

MOVILLA PATEIRO, L., *La dimensión normativa de la gobernanza internacional del agua dulce*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 425 pp.

La cooperación internacional es la columna vertebral y el fundamento de una gestión adecuada y sostenible de los recursos compartidos. En esta línea, el Derecho Internacional contemporáneo ha desarrollado las distintas dimensiones de la obligación de cooperar que han suscrito los Estados que comparten cursos de agua internacionales. Lo ha hecho, de manera especial, con la entrada en vigor del Convenio de las Naciones Unidas de 1997 sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, abriendo el Convenio de 1992 sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales a la participación de todos los Estados miembros de Naciones Unidas o mediante la adopción en 2008 del Proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos por la Comisión de Derecho Internacional, además del impulso de las instituciones internacionales y regionales.

Sin embargo, los más de treinta años transcurridos desde la adopción de los Convenios de 1992 y 1997 no han impedido que la gestión de las cuencas hidrográficas transfronterizas siga siendo uno de los ámbitos en los que tradicionalmente se confirma el papel que los conflictos sobre su uso razonable y equitativo pueden llegar a tener en la emergencia de nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacional. Asimismo, de acuerdo con los datos que ofrece la Organización de las Naciones Unidas, tampoco ha podido evitar las consecuencias de los eventos extremos y de las catástrofes naturales relacionadas con el agua (de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, alrededor del 74% de las catástrofes naturales ocurridas entre 2001 y 2018, que han más de 166.000 muertes y tres mil millones de personas debidas a las inundaciones y las sequías, UN World Water Development Report 2020). Aun con ello, el impacto de estos instrumentos jurídico-internacionales es evidente, tanto en la práctica estatal como en la jurisprudencia internacional, como ilustra bien la Dra. Movilla Pateiro en su excelente monografía.

La Dra. Movilla Pateiro tiene ya una dilatada experiencia en el campo que aborda en la presente monografía. En sí misma, ésta puede considerarse la culminación de una investigación que inició, bajo la co-dirección de los profesores José Manuel Sobrino Heredia y Belén Sánchez Ramos, con su tesis doctoral sobre “La regulación internacional de los recursos hídricos compartidos: Los acuíferos fronterizos”, reconocida con el I Premio Adolfo Miaja de la Muela a la mejor Tesis Doctoral en Derecho Internacional Público de la AEPDIRI (2013-2015). Desde entonces, su trayectoria científica, que se articula principalmente en torno a los temas vinculados con la gestión internacional del agua dulce, se ha distinguido por su buen quehacer y honestidad como investigadora y por su valentía para aprovechar las (pocas) oportunidades y superar con éxito los (muchos) retos a los que se enfrentan los investigadores jóvenes y no tan jóvenes en nuestro país. Valga destacar aquí la obtención de una beca postdoctoral de tres años de la Xunta de Galicia para trabajar con el profesor Francesco Sindico en la Universidad de Strathclyde (Glasgow), lo que le permitió adentrarse en los temas de su investigación con una perspectiva distinta, que luego ha sabido también trasladar a sus actividades docentes

e investigadoras en el Campus del Agua de la Universidad de Vigo. De todo ello ha sabido sacar el mayor partido posible y, probablemente, esta monografía es fruto de esta experiencia.

El estudio de la dimensión normativa de la gobernanza internacional del agua permite examinar, a través del análisis de las fuentes formales de creación del Derecho y de otros procedimientos nomogénicos, la evolución de un emergente Derecho internacional del agua. La autora presenta la regulación de los recursos hídricos transfronterizos como un ejemplo del creciente pluralismo normativo del Derecho internacional, en el que se entrecruzan normas substantivas procedentes de distintos ámbitos materiales, que no siempre se pueden incorporar de forma pacífica. Éstas se ordenan, por un lado, mediante una interpretación basada en los principios de armonización, de especialización y de integración sistémica y, por el otro, gracias a las técnicas de integración normativa, institucional y de regímenes, mecanismos que dotan de coherencia al conjunto y que permiten el reconocimiento, sostiene la autora, de un auténtico “Derecho internacional del agua”, que va más allá del tradicional Derecho de los cursos de agua internacionales. El mismo título de la obra referenciada, *La dimensión normativa de la gobernanza internacional del agua dulce*, refleja esta voluntad de ofrecer, en un marco en el que coexisten actores, procedimientos, instrumentos e instituciones muy heterogéneos, un acercamiento panorámico y omnicomprendivo y una visión global e integradora de las fuentes y de las dinámicas que se producen en la creación de las obligaciones internacionales de carácter recíproco.

