, cuando sea necesario para eliminar las contradicciones con los principios fundamentales del presente Convenio, con el fin de definir sus relaciones mutuas y su comportamiento en relación con la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo.”

⁵⁵ El artículo 216.2 TFUE establece: “Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros”.

⁵⁶ Baranyai, G., (2015), “The Water Convention and the European Union: The Benefits of the Convention for EU Member States”, en Tanzi, A. *et al.* (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes: Its Contribution to International Water Cooperation*, Brill, pp. 88-100, pp. 93 y 94.

El primer elemento digno de mencionar es la elección de la unidad de gestión de los recursos hídricos, vinculada, al igual que en la comunidad de intereses, al ciclo natural del agua. La conceptualización de este modelo de gestión se expresa en el artículo 2.13) de la DMA⁵⁷ mediante la elección de la cuenca hidrográfica como el marco físico y espacial donde se aplican las normas de gestión de los recursos hídricos, también los compartidos en el caso de que el espacio que abarca la cuenca hidrográfica se extienda por el territorio de dos o más EEMM. Con ello el modelo propuesto por la UE se fundamenta en una unidad de gestión amplia, que toma como elemento principal al territorio –elemento soberano por excelencia del Estado– y que conlleva una gestión integrada de los recursos hídricos, pues comprende un enfoque holístico que incluye los elementos cuantitativos y cualitativos de las aguas superficiales y subterráneas, pero también comprende el modo en el que los recursos naturales y las personas que interactúan en la cuenca se relacionan⁵⁸; de este modo, incorpora a los planes de gestión el uso de la tierra y la vegetación⁵⁹. Con todo ello, la DMA adopta un enfoque regulatorio expansivo que trasciende de la mera gestión del agua, reflejando así uno de los principios fundamentales contenidos en la comunidad de intereses.

La elección de este enfoque de gestión basado en las cuencas hidrográficas internacionales consagra como pilares normativos del sistema europeo los principios de solidaridad y cooperación interestatal. Entre otros aspectos, cabe destacar que la DMA promueve la elaboración

⁵⁷ La cuenca hidrográfica internacional es definida en ese artículo como: “la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta”.

⁵⁸ En este sentido, compartimos la afirmación de Malla según la cual el concepto de cuenca hidrográfica internacional es aquel que se identifica con un mayor grado de integración en la gestión de las aguas. Véase: Malla, K., (2008), “Current State of the Law of International Watercourses: Progress and Paradigm Shifts 1815-2008”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 77, pp. 461-509, p. 468

⁵⁹ Banco Mundial, Integrated river basin Management. From Concepts to Good Practice. Briefing Note 1, An Introduction to Integrated River Basin Management, World Bank Institute, 2006, p. 3. Disponible en internet en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/965371468340137430/pdf/411500Intro0to1mgmt0NOTE1101PUBLIC1.pdf>

El Banco Mundial considera que es la práctica óptima de gestión de los recursos hídricos en tanto que favorece la participación de las partes interesadas a la vez que modula el crecimiento económico para evitar impactos en los recursos naturales.

de planes de cuenca conjuntos o, al menos, coordinados⁶⁰. Así materializa en una obligación la esencia de colaboración interestatal inherente al modelo que establece la comunidad de intereses, toda vez que institucionaliza la cooperación imponiendo a los Estados la constitución de órganos técnicos de gestión conjunta⁶¹. Con ello dota de estabilidad a las relaciones entre los Estados, permite la participación pública y mitiga las posibles interferencias políticas en la protección y gestión de los recursos hídricos compartidos.

La participación pública y la gobernanza se erigen como ejes fundamentales de la DMA, reflejando la importancia del diálogo y la transparencia en el modelo de la comunidad de intereses⁶². La DMA aboga por la toma de decisiones en los niveles más próximos a donde se gestionan los recursos hídricos. A tal fin establece mecanismos de participación e información para el público, en general, y los usuarios, en particular, fortaleciendo así la dimensión participativa del modelo⁶³.

Finalmente cabe destacar que la DMA establece un umbral elevado de protección medioambiental, imponiendo controles rigurosos sobre la presencia y el vertido de sustancias contaminantes y peligrosas⁶⁴. Además, incorpora el principio de recuperación de costes de los servicios del agua, abarcando en su cálculo los daños a los ecosistemas marinos y terrestres dependientes de los recursos hídricos⁶⁵. Este enfoque alinea la DMA con

⁶⁰ Así el artículo 13.2 de la DMA: “En el caso de una demarcación hidrográfica internacional situada totalmente en territorio comunitario, los Estados miembros garantizarán la coordinación con objeto de elaborar un único plan hidrológico de cuenca internacional. Si no se elabora dicho plan hidrológico de cuenca internacional, los Estados miembros elaborarán planes hidrológicos de cuenca que abarquen al menos las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio, para lograr los objetivos de la presente Directiva.”

