

CAPÍTULO 3

UN CONFÍN ÁRIDO DE CORRIENTES EXIGUAS Y RIBERAS LEJANAS

“Sí puedes tener mi agua,” dice un letrero en el muro de la casa de Maurice Rimkus a setenta millas al oeste de San Antonio. “De la misma manera en que puedes tener mi pistola... cuando la arrebatas de mis manos muertas.”¹ Texas es uno de los muchos escenarios de la batalla por el agua en el sur de Estados Unidos.² Pero los conflictos no se detienen en la frontera con México. La guerra por el agua en una zona árida aquejada por sequías endémicas y donde la modernidad, entendida en este caso como el empeño, a veces irracional, de desarrollar vergeles agrícolas en medio del desierto, ha comenzado a cobrar sus primeras víctimas, entre las que se encuentran agricultores y ganaderos estadounidenses y mexicanos, y comunidades y ciudades afectadas por la falta de agua y la mala calidad de la misma. El delicado balance de la relación bilateral entre México y Estados Unidos podría ser el siguiente damnificado en esta lucha por los recursos hídricos de la frontera.

Un ejemplo de lo frágil del equilibrio diplomático en materia de agua ocurrió recientemente. Durante la década de los noventa México no cumplió con las entregas de agua a Estados Unidos en la cuenca baja del Bravo de acuerdo a lo estipulado en el Tratado de 1944, debido a que una prolongada sequía menguó algunas reservas hasta el

¹ Parfit, Michael, “Sharing the wealth of water,” *National Geographic*, Número Especial (noviembre-diciembre, 1993), p. 30.

² La cita se refiere a los eternos pleitos por el acuífero subterráneo Edwards en ese estado, donde los derechos de agua se basan en la apropiación previa. *Ibid.*

doce por ciento de capacidad, y el débito no fue saldado durante varios años.³ El retraso tenía furiosos a los agricultores del sur de Texas. Al año siguiente el gobierno de México comenzó a pagar su deuda con la entrega de ciento catorce millones de metros cúbicos de una reserva de doscientos millones para el desarrollo agrícola de Tamaulipas. Por supuesto que las protestas de los agricultores mexicanos de ese estado no se hicieron esperar.⁴

Ya desde 1995 reportes periodísticos se referían a las molestias de agricultores texanos, ambientalistas y deportistas acuáticos por el “robo” de agua por parte de los mexicanos.⁵ Se reconocía, sí, que “miles de granjeros en México (estaban) batallando desde hace tres años contra una sequía que ha matado más de 300 mil cabezas de ganado y devastado cerca de un millón de acres de cultivo,”⁶ pero ello no cambiaba la percepción pública estadounidense. Para paliar la situación, México solicitó un préstamo de agua al Departamento de Estado, a lo que el entonces gobernador texano George W. Bush se opuso en principio.⁷ Pero la sequía --que afectó especialmente a Sonora, Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas y que ocasionó en nuestro país pérdidas por más de mil millones de dólares y en Texas por cinco mil millones de dólares⁸-- era tan evidente que el gobierno estadounidense no pudo negarse a facilitar agua a México. En mayo de 1995, la sequía obligó a la Comisión Internacional de Límites y Aguas a solicitar al Departamento de Estado y al gobierno texano un préstamo de ochenta y un

³ Milloy, Rose, “A rift over Rio Grande water rights,” *New York Times* (18 de septiembre, 2001), p. A-14.

⁴ Cedillo, Juan, y Mario Héctor Silva, “Movilización campesina en Tamaulipas contra el pago de deuda de agua en EU,” *El Financiero* (6 de marzo, 2002), p. 37.

⁵ Bryce, Robert, “Water wars erupt along the Rio Grande,” *Christian Science Monitor*, vol. 87, núm. 122 (19 de mayo, 1995), p. 3 [Consulta vía EBSCOhost: 10/11/2001].

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Mumme, Stephen P., “Managing acute water scarcity on the U.S.-Mexico border: institutional issues raised by the 1990’s drought,” *Natural Resources Journal*, vol. 39, núm. 1 (invierno, 1999), p. 157.

mil acres-pies de agua almacenada en Texas abastecer ciudades del norte mexicano.⁹ Ambas instancias accedieron a la petición zedillista, y el préstamo de agua a México, que abarcó un periodo de dieciocho meses, quedó plasmado en la Minuta 293 de la CILA.¹⁰

La sequía de los noventa reveló el “inicio de una crisis,” como lo refirió al *Christian Science Monitor* el biólogo Salvador Contreras, de la Universidad de Nuevo León, mientras que el secretario de Estado texano Tony Garza, actual embajador de Estados Unidos en México, se refirió en diversas entrevistas a la falta de una “política regional de agua.”¹¹ Sin embargo, los agricultores texanos continuaron protestando no sólo en contra de México, sino también en contra del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): “...los furiosos granjeros del sur de Texas... teorizan que los mexicanos están utilizando más agua por la reducción de tarifas bajo el TLCAN, (lo que) los ha animado a incrementar su producción agrícola para ganar mercado en Estados Unidos.”¹² En 2001 las cosas no mejoraron, ni siquiera con la tan publicitada luna de miel de las administraciones Fox y Bush:

... En la última ronda de negociaciones (julio 2001), México dijo que no entregaría cerca de trescientos mil acres-pies de su deuda total de 1.4 millones de acres-pies de agua para septiembre de 2001, y luego dijo que buscaría un préstamo de agua por parte de Estados Unidos para suministrar a sus comunidades fronterizas...¹³

⁹ Debido a la severa sequía, México acumuló un déficit importante de agua en la cuenca baja del Bravo. Entre octubre de 1992 y octubre de 1997, el déficit de México, bajo los términos del Tratado de 1944, fue de 1.4 millones de acres-pies de agua. Kelly, Mary E., “Water management in the binational Texas/Mexico Rio Grande/Río Bravo basin,” *Yale F&ES Bulletin*, núm. 107 <<http://www.yale.edu/environment/publications/bulletin/107.htm>> [Consulta: 8/03/04], p. 125.

¹⁰ Mumme, Stephen P., “Managing acute water scarcity...,” *op. cit.*, p. 157.

¹¹ Bryce, Robert, *op. cit.*, p. 3.

¹² McGraw, Dan, “A boiling Tex-Mex water war,” *U.S. News & World Report*, vol. 128, núm. 17 (1 de mayo. 2000), p. 24 [Consulta vía EBSCOhost: 10/11/2001].

¹³ Milloy, Ross E., *op. cit.*, p. A-14.

Y mientras México decía que no pagaba porque no podía, los granjeros texanos acusaban a sus pares sureños de robarles el agua. Y de un nuevo préstamo de agua para nuestro país ni hablar: “Será un día frío en el infierno cuando eso pase.”¹⁴ El gobierno de Fox ha sorteado parcialmente la crisis con entregas de agua que, si bien no han disminuido sustancialmente el déficit global de entre 1.4 y 1.5 millones de acres-pies correspondientes a dos quinquenios, por lo menos han cubierto las cuotas correspondientes a los años de su administración sin dejar que se acumule un débito mayor.¹⁵ El episodio de la deuda mexicana de agua es un ejemplo de las limitaciones institucionales ante la amenaza internacional de la escasez de agua en la frontera, así como de los nuevos retos que para ambos gobiernos implica el cada vez mayor deterioro ecológico en la zona. La gran sequía de los noventa, nos dice Stephen P. Mumme, “ciertamente debe servir como una llamada de atención para el manejo binacional de agua en la frontera...”¹⁶ En el trasfondo del problema aparece el Tratado de 1944 y como actor principal la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) de México y Estados Unidos. Si ambos mecanismos formales habían funcionado bien durante décadas,

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Desde octubre del año pasado México ha hecho importantes entregas de agua a Estados Unidos en la cuenca baja del Bravo gracias a que lluvias inusuales en el norte de México desde finales de 2003 surtieron las presas de la zona. Notimex, “México en posibilidad de cumplir el tratado de agua: Combs” (30 de octubre, 2003) <<http://www.esmas.com/finanzaspersonales/323214.html>> [Consulta: 19/04/04]. El 9 de enero de este año, ambos gobiernos llegaron a un acuerdo en el que México se comprometió a entregar doscientos mil acres-pies destinados a la presente temporada de riego en el sur de Texas. A finales de ese mes se transfirieron ciento treinta mil acres pies, y el 10 abril pasado se entregaron al menos ciento cuarenta y tres mil pies cúbicos de las presas Falcón y Amistad. Estas entregas se realizaron porque las lluvias inusuales a principios de 2004 aumentaron las reservas en ambos embalses. Sin embargo, agricultores, políticos y medios de comunicación en Estados Unidos no han cesado de apuntar que México no ha cumplido con lo estipulado en el Tratado de 1944 y que la deuda continúa. Notimex, “Transfiere México agua a Estados Unidos” (30 de enero, 2003) <<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/275289.html>> [Consulta: 19/04/04]; Brezovsky, Lynn, “Lluvias de abril reducen deuda mexicana de agua con EEUU,” *The Miami Herald* (21 de abril, 2004) <<http://www.miami.com/mlde/nuevo/8485718.htm?template=contentModules/printstory.jsp>> [Consulta: 06/05/04].

¹⁶ Mumme, Stephen P., “Managing acute water scarcity...”, *op. cit.*, p. 149.

la sequía de los noventa y los conflictos por el agua se erigen como formidables retos para México y Estados Unidos. En este capítulo analizaremos la relación bilateral en materia de agua concentrando nuestro análisis en los tratados vigentes –la Convención de 1906 (alto Río Bravo) y el Tratado de 1944 (bajo Río Bravo y Colorado)--, y el funcionamiento de la Comisión Internacional de Límites y Aguas; en el acuerdo de La Paz de 1983 y en el Acuerdo de Cooperación Ambiental firmado por México, Estados Unidos y Canadá en el marco del TLCAN. La finalidad de este capítulo es delinear el marco institucional y ubicar a los actores en el complejo asunto del manejo del agua en la frontera mexicano-estadounidense; establecer la conformación de la agenda binacional en materia de agua a lo largo de las últimas décadas, y averiguar si México y Estados Unidos cuentan con un verdadero régimen internacional de agua dulce que coadyuve en la solución efectiva y a largo plazo del problema de los recursos acuíferos en la frontera común.