La monografía de la Dra. Movilla Pateiro se estructura, de una parte, en cuatro capítulos (capítulos 1, 2, 3 y 5) que se ordenan de acuerdo con la tipología tradicional de las fuentes formales de creación del Derecho internacional que ofrece el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: los tratados, la costumbre internacional, los principios generales y las fuentes auxiliares. De otra parte, en la medida en que estas fuentes formales interactúan con otros procesos que, a pesar de su carácter no vinculante, producen efectos jurídicos en el ámbito que nos ocupa, se justifica plenamente la inserción de un quinto capítulo, que sistemáticamente es el cuarto, dedicado a su análisis.

El primer capítulo aborda el estudio de los instrumentos convencionales desde un doble enfoque. Por un lado, la autora analiza con detalle el ámbito de aplicación, contenido y limitaciones de los tratados bilaterales, regionales y universales sobre los cursos de agua internacionales, con particular atención a las dos convenciones universales, esto es, la Convención de Naciones Unidas sobre los cursos de agua internacionales de 1997 y el Convenio sobre el agua de la CEPE de 1992 y sus protocolos de 1999 y 2003, así como a la complementariedad que presentan ambos textos. Por otro lado, como ejemplos de coordinación material, examina una serie de instrumentos internacionales que, sin tener como objeto la regulación del agua dulce, afectan a y están claramente interrelacionados con su gestión (tratados con una dimensión claramente ambiental, pero también acuerdos sobre derechos humanos o comercio internacional, además de instrumentos en materia de derecho humanitario o derecho penal). Esto permite a la autora abordar las cuestiones clásicas acerca de cómo se asignan los usos de estos recursos hídricos entre los Estados que comparten una cuenca o cuales son los derechos y las obligaciones que los asisten, y

a su vez, analizar otra dimensión, relativa a sus responsabilidades ante otros Estados y la comunidad internacional para proteger el medio ambiente de las cuencas hidrográficas transfronterizas.

El segundo capítulo se dedica al estudio de la costumbre internacional, su codificación y el desarrollo progresivo del Derecho internacional del agua, que la autora examina, principalmente, desde la perspectiva de los usos para fines distintos de la navegación. De manera particular, centra su análisis en los trabajos de la CDI con respecto al derecho de los acuíferos transfronterizos, un área en el que la Dra. Movilla Pateiro ya viene trabajando intensamente desde hace años. La segunda parte de este capítulo identifica las obligaciones internacionales de origen consuetudinario y de carácter substantivo y procedimental que afectan a la gestión común de los cursos de agua. Destaca, como no podía ser de otro modo, la relevancia de la obligación del uso razonable y equitativo como piedra angular del derecho internacional de los cursos de agua y su conciliación con la obligación de evitar la producción de daños sensibles.

El tercer capítulo, relativo a los principios generales del derecho y el agua dulce, se centra fundamentalmente en el análisis de los principios del sistema jurídico internacional, en especial del Derecho internacional del medio ambiente que resultan aplicables a los cursos de agua internacionales. Se revisan, así, los principios de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, los principios de prevención y precaución, el principio “quien contamina, paga”, el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia ambiental, el principio de cooperación, el derecho a un entorno limpio y saludable, el desarrollo sostenible, la equidad intergeneracional, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y los principios de no regresión y progresividad. Sin perjuicio de la voluntad de la autora de abarcar el amplio repertorio de estos principios, se hecha de menos, sin embargo, una mayor sistematización de los mismos en aras a una mejor organización del apartado, central en este capítulo, que también habría permitido, probablemente, ahondar en su potencial de evolución y en su relevancia en la búsqueda del equilibrio entre la protección ambiental de los cursos de agua internacionales y la necesidad de desarrollo de los Estados ribereños.