⁶¹ En este sentido, el artículo 3 de la DMA obliga a los Estados miembros a designar a una autoridad competente que puede identificarse, *ex* artículo 6, con “un organismo nacional o internacional preexistente”. Este mandato debe leerse de manera conjunta con el artículo 9.2 del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales: “Los acuerdos o arreglos mencionados en el apartado 1 del presente artículo [referente a la conclusión de tratados de gestión] dispondrán el establecimiento de órganos conjuntos.”

⁶² Así se establece en los considerandos (14) y (46).

⁶³ La DMA establece en el artículo 14 la obligación de los Estados de garantizar la información y la participación pública en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca.

⁶⁴ Artículos 16 y 17 de la DMA.

⁶⁵ Artículo 9 de la DMA.

los valores de sostenibilidad y responsabilidad ambiental, elementos cruciales en la identificación de la existencia de la comunidad de intereses a la luz de la jurisprudencia más reciente de la CIJ⁶⁶.

Todo lo anterior demuestra que el concepto de la comunidad de intereses ha tenido un impacto evidente en la elaboración de la DMA. En consecuencia, todos los tratados internacionales para la gestión de los recursos hídricos compartidos concluidos entre los EEMM se rigen por unos principios comunes que, a la vez, se identifican con los principios básicos de la comunidad de intereses.

En este punto hemos de recalcar que la adopción de un modelo basado en la comunidad de intereses y, con ello, en sus principios más fundamentales, trae causa en la adhesión al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. No obstante, debido a la flexibilidad inherente al concepto de la comunidad de intereses y a su carácter evolutivo, entendemos que su adopción por parte de la UE y el traslado de sus principios a los tratados de gestión de los recursos hídricos compartidos entre los EEMM gracias a la DMA puede hacer de la UE un actor clave en el desarrollo y evolución del concepto. El motivo principal que nos lleva a sostener esta afirmación es el convencimiento de que la interacción y el diálogo normativo entre la UE y sus EEMM, así como con otros actores involucrados en la gestión de los recursos hídricos, enriquecen y diversifican la interpretación y aplicación del concepto de la comunidad de intereses.

Fajardo del Castillo sostiene –y nosotros lo compartimos– que la UE es una potencia normativa, entendiendo ésta como “aquella que propone un modelo normativo y de legitimidad, y lo defiende ante el mundo con la coherencia de las acciones que lleva a cabo y de los logros que alcanza en el ámbito nacional con el propósito de que éstos puedan exportarse más allá de sus fronteras”⁶⁷. Así pues, para Fusiek la actual crisis del multilateralismo puede ser una ventana para reafirmar el papel de la Unión como potencia normativa, también en el ámbito de la protección del medio

⁶⁶ Véase el ya citado párrafo 285 de la sentencia de la CIJ en el asunto *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*.

⁶⁷ Fajardo del Castillo, T., (2020), “El papel de la Unión Europea como potencia normativa y diplomática ante los nuevos retos ambientales”, en Aldecoa Luzarraga, F. (Dir.), *A los 70 años de la Declaración Schuman Creación. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Marcial Pons, Madrid, pp. 271-281, p. 274

ambiente y, concretamente, de la gestión de los recursos hídricos compartidos⁶⁸.

La UE expresa su vocación liderazgo global en materia medioambiental gracias al ejemplo que muestra al resto de actores internacionales⁶⁹. De este modo, extrae lecciones de la aplicación de normas en el Derecho de la UE que exporta luego a otros lugares del mundo. Con ello no sólo expande un modelo de gestión, sino que refuerza su liderazgo a la par que construye redes transnacionales que facilitan la transferencia de innovaciones en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible⁷⁰. Por tanto, la UE puede, en tanto que actor internacional comprometido con la gestión sostenible de los recursos hídricos, contribuir a la promoción y a la expansión de los principios normativos que inspiran su ordenamiento jurídico allende sus fronteras⁷¹.

En Europa, la primera expansión de un modelo de gestión inspirado en la comunidad de intereses se produjo en una dimensión interna, pues la legislación europea en materia de aguas obligó a armonizar los tratados internacionales celebrados entre los EEMM. Los buenos resultados derivados de la aplicación de los tratados, unido a la vocación de liderazgo de la UE como potencia normativa, puede hacer que el modelo de gestión

⁶⁸ Fusiek, D. A., (2020), "Towards Normative Power Europe. The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the post-pandemic geopolitical order", *Institute of European Democrats*, p. 9.