3. 1 Los antecedentes

La batalla por el agua entre México y Estados Unidos data de mediados del siglo diecinueve cuando, como resultado de la guerra mexicano-estadounidense, la frontera entre ambas naciones cambió.¹⁷ Con la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo los ríos Colorado y Bravo se constituyeron como la principal línea divisoria fluvial, sellando el destino bilateral. El Tratado de Guadalupe-Hidalgo marcó la tónica de las relaciones bilaterales y afectó directamente la agenda en materia de agua.¹⁸ En general, durante la segunda mitad del siglo diecinueve los conflictos por los recursos hídricos de la frontera y los problemas territoriales se imbricaron en un contexto histórico complejo. Estados Unidos estaba en el periodo de enfrentamiento entre el Sur, donde la esclavitud mantuvo una sociedad casi feudal, y el Norte transformado por la revolución industrial.¹⁹ Por su parte, México, sumido en crisis económica y caos político, era caldo de cultivo para la anarquía.²⁰ La nueva frontera fue escenario del pillaje y del desorden desde mediados del diecinueve y fue germen, en palabras de Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, de “constantes dolores de cabeza” en una época de entendimiento liberal entre ambas

¹⁷ Zoraida Vázquez, Josefina, y Lorenzo Meyer. *México frente a Estados Unidos (un ensayo histórico 1776- 1993)*. México: Fondo de Cultura Económica. 1995, pp. 64-77.

¹⁸ “Después de la guerra con México, los líderes estadounidenses asumieron una actitud de superioridad moral en las negociaciones del Tratado. Los estadounidenses vieron la incorporación forzada de casi la mitad del territorio mexicano como un evento decretado por la Providencia. Con una arrogancia nacida de la superioridad militar y económica y del poder industrial, Estados Unidos virtualmente dictó los términos del Tratado. Este Tratado estableció el padrón de inequidad entre los dos países y esta relación desequilibrada ha ensombrecido las relaciones mexicano-estadounidenses desde entonces. Estados Unidos no sólo ha violado repetidamente las provisiones del Tratado para la resolución pacífica de las futuras disputas... también ha ignorado o violado leyes internacionales durante sus intervenciones militares y políticas en el siglo veinte.” Dworsky, Leonard B. y Albert Utton, “Assessing North America’s management of its transboundary waters,” *Natural Resources Journal*, vol. 33 núm. 2, (primavera, 1993), p. 441.

¹⁹ Morison, Samuel Eliot, et. al. *Breve historia de los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica. 1997, p. 270- 274

²⁰ Díaz, Lilia. “El liberalismo militante,” en *Historia General de México*. México: El Colegio de México, 2000, p. 585.

naciones y de fuertes inversiones estadounidenses en México.²¹ Entre estos “dolores de cabeza” estaban las incursiones indias de México hacia Estados Unidos y los amagos de militares estadounidenses de cruzar la frontera para perseguir bandoleros en el lado mexicano; los cambios en el cauce del Río Bravo; la desaparición de mojoneras y el uso de los ríos internacionales.²²

La actual Comisión Internacional de Límites y Aguas es uno de los organismos bilaterales más antiguos en la relación diplomática entre México y Estados Unidos y nació, con el nombre de Comisión Internacional de Límites (CIL), como resultado del Tratado de Paz, Amistad y Límites, de 1848, o Tratado de Guadalupe-Hidalgo, cuyo Artículo V establece:

... Para consignar la línea divisoria con la precisión debida en mapas fehacientes, y para establecer sobre la tierra mojones que pongan a la vista los límites de ambas Repúblicas, según quedan descritos en el presente artículo, nombrará cada uno de los dos Gobiernos un Comisario y un agrimensor, que se juntarán antes del término de un año contado desde la fecha del canje de las ratificaciones de este Tratado, en el Puerto de San Diego y procederán a señalar y marcar la expresada línea divisoria en todo su curso hasta la desembocadura del Río Bravo del Norte. Llevarán diarios y levantarán planos de sus operaciones; y el resultado convenido por ellos se tendrá por parte de este Tratado, y tendrá la misma fuerza que si estuviese inserto en él; debiendo convenir amistosamente los dos gobiernos en el arreglo de cuanto necesiten estos individuos y en la escolta respectiva que deban llevar siempre que se crea necesario...²³

El Tratado no le confería carácter de permanente a la Comisión, y sólo se le consideró como un organismo *ad hoc* que en principio se encargaría de fijar los nuevos límites territoriales entre México y Estados Unidos. Como ya comentamos, dado que se declaró a los ríos Colorado, Bravo y Gila como frontera internacional, las disputas de

²¹ Zoraida Vázquez, Josefina, y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 102-104.

²² Zoraida Vázquez, Josefina, y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 103-105.

²³ “Tratado de Guadalupe-Hidalgo,” en Suárez Argüello, Ana Rosa, comp. *Estados Unidos, documentos de su historia política II*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 1988, p. 195.

límites territoriales y de aguas usualmente coincidieron durante muchas décadas.²⁴ Stephen P. Mumme, investigador de la Universidad de Colorado y uno de los más destacados estudiosos de la CILA, divide en cuatro periodos el desarrollo de la Comisión. El primero, de 1848 a 1888, se distingue por la formación de comisiones *ad hoc*; el segundo, que abarca de 1889 a 1932, de institucionalización temprana; el tercero, que va de 1932 a 1944, de transición institucional, y el cuarto, de 1945 a la fecha, que es su fase moderna.²⁵

El primero periodo de vida de la Comisión (1848 a 1888) se caracteriza por la integración de “comisiones *ad hoc*”²⁶ cuyo trabajo se ve reflejado en acuerdos como el Tratado de La Mesilla,²⁷ Monumentación de la Línea Divisoria Internacional según el Tratado de 1882 y la Convención respecto a la Línea Divisoria en el Río Grande/Bravo y

²⁴ Ello no quiere decir que antes de esa fecha no hubiera altercados limítrofes. En el cambiante panorama geopolítico decimonónico y dado el agresivo expansionismo estadounidense, las contiendas fronterizas surgieron antes de que México fuera independiente. Ejemplo de ello es el Tratado Adams-Onís, de 1819, firmado por España y Estados Unidos para establecer los límites entre la Louisiana, traspasada por Francia a Estados Unidos en 1803, y el todavía territorio español. Zoraida Vázquez, Josefina. “Los primeros tropiezos,” en *Historia General de México, op. cit.*, p. 571.

²⁵ Mumme, Stephen P., “Continuity and change in U.S.-Mexico land and water relations: the politics of the International Boundary and Water Commission,” *The Wilson Center Working Papers* núm. 77, Latin American Program, s.f., p. 2.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Una de las disputas más fuertes fue la de La Mesilla. Para fijar la línea divisoria en el Tratado Guadalupe-Hidalgo, Nicholas Trist había utilizado el mapa de Disturnell. Sin embargo, la Comisión descubrió que dicho mapa tenía errores, ya que situaba El Paso al noreste de su verdadera localización. Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez explican: “En el fondo del asunto estaba el que los expansionistas no se resignaban a perder las provincias mexicanas del norte y buscaban pretexto para adquirir otro trozo de territorio. El nuevo pretexto fue la necesidad de que la línea ferroviaria transcontinental cruzara por La Mesilla... meseta fértil en donde el gobernador de Chihuahua había asentado a algunos repatriados mexicanos procedentes de Nuevo México.” El asunto se resolvió en 1853 con la firma del Tratado de La Mesilla, o Aclaración del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, que “otorgaba a Estados Unidos el derecho de navegación por el río Colorado y el Golfo de California y la cesión de La Mesilla a cambio de 20 millones de dólares.” Vázquez, Josefina Zoraida, y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 71-77.

el Río Colorado, o Convención de la Línea Fija, de 1882.²⁸ Al concluir cada tratado, la Comisión era disuelta, pero cuando surgían nuevas disputas, se reunía nuevamente.

En 1889 ambos gobiernos asignaron a la Comisión, mediante la firma de la Convención para el Establecimiento de una Comisión de Límites, jurisdicción para resolver todas las diferencias que surgieran en el área limítrofe por alteraciones en los lechos de los ríos, obras en construcción, etcétera, y se estipuló que por cada país tendría un comisionado, un secretario, un ingeniero consultor y un intérprete; la Sección estadounidense dependería del Departamento de Estado, mientras que la Sección mexicana lo haría de la Secretaría de Relaciones Exteriores aunque uno de sus miembros, el ingeniero consultor, pertenecía a la Secretaría de Fomento.²⁹ La Convención de 1889 inauguró el segundo periodo en el desarrollo de la Comisión, el de la “institucionalización temprana” (1889 a 1932):

... La Comisión Internacional de Límites (CIL) creada por ese tratado fue facultada para consultar, investigar y determinar soluciones a problemas surgidos bajo tratados previos, sujetos al consentimiento de ambos gobiernos. Durante sus primeros años, la Comisión recién formada se ocupaba principalmente, de acuerdo con Timm, de marcar bancos... la preparación de información y argumentos para las negociaciones del Tratado de la Eliminación de Bancos de 1905, la eliminación de cerca de 75 bancos bajo el tratado, y el estudio del problema de la distribución equitativa del agua en el Valle de El Paso-Juárez. Dos tratados importantes, el de 1905 sobre la eliminación de bancos y la Convención de 1906 de distribución de aguas de la cuenca alta del Río Grande, se cuentan entre los mayores logros de la Comisión durante este periodo...³⁰

²⁸ Bustamante Redondo, Joaquín. *La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1999, pp. 35-36.

²⁹ International Boundary and Water Commission (IBWC). The IBWC, its mission, organization and procedures for solution of boundary and water problems. <http://www.ibwc.state.gov/ORGANIZA/body_about_us.htm> [Consulta: 09/03/2002].