El cuarto capítulo presenta otros instrumentos jurídicos internacionales, de naturaleza y contenido diverso que, de la mano de actores no estatales y mediante nuevos procesos de creación, se han desarrollado con fuerza en el marco del Derecho internacional del agua. Tras una brevísima referencia a los actos normativos de las organizaciones internacionales y a los actos unilaterales como fuente de obligaciones internacionales, la autora describe de manera exhaustiva toda una serie de instrumentos de *soft law* de naturaleza muy heterogénea. Su presencia constituye elemento fundamental en la creación del consenso necesario para la articulación de nuevas y futuras obligaciones internacionales y, aunque su influencia en la definición del contenido de las normas internacionales es variable, destaca, en todos ellos, la voluntad de abarcar un abanico más amplio de actores, su dinamismo y su pretensión de superar las limitaciones inherentes a los procedimientos clásicos de creación del Derecho internacional.

Finalmente, los capítulos quinto y sexto se dedican al estudio del papel que tienen las fuentes auxiliares, esto es, la jurisprudencia internacional y la doctrina iusinternacionalista, en materia de cursos de agua internacionales. En relación con la jurisprudencia internacional en el marco del arreglo pacífico de las controversias internacionales, ya advierte la autora que, en este campo, además de la presencia que tiene la diplomacia preventiva, la preferencia de los Estados implicados en controversias sobre los recursos hídricos es la de recurrir a los medios diplomáticos. Después de un interesante análisis de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, de la de su predecesora, la Corte Permanente de Justicia Internacional y de los principales laudos arbitrales en torno al derecho de los cursos de agua internacionales, la Dra. Movilla Pateiro concluye la limitada contribución de estos tribunales a la configuración de este Derecho internacional del agua, que es más relevante en lo que se refiere a aspectos generales del Derecho internacional del medio ambiente. Asimismo, con respecto a la incidencia que tienen la doctrina de los publicistas en el desarrollo del Derecho internacional del agua, sobresalen en su estudio los trabajos del Instituto de Derecho Internacional y, especialmente, de la Asociación de Derecho Internacional.

A lo largo del análisis que realiza la Dra. Movilla Pateiro en torno a la dimensión normativa de esta gobernanza internacional del agua, que acaba configurando un marco concreto que puede identificarse con un emergente Derecho internacional del agua, se abordan, con gran rigor científico y una redacción clara y precisa, las dos cuestiones esenciales en esta materia. Por un lado, el desarrollo y la aplicación del Derecho internacional relativo, no solo a los cursos de agua internacionales, sino, más ampliamente, a las cuencas fluviales que comparten dos o más Estados ribereños, incluidas las aguas superficiales, subterráneas y los ecosistemas relacionados con ellas. Por otro lado, las respuestas que ofrece el Derecho internacional ante la necesidad de satisfacer la demanda de agua dulce en un contexto en que la disminución global de estos recursos hídricos exige la gestión de su uso de una manera sostenible. El recorrido que hace la autora a través de las distintas fuentes formales y no formales y el análisis de su interacción substantiva con normas que encuentran su origen en otros ámbitos materiales del Derecho internacional, evidencian la necesidad de interpretar las normas relativas a la gestión de los recursos hídricos de una manera integrada y sistémica para poder atender correctamente al marcado carácter multidimensional del agua.

Debe subrayarse, por tanto, que el análisis que la Dra. Movilla Pateiro lleva a cabo, extraordinariamente documentado, no solo presenta el estado de la cuestión, sino que plantea también los retos actuales y de futuro a los que la comunidad internacional debe hacer frente con respecto a la gestión del agua. En este sentido, la monografía analiza en profundidad, desde una perspectiva jurídica abierta al debate y poco dogmática, aspectos fundamentales de la protección internacional de los cursos de agua internacionales. Por ello, en el marco más general del panorama de las publicaciones doctrinales dedicadas al derecho ambiental internacional y, en particular, al derecho de los cursos de agua internacionales, la obra que aquí se presenta cumple una doble función: Por un lado, sirve como fuente de conocimiento para los especialistas en las cuestiones jurídicas vinculadas con la gestión de los recursos hídricos compartidos, y muy especialmente a los internacionalistas interesados en el análisis de las fortalezas y debilidades del Derecho

internacional del agua. A su vez, también es un instrumento atractivo para futuros juristas interesados en esta materia, a los que introduce en el lenguaje y los conceptos de los instrumentos jurídicos internacionales dedicados a la gestión internacional de los recursos hídricos compartidos, lo que revierte claramente en el valor conjunto de la sobresaliente monografía de la Dra. Movilla Pateiro.

Mar Campins Eritja
Universitat de Barcelona