⁶⁹ Walker, H. y Biedenkopf, K., (2018), "The historical evolution of EU climate leadership and four scenarios for its future", en Minas, S. y Ntousas, V. (eds.), *EU Climate Diplomacy*, Routledge, Londres, pp. 33-46.

⁷⁰ Jänicke, M. y Rüdiger, K.W., (2019), "Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system", *Environmental Politics*, vol. 28, núm. 1, pp. 22-42, pp. 22-23 y Rayner, T. y Jordan, A., (2016), "Climate Change Policy in the European Union", *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science*, , pp. 1-27, pp. 13-14.

⁷¹ Por ejemplo, a través de su Diplomacia del Agua, una estrategia conjunta del Servicio Europeo de Acción Exterior y del Consejo de la Unión Europea para promover una gestión sostenible de los recursos hídricos compartidos mediante la adopción de tratados internacionales basados en el modelo europeo. Para más información véase: la información disponible en la web del Servicio Europeo de Acción Exterior (https://www.eeas.europa.eu/node/53798_en) y del Consejo de la Unión Europea (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/19/water-in-diplomacy-council-confirms-eu-s-commitment-to-enhanced-eu-engagement/>).

Igualmente puede consultarse: Tomalová, E. y Ullrichová, E., (2021), "Water Diplomacy — The New Modus Operandi of EU Diplomacy? Innovative Methods in Diplomatic Practice", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 16, núm. 4, pp. 471-492.

europeo se expanda a otros contextos geográficos por imitación o gracias a la intensa actividad diplomática que despliega la organización. De esta manera, crecería el número de Estados que se inspiran en los tratados celebrados por los Estados europeos para diseñar sus tratados de gestión de los recursos hídricos compartidos. Podríamos vislumbrar entonces un futuro en el que la práctica convencional inspirada en el modelo de gestión establecido en el Derecho de la UE produzca un efecto generador de normas consuetudinarias. Principios como la protección del medio ambiente hídrico, la gestión sostenible de las aguas o la obligación de crear órganos técnicos de gestión conjunta a través de los cuales canalizar la cooperación interestatal y la participación pública –todos ellos elementos integrantes de la comunidad de intereses– podrían acabar formando parte del corpus de normas consuetudinarias del Derecho internacional del agua.

En consideración de lo anterior sostenemos que el Derecho de la UE, con la DMA como norma de referencia en la materia, puede instrumentalizarse para influir en la interpretación, el contenido y la aplicación del concepto de la comunidad de intereses⁷². Con todo ello contribuiría además al desarrollo progresivo del Derecho internacional, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 3.5 del Tratado de la Unión Europea⁷³.

CONCLUSIONES

⁷² Para Koskenniemi esta instrumentalización del Derecho internacional por parte de la UE se corresponde con la visión que de él tiene como un bien común y universal, en contraste, por ejemplo, con la visión norteamericana utilitarista, que considera la normativización como una decisión política cuya elección depende de los costes y beneficios de su aplicación. Por tanto, sería más bien el resultado de considerar el Derecho internacional como parte de la identidad y naturaleza europea, un instrumento a través del cual se puede imponer una visión del mundo, “[l]aw as civilization against the barbarism of politics” en Koskenniemi, M., (2005), “International Law in Europe: Between Tradition and Renewal”, *The European Journal of International Law*, vol. 16, núm. 1, pp. 113-124, p. 117.

⁷³ El artículo establece: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”

El concepto de la comunidad de intereses en la gestión de los recursos hídricos compartidos y el reconocimiento de su existencia fue propuesto por el TPJI en el año 1929. La naturaleza y el contenido normativo de la comunidad de intereses se ha consolidado, empero, mediante los sucesivos pronunciamientos de otros tribunales internacionales, entre los cuales destaca la CIJ. A través de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales internacionales se ha podido constatar que la comunidad de intereses no es una mera idea, sino que constituye un concepto tras el cual se erige un verdadero marco jurídico para la gestión de los recursos hídricos compartidos. En consecuencia, en la comunidad de intereses se reconocen derechos y se instituyen obligaciones para todos los Estados involucrados en la gestión de las aguas compartidas, especialmente en el caso de las cuencas hidrográficas internacionales.