³⁰ Mumme, Stephen P., “Continuity and change...,” *op. cit.*, p. 2.

3.2 La Convención de 1906 y la “cortesía internacional”

El trabajo de la Comisión no fue fácil durante sus primeras décadas de existencia. El caso de La Mesilla es un ejemplo de la asimetría en la relación bilateral en materia de límites territoriales. Lo mismo sucedía con el agua. Marq De Villiers describe la colaboración mexicano-estadounidense en esa época como unilateral: “La arbitrariedad americana con el agua mexicana se remonta al siglo diecinueve.”³¹ De Villiers se refiere a un episodio histórico que mencionamos en el capítulo anterior, cuando tocamos el tema de la Doctrina Harmon. A finales del siglo diecinueve los estadounidenses desviaron agua de la cuenca alta del Bravo para regar tierras de Texas y Nuevo México sin permiso ni acuerdo con el gobierno mexicano.³² Fue en esa época cuando, por vez primera, la escasez de agua “introdujo directamente en la agenda bilateral el tema de la distribución del agua.”³³ La raíz del problema estaba en el fuerte desarrollo demográfico y agrícola estadounidense y el consiguiente aumento en la utilización de las aguas internacionales que correspondían al Valle de Juárez-El Paso, lo que redujo drásticamente el volumen de agua destinada a esta región.³⁴

Aunque nuestro país no aporta ni una gota de agua al río Bravo a la altura del Valle de Juárez-El Paso y Fort Quitman-Cajoncitos, ya que toda la cuenca en esa región está situada al norte de la línea divisoria, los agricultores mexicanos habían utilizado esas aguas desde tiempos de la colonia, por lo que se puede hablar incluso de derechos

³¹ De Villiers, *op. cit.* p. 235.

³² *Ibid.*

³³ Eaton, David, y David Hulburt. *Challenges in the binational management of water resources in the Rio Grande/Rio Bravo*. Austin: The University of Texas at Austin, 1992, p. 11.

³⁴ Vázquez, Josefina Zoraida, y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 105.

históricos.³⁵ Pero el desvío de agua afectaba no sólo a los agricultores mexicanos, sino también a los residentes del Paso, Texas, y sus protestas reforzarían la posición mexicana de demandar derechos en la cuenca alta del Bravo.³⁶ El gobierno mexicano inició a mediados de la década de 1880 la reclamación de dichas aguas basándose en los tratados de Guadalupe-Hidalgo y La Mesilla, que le conferían carácter de navegable al río en cuestión. La constante escasez de agua en la zona también había sido advertida por los estadounidenses.³⁷

Por esa época, el gobierno mexicano, basándose en un estudio jurídico, determinó que tenía el derecho: “a) de evitar futuras construcciones que disminuyeran el caudal del río; b) de hacer que se destruyeran las ya existentes; y c) de ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le habían ocasionado.”³⁸ Asimismo, se presentó una demanda de los vecinos del Valle de Juárez por treinta y cinco millones de dólares.³⁹ Para analizar el problema, en 1895 el Departamento de Estado solicitó la opinión legal del entonces procurador general Judson Harmon, quien opinó que los tratados de Guadalupe-Hidalgo y de La Mesilla no podían aplicarse a la parte donde el Río Bravo quedaba dentro de

³⁵ Por motivos de espacio, es imposible dar aquí todos los detalles de este interesante episodio histórico. El lector interesado puede encontrar una narración detallada de la pelea por el agua del Valle de Juárez-El Paso en Bustamante, *op. cit.*, pp. 65-86 y 129-234.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ En un reporte del Departamento de Guerra en 1890 se describía “la alarma de los mexicanos a lo largo del río Bravo por lo que (consideraban) una violación de sus derechos ribereños por las tomas de agua por parte de los estadounidenses para irrigar el Valle de San Luis en Colorado, lo que...convirtió al Bravo en un lecho seco de 500 millas.” Por su parte, en una resolución de 1890, el Congreso estadounidense admitió que: “...debido a la irrigación de zanjas y canales con agua del río referido y a otras causas, el suministro usual de agua en esa zona se agota antes de llegar al punto donde el río divide a los Estados Unidos de América de la República de México, dejando las tierras del valle áridas e improductivas, para gran detrimento de los ciudadanos de ambos países que viven a lo largo de su curso...” McCaffrey, Stephen C., “The Harmon Doctrine one hundred years later: buried, not praised,” *Natural Resources Journal*, vol. 36, núm. 3 (verano, 1996), pp. 554-556.

³⁸ Herrera Jordán, David. “Historia de los acuerdos entre México y los Estados Unidos para el aprovechamiento de las aguas del Río Bravo (Grande),” en Knowlton, Clark S. ed. *International water law along the Mexican-American border*. El Paso: The University of Texas at El Paso, 1968, p. 9.

³⁹ *Ibid.*

territorio estadounidense,⁴⁰ y expresó lo que se conoce como Doctrina Harmon, cuyo mensaje esencial era que Estados Unidos no tenía obligación ni responsabilidad con México, “fundando su opinión en la doctrina de la soberanía absoluta, por lo cual Estados Unidos podía disponer a su arbitrio de las aguas del tramo del Río Bravo comprendido totalmente en su territorio.”⁴¹ Sin embargo, el Departamento de Estado desechó la doctrina Harmon, que en ese entonces causó molestias no sólo en México, sino también en El Paso, y fue ampliamente desacreditada incluso en Estados Unidos.⁴²

Ambos gobiernos instruyeron entonces a la Comisión Internacional de Límites para que elaborara un reporte sobre el problema del agua en el Valle de Juárez-El Paso. En 1896, “la Comisión Internacional de Límites dictaminó en favor de México... recomendando la celebración de un tratado que repartiera las aguas en forma justa y la construcción de una presa cerca del Paso con ese fin.”⁴³ La Comisión concluyó: “Es opinión de la Comisión conjunta que México ha sido injustamente privado por muchos años de una porción de sus derechos equitativos en la corriente de la mitad de las aguas del río Bravo en la época del Tratado de Guadalupe-Hidalgo.”⁴⁴ Asimismo, recomendó la cesión a México de un terreno de cuarenta hectáreas para que uno de los extremos del Bravo quedara en territorio mexicano, así como la restricción de la construcción de presas en Nuevo México para evitar el menoscabo del abasto en el Valle de Juárez-El Paso.⁴⁵

Sin embargo, en los años siguientes las negociaciones se alargaron y, “en lo que implicó un lamentable quebranto en la defensa de las aguas internacionales,”⁴⁶ el

⁴⁰ McCaffrey, *op. cit.*, p. 559.

⁴¹ Herrera Jordán, David, *op. cit.*, p. 9.

⁴² De Villiers, *op. cit.*, p. 236.

⁴³ Zoraida Vázquez, Josefina, y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 105-106.

⁴⁴ McCaffrey, *op. cit.*, p. 571.

⁴⁵ Bustamante, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁶ Bustamante, *op. cit.*, p. 79.

gobierno de Porfirio Díaz bajó la guardia. Al revisar el caso del uso indiscriminado de las aguas del Bravo en lo que correspondía al Valle de Juárez-El Paso en 1905, el Departamento de Estado no encontró ninguna violación al derecho internacional y menos responsabilidad legal ante México.⁴⁷ El gobierno de Estados Unidos aceptó celebrar un tratado con base, como se indica en el preámbulo del tratado, en “consideraciones de cortesía internacional,”⁴⁸ y preparó un proyecto para resolver el caso de la utilización de las aguas en el Valle de Juárez.⁴⁹

La propuesta de Estados Unidos, basada en un proyecto del Reclamation Service, fue la que finalmente sirvió de base para la Convención de 1906: una vez construida una presa cerca de Engle, Nuevo México, se acordó que Estados Unidos entregaría a México setenta y cuatro millones de metros cúbicos de agua (sesenta mil acres-pies) según tablas mensuales que, en caso de extrema sequía, se reducirían.⁵⁰ La entrega del agua no significaba un reconocimiento por parte de Estados Unidos de algún derecho de México, y Estados Unidos no admitía ni explícita ni implícitamente ningún fundamento legal para reclamaciones en el futuro, ni convenía “...de ninguna manera en el establecimiento de ningún principio general o precedente a causa de la celebración de este tratado...”⁵¹

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ International Boundary and Waters Commission (IBWC). *Convention between the United States and Mexico: Equitable distribution of the waters of the Rio Grande*. Washington: Government Printing Office, 1919 <<http://www.ibwc.state.gov>> [Consulta: 09/03/2002], p. 3

⁴⁹ “Así, Estados Unidos desconoció los antecedentes históricos de la cuestión, las estipulaciones de los tratados internacionales y del derecho internacional que habían constituido durante quince años las negociaciones diplomáticas... El desconocimiento del derecho de México era esencialmente para consumo interno, pues la aceptación del derecho de México implicaría la guarda y manejo de las aguas mexicanas en obras construidas en los Estados Unidos y por ende la característica internacional de las mismas... En consecuencia, el control de dichas obras tendría que quedar encargado a una comisión internacional, lo cual irritaría grandemente al Reclamation Service si la encomienda se diera a la Comisión de Límites...” Bustamante, *op. cit.*, p. 79-80.

⁵⁰ Friedkin, J.F. “History and functions of joint Mexican-American public bodies regulating and allocating water resources along the Rio Grande (Bravo),” en Knowlton, Clark S, *op. cit.*, p. 2.