A su vez, estos pronunciamientos han demostrado que la comunidad de intereses es flexible y susceptible de evolucionar conforme a las novedades que introducen el Derecho internacional del medio ambiente, la ciencia y la tecnología disponible. Por este motivo su contenido se ha ampliado por la vía jurisprudencial, en una expansión de los derechos y obligaciones contenidos en el concepto que es sostenida en el tiempo, al menos desde la década de los años noventa del siglo pasado. A nuestro parecer, esta característica es sumamente positiva en un ámbito como el de la gestión de los recursos hídricos compartidos, pues como sucede con cualquier recurso natural, se requieren de marcos normativos flexibles, que puedan adaptarse con rapidez a los nuevos conocimientos científicos. Igualmente, este elemento es fundamental para que los tratados de gestión acojan preceptos destinados a garantizar, entre otras muchas cuestiones, los nuevos paradigmas de gestión, como es el caso del reconocimiento efectivo del derecho humano al agua potable y el saneamiento, reflejado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 de la Agenda 2030.

No obstante lo anterior, la totalidad de los principios normativos que informan la comunidad de intereses no forman parte del Derecho internacional consuetudinario. Así, la CIJ afirmó en el asunto de las plantas papeleras en el río Uruguay que el establecimiento de un régimen de cooperación institucionalizado por medio de la constitución de órganos de gestión conjunta y la protección del medio ambiente hídrico y de los ecosistemas marinos dependientes son elementos integrantes de la comunidad de intereses, aunque no tengan naturaleza consuetudinaria. Esto implica que el establecimiento de un régimen normativo de gestión de los recursos hídricos compartidos basado en la comunidad de intereses

requiere en todo caso de su reconocimiento convencional; es decir, el establecimiento de un modelo de gestión basado en la comunidad de intereses requiere de la inclusión de sus principios normativos en un tratado de gestión para los recursos hídricos compartidos.

El concepto de la comunidad de intereses ha impactado de manera clara en el Derecho de la UE en materia de recursos hídricos. Su encaje dentro del régimen normativo para la gestión de las aguas, que tiene como máximo exponente a la DMA, es evidente. En el artículo hemos expuesto que, más allá de los principios normativos consuetudinarios, la DMA se alinea con la comunidad de intereses debido a que: establece la cuenca hidrográfica como unidad de gestión; obliga a los EEMM a establecer órganos técnicos de gestión conjunta de los recursos hídricos mediante los que institucionaliza la cooperación interestatal; exige que existan mecanismos efectivos de información y de participación pública; y fija unos ambiciosos objetivos de protección ambiental.

La instauración de un modelo normativo basado en la comunidad de intereses es el resultado de la ratificación por parte de la UE del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales. Precisamente esta ratificación condujo a la adopción de la DMA y con ello a armonizar los ordenamientos jurídicos de los EEMM en la materia, incluyendo los tratados bilaterales y multilaterales para la gestión de los recursos hídricos compartidos concluidos entre los EEMM. En nuestra opinión, este proceso puede coadyuvar a dotar de naturaleza consuetudinaria a los principios de la comunidad de intereses –tanto sustantivos en materia de protección ambiental como procedimentales en lo relativo a la canalización de la cooperación por medio de órganos de gestión– que aún no la tienen y con ello contribuir al desarrollo progresivo del Derecho internacional del agua. Así, concluimos que no solo el concepto ha tenido un impacto en el Derecho de la UE, sino que la propia UE, gracias a la naturaleza evolutiva y flexible del concepto, puede contribuir a expandir su contenido normativo vinculando a éste los altos estándares de protección ambiental y la protección del derecho humano al agua potable y el saneamiento que instaura la UE en su ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

Baranyai, Gábor, (2015), “The Water Convention and the European Union: The Benefits of the Convention for EU Member States”, en

Tanzi, Atila. *et al.* (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes: Its Contribution to International Water Cooperation*, Brill, pp. 88-100.

Barberis, Julio A., (1978), *Los recursos naturales compartidos entre estados y el derecho internacional*, Tecnos.

Bautista Jiménez, José Manuel, (2015), “Instrumento de adhesión a la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecho en Nueva York el 21 de mayo de 1997 [BOE n.º 161, de 3-VII-2014]”, *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, núm. 3, vol. 1, pp. 250–252.

Briggs, H. W., (1938) *The Law of Nations Cases, Documents, and Notes*, Appleton-Century-Crofts, Inc, New York.

Cai, XM., Marston, L. y GE, YC., (2015), “Decision support for integrated river basin management – Scientific research challenges”, *Science China – Earth Sciences*, vol. 58, núm. 1, pp. 16-24.

Catfish, Louis, (1992), “Regles Generales du Droit des Cours d’Eau Internationaux”, *219 Recueil des Court (1989-VII)*, pp. 59-61.