⁵¹ IBWC. *Convention between the United States and Mexico...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

La posición mexicana no pudo ser más pusilánime, y es que el problema por el agua del alto Bravo no pudo darse en peor época que la porfirista, cuando la política exterior mexicana se caracterizó por hacer “condescendencias penosas” para evitar fricciones con los vecinos y con las potencias del tiempo.⁵² Tibiamente, México protestó y pidió que la dotación de agua se ampliara a noventa y cinco mil acres-pies de agua, a lo que el Departamento de Estado se negó.⁵³ Por su parte, México renunciaba a todas las reclamaciones pasadas y futuras de los usuarios mexicanos en el Valle de Juárez.⁵⁴ Desde la perspectiva mexicana, la Convención de 1906 adolece de varios defectos: la entrega de agua a México se basa únicamente en consideraciones de cortesía internacional; la tabla de entrega de agua a México era adecuada para los cultivos de la época y no se tomó en cuenta el desarrollo agrícola futuro del Valle de Juárez.⁵⁵

Este convenio, aún vigente, es considerado como injusto por los agricultores del Valle de Juárez, pero Estados Unidos se niega a modificarlo, debido a que las aguas del Bravo en esa zona ya han sido adjudicadas por completo a ciudadanos estadounidenses.⁵⁶ El *status quo* no ha cambiado desde entonces y, cuando existen sobrantes de agua, los agricultores mexicanos se limitan a tomarlos, lo que Estados Unidos considera ilegal.⁵⁷ A pesar de sus defectos, la Convención de 1906 ha funcionado: “Las tierras del Valle de Juárez cuentan con un volumen seguro de agua, aunque limitado en cuantía y sujeto a reducciones en épocas de sequía severa en la cuenca del alto Bravo.”⁵⁸ La Convención de

⁵² González, Luis. “El liberalismo triunfante,” en *Historia general de México, op. cit.*, p. 676.

⁵³ Bustamante, *op. cit.*, p. 80.

⁵⁴ Paz Reyes, Jenaro. “División de las aguas del Río Bravo (Grande) entre México y los Estados Unidos,” en Knowlton, Clark S., *op. cit.*, p. 16.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Bustamante, *op. cit.*, p. 116.

⁵⁷ “Cuando Estados Unidos se entera de las tomas ilegales, notifica a la Sección mexicana (de la CILA) y solicita su clausura. La Sección mexicana simplemente acusa recibo de la queja.” *Ibid.*

⁵⁸ Bustamante, *op. cit.*, p. 84.

1906 es relevante porque es, junto con el Tratado de 1944, uno de los “dos documentos básicos que rigen la distribución de las aguas superficiales, otorgando las bases para el marco actual para el manejo de aguas internacionales” en la frontera entre México y Estados Unidos.⁵⁹

⁵⁹ Mumme, Stephen P., “The politics of water apportionment and pollution problems in United States-Mexico,” Overseas Development Council Working Paper, U.S. Mexico Project Series, núm. 5 (julio, 1982), p. 2.

3.3 Periodo de institucionalización temprana (1912-1933)

El trabajo de la Comisión Internacional de Límites se vio interrumpido de 1912 a 1923 por causa de la revolución mexicana.⁶⁰ Posiblemente uno de los casos más sonados de esos años en los cuales participó la Comisión, con escaso éxito, es el del Chamizal, “pequeña franja de terreno fronterizo cedida a México por una decisión internacional cuando se tuvo que ajustar la frontera por el curso cambiante del Río Bravo.”⁶¹ Empero, debido primero a la erosión de la margen derecha del Bravo y después a inundaciones y a cambios en su curso, El Chamizal, ubicado entre El Paso y Ciudad Juárez, cambió de la margen derecha en México a la margen izquierda en Estados Unidos, originando un debate sobre la soberanía en El Chamizal. Este caso provocó serios conflictos diplomáticos y se resolvió hasta la década de los sesenta.⁶²

La Comisión reanudó su trabajo hasta 1923, año en que sus poderes y funciones fueron aumentados.⁶³ Entre 1923 y 1933, la Comisión amplió sus facultades. En Estados Unidos, por ejemplo, se aprobó legislación para reforzar los poderes de la Sección estadounidense de la Comisión.⁶⁴ En México, el presidente Álvaro Obregón decretó que

⁶⁰ Fue una época durante la cual la Comisión tenía pocas funciones, ya que ni siquiera se encargaba de las entregas para el Valle de Juárez, responsabilidad que recayó en el Reclamation Service de Estados Unidos. Mumme, Stephen P., “Continuity and change...,” *op. cit.*, p. 2.

⁶¹ Meyer, Lorenzo. “De la estabilidad al cambio,” en *Historia general de México, op. cit.*, p. 930.

⁶² En 1963 los presidentes John F. Kennedy y Adolfo López Mateos firmaron un acuerdo que establecía el traspaso de 437 acres del área disputada de Estados Unidos a México, la reubicación de tres mil 500 ciudadanos estadounidenses; el pago por parte de Estados Unidos de 28 millones de dólares y la alteración del curso del Río Bravo. Hofstadter, Dan. *Mexico 1946-73*. Nueva York: Facts on File Inc. 1974, p. 74.

⁶³ “... En adición a la inspección de bancos y ríos, la CIL realizó estudios preliminares para la rectificación de canales a lo largo del río Bravo. En 1924, los dos gobiernos establecieron la Comisión Internacional de Aguas (CIA) para instrumentar provisiones del Tratado de 1906 e intentar negociar la distribución de las aguas del bajo río Bravo y del río Colorado. Después de que estas negociaciones no dieron resultado, las funciones de la CIA fueron transferidas a la CIL, aumentando así los poderes de la Comisión...” Mumme, Stephen P., “Continuity and change in U.S...,” *op. cit.*, p. 3.

⁶⁴ *Ibid.*

todos los miembros de la Sección mexicana pertenecerían únicamente a la SRE.⁶⁵

⁶⁵ En 1933 se firmó un importante tratado de rectificación del canal del bajo Río Bravo. Bustamante, *op. cit.*, pp. 119 y 191.

3.4 Antecedentes del Tratado de 1944

Los motivos que animaron la firma del Tratado de 1944 son prácticamente de la misma naturaleza y complejidad que los conflictos que enfrentaron ambos gobiernos en la cuenca alta del Río Bravo y que desembocaron en la firma de la Convención de 1906. Desde finales del siglo diecinueve tanto en la cuenca baja del Bravo como en el Valle de Mexicali --bañado con aguas del Colorado-- había problemas internacionales relacionados con el aumento del consumo de agua provocado por el crecimiento poblacional y por la expansión de las zonas agrícolas. Los problemas en los ríos Colorado y Bravo eran semejantes, aunque la geografía, la historia y la política confieren a cada uno de ellos particularidades concretas.

El caso del Colorado es especialmente interesante, ya que su distribución involucra legislación doméstica en Estados Unidos y leyes internacionales. En su recorrido desde las Rocallosas, el Colorado baña tierras de Wyoming, Colorado, Utah, Nuevo México, California, Nevada y Arizona, antes de que su curso, ya disminuido, termine en México,⁶⁶ donde se ubica una pequeña parte de su cuenca. El Colorado atraviesa jurisdicciones estatales y una línea internacional y se ubica en una región de rápido crecimiento, por lo que no sorprende que los altercados nacionales y binacionales por su distribución surgieran desde el siglo diecinueve. Estos conflictos fueron de tal magnitud que los siete estados mencionados se reunieron en 1922 en Santa Fe para firmar el “Convenio del Río Colorado,” que dividió a los estados en ribereños altos, Wyoming, Colorado, Utah y Nuevo México, y ribereños inferiores, California, Nevada y Arizona, y estableció que cada cuenca recibiría al año setenta y cinco millones de acres-pies de

⁶⁶ Reisner, Marc. *Cadillac desert. The American West and its disappearing water*. Nueva York: Penguin Books, 1993, pp. 120-121.

agua⁶⁷ y, que en caso de que por un convenio internacional se entregara agua a México, ambos grupos contribuirían a ello por mitad.⁶⁸ Los contactos diplomáticos para tratar asuntos relativos al Colorado eran constantes y sólo se interrumpieron en 1914, y siempre se llegaba a la misma conclusión: que era indispensable un acuerdo bilateral para resolver los problemas en el Colorado.⁶⁹

Por otro lado, la cuenca baja del Bravo también comenzó a ser explotada para la agricultura en las últimas décadas del siglo diecinueve. A diferencia de la cuenca alta del Bravo, que está situada en territorio estadounidense, la cuenca baja se encuentra en territorio mexicano.⁷⁰ Estados Unidos comenzó a utilizar las aguas del bajo Bravo para irrigar tierras del Valle Mágico en la región de Brownsville, Texas, mientras que México, en menor proporción, emprendió en los años veinte una política de aprovechamiento de las aguas mexicanas del Bravo.⁷¹ El nerviosismo en Estados Unidos era obvio, y se temía que el fantasma de la doctrina Harmon pusiera en peligro el desarrollo del Valle Mágico, dado que México podía reclamar, como lo había hecho Estados Unidos en 1906, sus derechos en la cuenca baja del Bravo aduciendo la doctrina de la soberanía absoluta, de

⁶⁷ Gelt, Joe, "Sharing Colorado River water: history, public policy and the Colorado River Compact," (*Arroyo*). Universidad de Arizona. <<http://ag.arizona.edu/AZWATER/arroyo/101comm.html>> [Consulta: 05/03/200].

⁶⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). *El Tratado de Aguas Internacionales celebrado entre México y los Estados Unidos el 3 de febrero de 1944*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores. 1947, pp. 21-25. El Colorado no sólo produjo conflictos domésticos, sino también internacionales. Por ejemplo, en 1892 un proyecto estadounidense para desviar aguas del Colorado y regar tierras de Sonora y las dos Californias originó un conflicto binacional que se alargó durante varios años. *Ibid.*

⁶⁹ SRE. *El Tratado de Aguas...*, *op. cit.*, pp. 25- 29.

⁷⁰ El Río Bravo nace en las Montañas de San Juan, en Colorado, pasa por nuevo México y Texas y une a los dos países entre El Paso-Ciudad Juárez hasta el Golfo de México. Cerca de Presidio-Ojinaga se une con el Río Conchos, que lo regenera. El Conchos nace en la Sierra Tarahumara y posee cinco tributarios: los ríos Florido, San Pedro, Bachimba, Chuviscar y Parral. Abajo de la confluencia del Conchos los afluentes mexicanos más sobresalientes son el San Diego, el San Rodrigo, el Escondido, el Arroyo de las Vacas, el Salado, el San Juan y el Álamo. Los afluentes estadounidenses como el Pecos, el Arroyo de San Felipe y el Devils aportan menos volúmenes. Eaton, David J., y John Michael Andersen. *The state of the Rios Grande/Río Bravo*. Tucson: The University of Arizona Press, 1987, pp. 3-6, y Bustamante, *op. cit.*, pp. 130- 131.

⁷¹ Bustamante, *op. cit.*, pp. 130- 131.

tan amplia aceptación en Estados Unidos.⁷² En 1922 el Reclamation Service dictaminó, junto con la Rio Grande Valley Water Users Association, que los problemas del bajo Río Bravo tenían carácter internacional y que ninguna solución permanente podría lograrse sin la cooperación entre los Estados Unidos y México. En 1924, en el Senado de Estados Unidos se reiteró la necesidad de un acuerdo con México, ya que se corría el riesgo de que la Doctrina Harmon fuera usada contra los intereses del Valle Mágico.⁷³

Los primeros contactos diplomáticos formales para el Tratado se dieron en 1935, cuando ambos gobiernos solicitaron a sus respectivos comisionados de Límites la elaboración de un estudio respecto al uso equitativo de las aguas de los ríos Bravo (cuena baja), Colorado (cuena baja) y Tijuana.⁷⁴ En principio, los estadounidenses se negaban a incluir en un tratado de distribución de aguas al río Colorado. La Segunda Guerra Mundial y la expropiación petrolera en México hicieron que durante varios años el tema del agua pasara a un segundo plano. La Oficina de Límites y Aguas, en una nota confidencial enviada a la Secretaría de Relaciones Exteriores el cinco de septiembre de 1940, notificaba que el Departamento de Estado había solicitado a la embajada mexicana en Washington que los comisionados de Límites informaran sobre la superficie de tierra

⁷² Entre 1919 y 1922 el Reclamation Service y la Rio Grande Conservation realizaron un estudio que concluyó “que con objeto de desarrollar al máximo la irrigación en ambos lados del río... debería concertarse un nuevo tratado que destruyera la falacia de la navegabilidad y estipulara la cooperación en la construcción de presas de almacenamiento en el río y sus afluyentes. Mencionaba que aunque a esa fecha aún no había grandes desarrollos mexicanos, México tenía ciertos derechos a las aguas del Bravo que podría ejercer en el futuro, por lo cual sería extremadamente riesgoso desarrollar proyectos en los Estados Unidos que consumieran el caudal total, ya que el sesenta por ciento de la cuena de captación del Bravo está en México... Se sugería que con base en las superficies regadas hasta entonces se hiciera un reparto proporcional del total de los escurrimientos del río aguas abajo de Fort Quitman, dejando a cada país en libertad de desarrollar los lugares que quisiera. Esta sugerencia implicaba la doctrina de prioridad de uso, tan invocada por los Estados Unidos en el caso del Colorado.” Bustamante, *op. cit.*, p. 208.

⁷³ En conclusión, apunta Bustamante: “En el caso del Colorado, así como en el del Valle de Juárez, México era el más interesado en concluir un acuerdo internacional, pero en el caso del Bravo a Estados Unidos le urgía llegar a un acuerdo sobre la distribución de las aguas para asegurar el riego y la supervivencia del Magic Valley, la región de Brownsville.” Bustamante, *op. cit.*, pp. 209-210.

⁷⁴ SRE. *El Tratado de Aguas...*, *op. cit.*, p. 33.

regada y la cantidad de agua utilizada por cada país “con objeto de que los actuales usos benéficos del agua del Río Colorado y del bajo Río Bravo, puedan ser reconocidos y confirmados.”⁷⁵

Antes de entrar a negociar el Tratado de 1944, Estados Unidos insistió que ambos gobiernos reconocieran y confirmaran los “usos benéficos” de los ríos y que los pactos sobre los mismos se hicieran independientemente; aceptó la construcción de obras internacionales en el bajo Bravo para regularizar la corriente y aprovechar las aguas “conforme a sus usos actuales,” y reiteró que las tomas de agua por parte de los mexicanos entre Ciudad Juárez y Cajoncitos eran ilegales de acuerdo a la Convención de 1906. Por su parte, México aceptó que se estudiaran los “usos benéficos” de ambos ríos, pero subrayó la necesidad de normas y principios que rigieran el uso y la distribución de las aguas internacionales; reiteró su disposición a negociar un tratado integral que incluyera el Bravo, el Colorado y el Tijuana, desechando los arreglos parciales en cada río; aceptó la posibilidad de construir obras internacionales en el bajo Bravo; sostuvo que las tomas en la cuenca alta del Bravo eran legales, y solicitó la modificación de las tablas de entrega de agua estipuladas en la Convención de 1906.⁷⁶

⁷⁵ La nota confidencial también informaba que la embajada mexicana había manifestado “la conformidad de México para que los Comisionados... procedieran a preparar y presentar los correspondientes informes sobre los puntos que en definitiva convinieran ambos países... estos puntos comprenderían además las perspectivas y los proyectos de diversos aprovechamientos futuros; las obras de carácter internacional que permitan una mejor utilización de las aguas internacionales y las bases que puedan servir para la concertación de un Tratado que, con carácter general y total, rija el manejo y distribución de las aguas fluviales internacionales... debiendo crear este tratado una Comisión Internacional de Aguas, con carácter permanente.” SRE. *El Tratado de Aguas...*, *op. cit.*, pp. 35-36.

⁷⁶ Las posiciones jurídicas de los dos gobiernos antes de iniciar las pláticas del Tratado eran opuestas, ya que Estados Unidos era partidario del principio de apropiación previa, “según el cual el derecho de aprovechar las aguas de los ríos internacionales corresponde al país que primero hace uso de ellas,” mientras que México favorecía el derecho de uso de las aguas internacionales en el territorio de cada país y la distribución de las mismas tomando en cuenta áreas irrigadas y condiciones hidráulicas. En general, el gobierno estadounidense ofreció a México un volumen anual de setecientos cincuenta mil acres-pies de agua Colorado, “que suponía había usado como máximo nuestro país hasta el momento en que comenzó a funcionar la Presa Boulder,” y solicitó la entrega de un millón de acres-pies de agua anuales procedentes de

los afluentes mexicanos del Bravo, volumen que estimaba se estaba aprovechando para riegos en Texas. Por su parte, México sostenía que ningún Estado puede utilizar su territorio fluvial si altera las condiciones naturales de éste o produce daño a su vecino y que el volumen de las aguas internacionales debe distribuirse, por lo que a los usos agrícolas se refiere, “determinando un coeficiente de reparto proporcional a las áreas totales, fijadas por los terrenos regados, más los susceptibles de regarse en las mismas condiciones hidráulicas que existan en las zonas ribereñas de los territorios de cada país.” SRE. *El Tratado de Aguas...*, op. cit., pp. 40- 41 y 49-50.

3.5 El Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales de 1944

El Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el tres de febrero de 1944, fue motivado por un “franco espíritu de cordialidad y de amistosa cooperación.”⁷⁷ Uno de los elementos que influyó en la firma del Tratado fue el favorable contexto histórico para las relaciones bilaterales en esos años.⁷⁸ Una de las características más relevantes del Tratado de 1944 es que introduce, en su artículo 3, un orden de preferencias en materia de uso de las aguas internacionales: usos domésticos y municipales; agricultura y ganadería; generación de energía eléctrica; otros usos industriales; navegación; pesca y caza, y “cualesquiera otros usos benéficos determinados por la Comisión.”⁷⁹

En cuanto a la asignación de las aguas del río Bravo entre Fort Quitman, Texas, y el Golfo de México, el artículo 4 estipula que a México le corresponde la totalidad de las aguas que lleguen a la corriente principal del río Bravo de los ríos San Juan y Álamo; la mitad del escurrimiento del cauce principal del río Bravo, y las dos terceras partes del caudal que llegue a la corriente principal del río Bravo de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y Salado y Arroyo de las Vacas. Por su parte, a Estados Unidos

⁷⁷ SRE. *El Tratado de Aguas...*, op. cit., p. 107.

⁷⁸ Muchos son los factores que influyeron en este marco favorable para las relaciones entre México y Estados Unidos. Uno de ellos tiene que ver con los rasgos personales de los presidentes Manuel Ávila Camacho y Franklin D. Roosevelt. Dávila Villers, David, “Three periods of good understanding between the US and Mexico: 1. Lincoln-Juárez; 2. Roosevelt-Cárdenas and Roosevelt-Ávila Camacho; 3. Bush-Salinas,” artículo presentado en la conferencia anual de la American Studies Association, Kansas City, Missouri (octubre, 1996), <<http://www1.appstate.edu/~stefanov/ponencia%20mexico-us.pdf>>, pp. 7-10. Otros elementos de esta coyuntura se relacionan directamente con el escenario internacional, a saber, con la Segunda Guerra Mundial, que aceleró el acercamiento de Estados Unidos a América Latina por motivos comerciales y por el “...significado estratégico de México... en virtud de las precauciones tomadas por los Estados Unidos ante el avance japonés y el expansionismo nazi...” Es interesante hacer notar que este acercamiento diplomático también rindió frutos en los terrenos intelectual y científico: gracias al apoyo de Harvard y a la amistad de Luis Enrique Erro con Harlow Shapley, en 1942 se fundó el Observatorio Astrofísico Nacional de Tonantzintla. Bartolucci, Jorge. *La modernización de la ciencia en México. El caso de los astrónomos*. México: UNAM-Plaza y Valdés Editores, 2000, pp. 122-137.