Dellapena, Joseph W., (2023), “The Dispute over the Status and Use of the Silala River (Chile v. Bolivia): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law”, *Wyoming Law Review*, vol. 23, núm. 2, pp. 73-103.

Downs, P. W., Gregory, K. J. y Brookes, A., (1991), “How Integrated is River Basin Management?”, *Environmental Management*, vol. 15, núm. 3, pp. 299-309.

Fajardo del Castillo, T., (2020), “El papel de la Unión Europea como potencia normativa y diplomática ante los nuevos retos ambientales”, en Aldecoa Luzarraga, F. (Dir.), *A los 70 años de la Declaración Schuman Creación. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Marcial Pons, Madrid, pp. 271-281.

- Fusiek, D. A., (2020), "Towards Normative Power Europe. The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the post-pandemic geopolitical order", *Institute of European Democrats*, pp. 1-20.
- Gjørtz Howden, Julie, (2020), "Concluding Summary", en *The Community of Interest Approach in International Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses*, Brill, pp. 216-223.
- Jänicke, M. y Rüdiger, K.W., (2019), "Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system", *Environmental Politics*, vol. 28, núm. 1, pp. 22-42.
- Koskenniemi, Martti, (2005), "International Law in Europe: Between Tradition and Renewal", *The European Journal of International Law*, vol. 16, núm. 1, pp. 113-124.
- Letsas, Georges, (2007) *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press.
- Lipper, Jerome, (1967), "Equitable Utilization", en Garretson, A. H., Hayton, D. y Olmstead, C. J. (eds.), *The Law of International Drainage Basins*, Oceana Publications.
- Malla, Katak, (2008), "Current State of the Law of International Watercourses: Progress and Paradigm Shifts 1815-2008", *Nordic Journal of International Law*, vol. 77, pp. 461-509.
- McCaffrey, Stephen C., (2019), "Interwined general principles" en McCaffrey, S. C., Leb, C. y Denoon, R. T. (eds.), *Research Handbook on International Water Law*, Edward Elgar Publishing, pp. 83-94.
- McCaffrey, Stephen C., (2019), *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, Oxford.
- McCaffrey, Stephen. C., (1996), "The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised", *Natural Resources Journal*, vol. 36, núm. 4, pp. 965-1007.

- McIntyre, Owen, (2007), *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Ashgate.
- Mitre Guerra, Eduardo José, (2012), *El Derecho al Agua. Naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional*, Iustel.
- Mizanur Rahaman, Muhammad, (2009), “Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management”, *International Journal of Sustainable Society*, núm. 3, pp. 207-233.
- Movilla Pateiro, Laura, (2012), “Hacia la realización del derecho humano al agua y al saneamiento. El papel de la relatora especial.”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 23, pp. 1-29.
- Movilla Pateiro, Laura, (2014), *El Derecho Internacional del Agua: los acuíferos transfronterizos*, JM Bosch Editor.
- Movilla Pateiro, Laura, (2021), *La dimensión normativa de la gobernanza internacional del agua dulce*, Tirant lo Blanch.
- Osterhammel, Jürgen, (2015) *La transformación del mundo: una historia global del siglo XIX*, Crítica, Madrid.
- Rayner, T. y Jordan, A., (2016), “Climate Change Policy in the European Union”, *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science*, pp. 1-2.
- Rieu-Clarke, A., *International Law and Sustainable Development: Lessons from the Law of International Watercourses*, IWA Publishing, 2005.
- Rieu-Clarke, Alistair, Kinna, Rémy, Litke, Ariel, (2012), *UN Watercourses Convention, User’s Guide*, CWLPS.
- Sánchez Frías, Alejandro, (2022), *Los conceptos autónomos en el Derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch.

- Sereno Rosado, Amparo, (2011), *Ríos que nos separan, aguas que nos unen. Análisis jurídico de los convenios hispano-lusos sobre aguas internacionales*, Fundación Lex Nova, Valladolid.
- Tanzi, Attila y Arcari, Maurizio, (2001), *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses: A Framework for Sharing*, Kluwer.
- Tomalová, Eliška y Ullrichová, Eliška, (2021), "Water Diplomacy — The New Modus Operandi of EU Diplomacy? Innovative Methods in Diplomatic Practice", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 16, núm. 4, pp. 471-492.
- Van Alstyne, W. W., (1960), "International Law and Interstate River Disputes", *California Law Review*, vol. 48, núm. 4, pp. 596-622.
- Walker, H. y Biedenkopf, K., (2018), "The historical evolution of EU climate leadership and four scenarios for its future", en Minas, S. y Ntousas, V. (eds.), *EU Climate Diplomacy*, Routledge, Londres, pp. 33-46.