⁷⁹ SRE. *El Tratado de Aguas...*, op. cit., p.111.

se le asigna la totalidad de las aguas que lleguen a la corriente principal del río Bravo procedentes de los ríos Pecos, Devils, manantial Goodenough y arroyos Alamito, Terlingua, San Felipe y Pinto; la mitad del escurrimiento del cauce principal del Bravo; una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de las Vacas, que no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de cuatrocientos treinta y un millones setecientos veintiún metros cúbicos.⁸⁰

El artículo 4 señala, asimismo, que en casos de “extraordinaria sequía” o de accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados, los faltantes que existan al final del ciclo de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios. Cuando la capacidad útil asignada a Estados Unidos equivalente a por lo menos dos presas internacionales se llene con aguas de este país, se considera como terminado el ciclo de cinco años y todos los débitos totalmente pagados, con lo que se inicia un nuevo ciclo. Igualmente, el artículo 9 establece que si un país sufre una sequía severa, podrá extraer el agua de los vasos de almacenamiento del país que tenga abundancia, con el consentimiento de la Comisión, y establece que cada país tiene derecho a derivar agua para generación de energía hidroeléctrica, siempre y cuando tal derivación no perjudique al otro país.⁸¹

Por lo que toca a la asignación de las aguas del Colorado, el artículo 10 del Tratado de 1944 estipula que se asignará a México un volumen garantizado de mil ochocientos cincuenta millones doscientos treinta y cuatro mil metros cúbicos cada año

⁸⁰ SRE. *El Tratado de Aguas...*, op. cit., pp. 111-112.

⁸¹ SRE. *El Tratado de Aguas...*, op. cit., pp. 113, 118.

según tablas mensuales y, cuando exista en el Colorado agua en exceso de la necesaria para abastecer los consumos en Estados Unidos, este país entregará cantidades adicionales hasta por un volumen total que no exceda de dos mil noventa y seis millones novecientos treinta y un mil metros cúbicos anuales. En caso de extraordinaria sequía o de accidente en el sistema de irrigación de los Estados Unidos, el agua asignada a México se reducirá en la misma proporción en que se reduzcan los consumos en los Estados Unidos. Por lo que corresponde al río Tijuana, el artículo 16 recomienda su distribución equitativa.⁸²

El Tratado de 1944 se distingue de la unilateral Convención de 1906 porque reconoce el derecho de cada país a las aguas de las corrientes internacionales y procede a su “equitativa cuantificación, dando fin a la incertidumbre que existía por la indeterminación de los mismos derechos;” convierte en una situación de derecho las situaciones de hecho unilaterales creadas por los aprovechamientos realizados por cada país; establece el principio de que un país no es libre de usar las aguas internacionales que corren por su territorio en perjuicio del vecino; reconoce implícitamente la unidad de las corrientes internacionales; elimina la posibilidad de reclamaciones futuras sustentadas en derechos derivados de la propiedad de uso de las aguas internacionales; reglamenta cuidadosamente la jurisdicción de cada país en materia de aguas internacionales con respeto a su soberanía; determina con precisión la jurisdicción de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, y establece la reglamentación para el arreglo de las diferencias que puedan surgir entre los dos gobiernos con motivo de la interpretación y aplicación del Tratado.⁸³

⁸² SRE. *El Tratado de Aguas...*, op. cit., pp. 119, 126- 127.

⁸³ SRE. *El Tratado de Aguas...*, op. cit., p. 74.

No obstante lo logrado en el Tratado de 1944, los dos países han sostenido posiciones opuestas que han afectado las relaciones bilaterales en materia de agua. En términos generales se puede decir que Estados Unidos ha mantenido una posición que no favorece, en general, principios de derecho internacional, mientras que México ha basado su posición en principios internacionales para la resolución de disputas.⁸⁴

Una de las críticas que se han hecho al Tratado es el hecho de que no incluye el tema de la contaminación del agua, que provocó una crisis diplomática binacional en los sesenta y los setenta.⁸⁵ Y esto porque el “lenguaje específico” del Tratado “se diseñó para proteger a Estados Unidos de cualquier reclamo sobre la calidad del agua...”⁸⁶ Otro tema que tampoco se incluyó es el de la sequía. De acuerdo con Stephen P. Mumme, tanto la Convención de 1906 como el Tratado de 1944 trataron de prevenir el problema

⁸⁴ En cuanto a la posición de Estados Unidos, Mumme explica: “... Los diferentes sistemas de leyes de agua estatales y los intereses profundamente arraigados han entorpecido la aproximación basada en principios y han animado una estrategia de negociación *ad hoc*. En la práctica, Estados Unidos se ha apoyado en las nociones de apropiación previa y los derechos ribereños para basar sus reclamaciones, esta última noción incorporada en la infamante Doctrina Harmon que establecía la absoluta soberanía territorial en sus ríos internacionales. Subsecuentemente Estados Unidos rechazó esta postura extrema en vista de su casi universal repudio...” Por lo que toca a la posición mexicana, el investigador indica: “En la base de sus reclamos en las disputas de distribución en los casos de 1906 y 1944 estuvieron su insistencia en la integridad geográfica de las cuencas de los ríos, conocida también como la Doctrina de la Mancomunidad (*Commonwealth Doctrine*), y el principio de la distribución equitativa. La aplicación de tales principios es materia de negociación permite una flexibilidad considerable en el proceso de negociar. Esta aproximación basada en principios, no obstante, afirma la legitimidad de los reclamos mexicanos de distribución y un *status* igual en las negociaciones acerca de la disposición de estos recursos peleados, y lo provee de una demanda de derecho natural (*equity claim*) si México buscara resolver estas disputas a través de un fallo internacional. Los negociadores mexicanos han estructurado cuidadosamente sus argumentos con base en estas líneas, a diferencia de sus contrapartes diplomáticas estadounidenses.” Mumme, Stephen P., “The politics of water apportionment: a critical look at the International Boundary and Water Commission, United States and Mexico,” *Natural Resources Journal*, vol. 33, núm. 1 (invierno 1993), p. 10.

⁸⁵ Mumme, Stephen P., “Innovation and reform...,” *op. cit.*, p. 114.

⁸⁶ Mumme, *Ibid.* Por su parte, Alberto Székely señala: “... El Tratado de 1944 no resolvió dos problemas importantes: (1) la calidad del agua entregada a México y (2) la posibilidad de la reducción en la disponibilidad del agua a largo plazo. La provisión en el artículo 10 relativa a la “sequía extraordinaria” estipula que el agua otorgada a México se reducirá en la misma proporción en que se reduzcan los usos de consumo de agua en Estados Unidos. Sin embargo, en el Tratado no se define “sequía extraordinaria” y aún está por resolverse esta ambigüedad. Si ocurre una sequía severa y persistente de diez años, habrá mayores interrupciones en las prácticas del uso y entrega de agua, y se verán amenazadas regularmente las entregas de agua a México...” Székely, Alberto, “Emerging boundary environmental challenges and institutional issues: Mexico and the United States,” *Natural Resources Journal*, vol. 33, núm. 1 (invierno, 1993), p. 38.

de la sequía con desarrollos de almacenamiento de agua y sistemas de entrega para regularizar los abastecimientos de agua y ahorrar el recurso: “El problema... es que ninguna de estas estrategias es suficiente para satisfacer la demanda competitiva (y creciente) de agua en la región.”⁸⁷ El Tratado de 1944 y la Convención de 1906 contienen “ambigüedades críticas y lagunas” en materia de sequía.

... En ninguna parte de los tratados se especifica la determinación de la *sequía extraordinaria* – es esencialmente una cuestión política, que se deja en manos de la CILA y de otros negociadores diplomáticos para ser determinada caso por caso. Mientras que esta solución maximiza la flexibilidad, no provee las mínimas seguridades... al ribereño bajo que sufre de prolongadas y severas reducciones en las aportaciones de agua...⁸⁸

El Tratado tampoco prevé cambios climáticos a largo plazo, ni otorga a ninguno de los dos países obligación alguna referente al río Tijuana ni a otras fuentes y arroyos en la costa del Pacífico, ni a ríos en la frontera entre Arizona y Sonora⁸⁹ ni a los acuíferos subterráneos.⁹⁰ Y los usos “prioritarios” como la caza y la pesca son anacrónicos y no reflejan las preocupaciones actuales sobre la biodiversidad.⁹¹ Sin embargo, uno de los problemas de origen más graves no sólo del Tratado sino también de la Convención de 1906 es la asimetría en la distribución y manejo de agua. México, dice Helen Ingram,

⁸⁷ Mumme, Stephen P., “Managing acute water scarcity...,” *op. cit.*, p. 149

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Una de las críticas más serias al Tratado de 1944 es que apenas hace referencia al Río Tijuana, y no menciona otras corrientes fronterizas como el río San Pedro, que ha sido declarado como uno de los más importantes lugares en el hemisferio occidental debido a su diversidad ecológica; ni al Santa Cruz (este río tiene una longitud de trescientos treinta y dos kilómetros, nace en el Valle de San Rafael, Arizona, entra a Sonora, donde hace un recorrido de sesenta kilómetros, para luego regresar a Estados Unidos al este de Ambos Nogales). Transboundary Watersheds Research Program. Tijuana River Watershed. <<http://typhoon.sdsu.edu/Research/Projects/TWRP/tijuana.html>>; Upper San Pedro River Watershed . <<http://typhoon.sdsu.edu/Research/Projects/TWRP/sanpedro.html>>, y North American Commission for Environmental Cooperation. Grants for Environmental Cooperation: Mexico-U.S. collaboration on the Santa Cruz River: improving human health and restoring riparian corrid. <<http://www.cec.org/grants/projects/details/index.cfm?varlan=english>> [Consultas: 26/02/2004].

⁹⁰ Mumme, Stephen P., “Managing acute water scarcity...”, *op. cit.*, p. 155.

⁹¹ *Ibid.*

negoció ambos acuerdos en una posición claramente desventajosa, ya que Estados Unidos fue el primero en desarrollar los recursos de agua tanto en el Colorado como en el Bravo, y ha sostenido tenazmente en sus tratos con México la doctrina de la apropiación previa.⁹² Dado que las asignaciones fueron realizadas con base en las necesidades que se desprendían de los usos, ello se refleja en una evidente inequidad en la asignación, plasmada en la Convención de 1906 y en el Tratado de 1944:

... En el caso del primero, Estados Unidos posee una parte altamente desproporcionada del agua y controla tanto la fuente como el flujo del recurso, lo que sugiere que cualquier reducción negociada puede favorecer a Estados Unidos en la asignación de los costos y beneficios de cualquier solución a la sequía en el alto río Bravo. En el caso del segundo, tanto la asignación del río Bravo como del Colorado favorecen a Estados Unidos, lo que sugiere problemas similares de alto y bajo ribereño, particularmente en el río Colorado, donde Estados Unidos también posee un monopolio virtual de la fuente, flujo y almacenamiento del recurso...⁹³

El Tratado tampoco aborda el manejo, la distribución y la conservación de las aguas subterráneas, la disponibilidad del agua fronteriza y la calidad de ésta.⁹⁴ Finalmente, para Helen Ingram es evidente que el Tratado de 1944 no permite la participación pública para asegurar que “las decisiones reflejen los valores fronterizos y que la gente de la zona participe en su instrumentación.”⁹⁵

⁹² Ingram, Helen, “Transnational water resources management: learning from the U.S.-Mexico example,” The Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona, Tucson (8 de noviembre, 1993), p. 2.

⁹³ *Ibid.* Sobre el mismo tema, Marq de Villiers abunda: “A México se le asignaron cantidades específicas de agua, un millón y medio de acres-pies en el caso del Colorado. Pero había interesantes sutilezas. El lado de Estados Unidos vio las asignaciones como unilaterales –es decir, fueron hechas por Estados Unidos como si no hubiera frontera entre ambos países. Eso significaba que a los mexicanos se les concedía agua, pero no como un derecho. Los mexicanos no protestaron. Al menos tenían derecho al agua por el Tratado en cantidades razonables.” De Villiers, *op. cit.*, p. 236.

⁹⁴ Székely, Alberto, “Emerging boundary environmental challenges and ...,” *op. cit.*, p. 35.

⁹⁵ Ingram, Helen, “Transnational water resources management...”, *op. cit.*, p. 10.

3.6 La Comisión Internacional de Límites y Aguas

Una de las contribuciones más relevantes del Tratado fue fundir las antiguas y temporales comisiones de Límites y de Aguas en una sola comisión y convertirla en el organismo binacional fundamental en materia de agua en la frontera, aumentando sus poderes y otorgando carácter de embajadores a sus comisionados. Las obligaciones de la CILA impuestas por el Tratado reflejan las prioridades de la época: “asignación de derechos de uso del agua de los ríos internacionales, la mitigación de inundaciones temporales y la necesidad de hacer frente a emergencias originadas en época de sequía.”⁹⁶ Por mandato del artículo 2 del Tratado, la antigua Comisión Internacional de Límites cambió su nombre a Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) y se le confirió carácter de organismo internacional.⁹⁷ Tanto la aplicación del Tratado como la reglamentación y el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de ambos gobiernos, así como la resolución de todos los conflictos, le fueron confiados, lo que le otorgó poderes judiciales.⁹⁸ La CILA está constituida por sección una mexicana y una estadounidense, cada una encabezada por un comisionado ingeniero e integrada además por dos ingenieros principales, un consejero legal y un secretario con carácter de diplomáticos.⁹⁹

La Comisión ejerce jurisdicción sobre los tramos limítrofes de los ríos Bravo y Colorado, sobre la línea divisoria terrestre entre los dos países y sobre las obras construidas en estos lugares. Estas obras son de carácter internacional y cada sección tiene jurisdicción únicamente en la parte de las obras situadas dentro de los límites de su

⁹⁶ Mumme, Stephen P., “La reinención de la Comisión Internacional de Límites y Aguas,” *Borderlines*, volumen 9, núm. 6 (junio, 2001), p. 2 <<http://americaspolicy.org/borderlines/2001/bl79/bl79.html>> [Consulta: 08/04/2002].

⁹⁷ SRE. *El Tratado de Aguas...*, *op. cit.*, pp. 109-110.

⁹⁸ Mumme, Stephen P., “Continuity and change...,” *op. cit.*, p. 4

⁹⁹ “La Comisión y su personal podrán llevar a cabo, con toda libertad, sus observaciones, estudios y trabajos de campo en el territorio de cualquiera de los dos países.” SRE. *El Tratado de Aguas...*, *op. cit.*, p. 110.

nación.¹⁰⁰ Las facultades y obligaciones administrativas más importantes de la Comisión están contenidas en el artículo 24 y son, entre otras: iniciar y llevar a cabo investigaciones, y desarrollar, construir, operar y mantener o vigilar el mantenimiento y operación de obras; resolver todas las diferencias sobre la interpretación o la aplicación del Tratado y, si los comisionados no llegan a un acuerdo, dar aviso a su gobierno, expresando sus opiniones respectivas y los puntos en que difieran, para la discusión y ajuste de discrepancias por la vía diplomática; proporcionar las informaciones que los dos gobiernos soliciten conjuntamente; construir, operar y mantener las estaciones de aforo necesarias para la obtención de datos hidrográficos y someter anualmente un informe conjunto. De igual manera, el Artículo 25 indica que la CILA establecerá las normas y reglamentos que regirán sus procedimientos: “Los acuerdos de la Comisión se harán constar en forma de actas, levantadas por duplicado, en español y en inglés, firmadas por ambos comisionados y bajo la fe de los secretarios.”¹⁰¹

Con el Tratado, la CILA ha expandido sus funciones y jurisdicción; ha tenido logros importantes (Convención del Chamizal de 1963 y el Tratado de Límites de 1970); ha firmado e instrumentado decenas de minutas; ha construido y dado mantenimiento a tres importantes presas; ha operado estaciones hidrológicas; ha llevado a cabo proyectos para el control de las inundaciones y de drenaje en ciudades fronterizas, y ha realizado investigaciones especiales y acciones relacionadas con asuntos específicos.¹⁰² Por lo anterior, muchos especialistas han calificado a la CILA como el “más fino ejemplo de cooperación funcional en el manejo de recursos transfronterizos entre países altamente

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ SRE. *El Tratado de Aguas...*, *op. cit.*, pp. 131- 133.

¹⁰² Mumme, Stephen P., “Continuity and change...”, *op. cit.* p. 3.

desiguales en cualquier parte del mundo.”¹⁰³ El Tratado de 1944 “otorgó a la Comisión un grado de autoridad dentro de su jurisdicción que no tiene precedentes en el manejo de recursos transfronterizos a lo largo de la frontera y continúa siendo superior a cualquier otro acuerdo binacional.”¹⁰⁴ Sin embargo, explica Mumme, “la CILA es como otras instituciones, un artefacto social, imperfecto y cautivo de las vicisitudes de su tiempo.”¹⁰⁵ Otros investigadores se han referido a sus amplios poderes (mayores que los de la Comisión Conjunta Internacional de Estados Unidos-Canadá),¹⁰⁶ mientras que Helen Ingram y David R. White apuntan que la CILA es “un modelo útil para otras naciones que comparten fronteras” y que es “ejemplar, ya que ha mediado en la resolución pacífica de muchas disputas desde que fue creada hace más de un siglo.”¹⁰⁷ Para Leonard B. Dworsky y Albert Utton, la CILA es, junto con la Comisión Mixta Internacional, su equivalente canadiense-estadounidense, un excelente ejemplo de institución internacional para el manejo de recursos de agua fronterizos.¹⁰⁸ A continuación veremos algunas de sus características y limitaciones institucionales más importantes.

Aunque la jurisdicción de la CILA es técnicamente estrecha geográficamente hablando, “es exclusiva y superior a la de todas y cada una de las agencias domésticas,”¹⁰⁹ y le ha concedido “casi un monopolio en asuntos de tierra y agua,” debido no sólo al mandato que le confiere el Tratado, sino también a “las relaciones

¹⁰³ Mumme, Stephen P., “Innovation and reform in transboundary resource management: a critical look at the International Boundary and Water Commission, United States and Mexico,” *Natural Resources Journal*, vol. 33, núm. 1, (invierno, 1993), p. 93.

¹⁰⁴ Mumme, Stephen P., “Innovation and reform...,” *op. cit.*, p. 101.

¹⁰⁵ Mumme, Stephen P., “Innovation and reform...,” *op. cit.*, p. 93.

¹⁰⁶ Cabrera, Lucio, “Commentary: The nature and powers of the IJC and the IBWC,” *Natural Resources Journal*, vol. 33, núm. 1 (invierno, 1993), p. 47.

¹⁰⁷ Ingram, Helen, y David R. White, “International Boundary and Water Commission: an institutional mismatch for resolving transboundary water problems,” *Natural Resources Journal*, vol. 33 núm. 1 (invierno, 1993), p. 153.

¹⁰⁸ Dworsky, Leonard B. y Albert E. Utton, “Assessing North America’s management of its transboundary waters,” *op. cit.*, p. 415.

¹⁰⁹ Mumme, Stephen P., “Innovation and reform...,” *op. cit.*, pp. 94-95.

institucionales locales que ha desarrollado... y la habilidad de defender y expandir su rango de funciones en los niveles internacional y local,” y sus poderes de consulta e investigación no han estado exentos de “discrecionalidad espacial e independencia funcional,” básicamente por la carencia de procedimientos formales de consulta o retroalimentación en sus decisiones.¹¹⁰

También posee un monopolio virtual en lo que a acuerdos de ordenamiento de agua se refiere.¹¹¹ Esta jurisdicción exclusiva se ha visto fortalecida por el desarrollo funcional que ha tenido la CILA después de 1944 (por ejemplo, el desarrollo de sus capacidades de construcción), al mismo tiempo que sus dos secciones “han sido capaces de aumentar y defender sus prerrogativas dentro del contexto de estructuras administrativas nacionales.”¹¹²

Como apuntamos líneas arriba, la CILA posee, en virtud del artículo 24 del Tratado, facultades administrativas y operativas, así como la facultad “*cuasi-judicial*” de “resolver, con la aprobación de los dos gobiernos, todas las diferencias que se susciten entre ambos por la interpretación o aplicación del Tratado.” Estas facultades son las que le otorgan, de acuerdo con Mumme, un “verdadero carácter de agencia internacional:”

... En su capacidad conjunta, la Comisión está equipada con una serie de funciones de investigación, *cuasi-judiciales*, administrativas y operacionales... Por lo que toca a los poderes judiciales, el Tratado de 1944 confiere autoridad a la Comisión para resolver todas las diferencias

¹¹⁰ Mumme, Stephen P., “Continuity and change...,” *op. cit.*, pp. 5-6.

¹¹¹ Stephen Mumme explica: “Esta es la característica que tanto ha irritado a los ambientalistas. La CILA prácticamente tiene un monopolio en los acuerdos relativos al ordenamiento de las aguas transfronterizas, ya que tales acuerdos deben ser negociados a través de ella. Su papel protagónico ha sido reconocido en todos los acuerdos binacionales importantes relativos al ordenamiento de las aguas fronterizas, en el Convenio de La Paz, en el Programa Frontera XXI, y por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), que fue creada en el marco del TLC. Más aún, los acuerdos conjuntos de la CILA están exentos de las regulaciones internas de México y EEUU.” Mumme, Stephen P., “La reinención...,” *op. cit.*, p. 2.

¹¹² *Ibid.*

que puedan surgir entre los dos gobiernos con respecto a la aplicación e interpretación del Tratado...¹¹³

Otros elementos importantes son sus funciones de mediación, coordinación y consulta; su innegable experiencia técnica; su bajo perfil político, alejado de controversias públicas, y su diplomacia *ad hoc*, es decir, su solución a los problemas específicos mediante proyectos determinados y no a partir esfuerzos conjuntos de largo plazo.¹¹⁴ Pero los estudiosos también han señalado algunas de las acotaciones institucionales y jurisdiccionales de la CILA en cuestiones tan importantes como las sequías.¹¹⁵ La Comisión ha sido ampliamente criticada por ser más reactiva que pro activa, incapaz de resolver problemas en forma sistemática, comprehensiva y orientada al futuro. Su estructura diplomática es “insular, reservada e insensible a las preocupaciones públicas,” factores todos estos “concebidos con el propósito de defender derechos de soberanía en lugar de obtener el consenso de las bases sociales para solucionar problemas fronterizos.”¹¹⁶ Lo que es más, Mumme establece que la Comisión se conformó como un organismo diplomático al servicio de los ministerios de relaciones exteriores, “pero

¹¹³ *Ibid.* En otro artículo Mumme divide las funciones de la CILA en tres categorías: la primera de contacto-investigación; la segunda de adjudicación, y la tercera de administración. La función de contacto-investigación implica la comunicación y coordinación de actividades entre las dos secciones; la iniciación, investigación y planeación de acciones y trabajos y la entrega la información a los gobiernos. Las funciones judiciales se derivan de la autoridad de la Comisión para resolver las diferencias entre los dos gobiernos con respecto a la interpretación y aplicación del Tratado de 1944, y las funciones administrativas agrupan todas aquellas actividades necesarias para la instrumentación del Tratado: demarcación de la frontera, rectificación de canales, control de inundaciones, almacenaje de agua, generación de energía eléctrica, etc. Mumme, Stephen P., “Innovation and reform...,” *op. cit.*, p. 95.

¹¹⁴ Mumme, Stephen P., “Continuity and change...,” *op. cit.*, pp. 8-11.

¹¹⁵ “... para los propósitos del manejo de sequía, la jurisdicción de la CILA es estrecha en términos geográficos, limitada a la frontera y a las aguas que constituyen la frontera, y por lo tanto debe ser vista como técnicamente inadecuada para tratar con problemas de abasto de agua desde una perspectiva regional. Los analistas cercanos a conceptos administrativos como manejo de ecosistema o manejo de cuencas se han referido... desde hace tiempo a la más limitada jurisdicción de la Comisión, viéndola como una creación política, enredada en la soberanía e incompatible con los retos modernos de manejo surgidos en zonas ecológicas o con ciclos hidrológicos...” Mumme, Stephen P., “Managing acute water scarcity...,” *op. cit.*, p. 156.

¹¹⁶ *Ibid.*

dominado en lo político por el Congreso de Estados Unidos.”¹¹⁷ En el mismo tenor, Helen Ingram se pregunta si la CILA podrá “ajustarse exitosamente” a los cambios sociales, económicos y culturales de la frontera, toda vez que la institución es de poca visibilidad, opera únicamente en los niveles burocrático y técnico, y en la esfera exclusivamente gubernamental.¹¹⁸

Ingram sostiene que la CILA es resultado de un Tratado firmado por dos gobiernos preocupados esencialmente por proteger su soberanía, por lo que las secciones operan como consejeros técnicos y agentes operativos de sus gobiernos en la construcción y administración de proyectos relacionados con el agua fronteriza, y su omisión ante las demandas de información sobre los recursos hídricos de la frontera por parte de autoridades y organizaciones locales es famosa.¹¹⁹

Para Ingram, hay una enorme diferencia entre las dos secciones que componen la Comisión. La de Estados Unidos ha mantenido cierta autonomía con respecto al Ejecutivo de ese país y ha desarrollado una relación especial con el Congreso; posee una enorme experiencia técnica, y ha estrechado lazos con los gobiernos de los estados de la

¹¹⁷ Mumme, Stephen P., “La reinención...,” *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁸ “Si bien es diferente y es preferible a la acción unilateral para dar respuesta a problemas compartidos, las acciones nacionales paralelas tomadas por la CILA distan mucho de ser verdaderamente binacionales. En años recientes la CILA ha recibido críticas por su fracaso a la hora de responder agresivamente a los problemas antes de que se vuelvan críticos, por su fracaso al no ser ecológicamente sensible, y por su fracaso por no incluir a los gobiernos estatales y locales y a las organizaciones no gubernamentales en sus procesos de toma de decisiones.” Ingram, Helen, “International Boundary and Water Commission: an institutional mismatch for resolving transboundary water problems,” *Natural Resources Journal*, vol. 33, núm. 1 (invierno, 1993), pp. 153-154.

¹¹⁹ “Por ejemplo, los elevados niveles de componentes orgánicos volátiles en el agua subterránea en Nogales (Arizona) sugieren que puede haber fuentes de contaminación en México... moviéndose hacia el norte. Las pruebas de agua subterránea fueron iniciadas no por la Comisión, sino por investigadores universitarios independientes colaborando a ambos lados de la frontera. Debido a que estas pruebas no fueron realizadas a través de los canales oficiales, la Comisión se negó a reconocer o considerar la información. La CILA es también altamente hermética acerca de la información que recopila, aunque esa información sea de gran relevancia para las comunidades locales. La CILA no compartirá información acerca de las cantidades de bacterias coliformes en el agua en sitios cerca de sus estaciones de cloración en México al menos que dicha información sea guardada como confidencial.” Ingram, Helen, “Transnational water resources management...,” *op. cit.*, p. 10-11.

frontera y con organizaciones no gubernamentales.¹²⁰ Pero también tiene limitaciones políticas:

... Estas fuentes de poder sobre las cuales ha sido diseñada la Sección de Estados Unidos de la CILA le han permitido evitar la politización y el asalto por parte de otras agencias federales de Estados Unidos. Sin embargo, un precio se ha cobrado a cambio. Los estados fronterizos y sus delegaciones congresistas han sido capaces de ejercer un “veto estatal” sobre las iniciativas internacionales de la Sección estadounidense...¹²¹

En contraste, la Sección mexicana de la CILA depende completamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es decir, de las decisiones tomadas en el centro del país. Asimismo, debido a la arraigada tradición centralista de México, se ha mantenido alejada de los gobiernos estatales y municipales situados en su jurisdicción.¹²² Finalmente, la Sección mexicana ha sido criticada por su falta de apertura hacia la sociedad y a los organismos ambientalistas y por negarse a proporcionar información sobre temas de trascendencia para las comunidades fronterizas, como la calidad del agua.

Helen Ingram resume algunas de las características de la CILA en los siguientes términos: es reactiva; posee experiencia técnica; es hermética a la participación pública; su toma de decisiones es cerrada; usualmente se inclina por soluciones técnicas para resolver problemas; sus dos secciones dependen de la acción y fondos federales, y toma iniciativas nacionales paralelas a través de canales formales. No sólo se ha rehusado a analizar la problemática de la biodiversidad debido, en parte, al anacronismo del Tratado

¹²⁰ Ingram, Helen, “International Boundary and Water Commission...” *op. cit.*, pp. 154-155.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² “...la Sección mexicana es estrictamente una agencia ejecutiva que no se apoya en el apoyo local para sus funciones. Está completamente integrada a la Secretaría de Relaciones Exteriores... Opera con considerable discreción, libre de limitaciones políticas en los niveles locales y estatales. La Sección mexicana consulta sobre asuntos técnicos con políticos locales y oficiales federales, pero desarrolla sus recomendaciones independientemente...” Mumme, Stephen P., “The politics of water apportionment...,” *op. cit.*, p. 9.

de 1944, sino que se ha negado (sobre todo la Sección mexicana) a dar a conocer información que en esencia es pública, lo que le ha dado fama de “excluyente.”¹²³

¹²³ Mumme, Stephen P., “La reinención...,” *op. cit.*, p. 5.

3.7 Las minutas de la CILA, el Acuerdo de La Paz y las instituciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Después de 1944 otros documentos han ampliado el mandato de la CILA en algunos temas específicos. Su jurisdicción corresponde a un área geográfica de rápido crecimiento poblacional, alta concentración de industrias de ensamblaje y asolada por sequías endémicas, escasez de servicios elementales y abrumada por la pobreza, factores todos ellos que se han traducido en altísimos índices de contaminación ambiental, hacinamiento humano, violencia generalizada y deterioro ecológico. De hecho, la directriz económica nacional en México de atraer maquiladoras a la frontera ofreciendo mano de obra barata y bajos costos e impuestos, “ha sido claramente un impedimento para cualquier uso racional... del agua.”¹²⁴

Para responder a los problemas de agua en la frontera, ambos gobiernos han enriquecido el marco formal de colaboración con nuevos acuerdos e instituciones. Es indispensable aludir al hecho de que, sin importar lo grave de la situación de los recursos hídricos de la frontera, México y de Estados Unidos han logrado dirimir problemas serios de agua. Tan sólo entre 1963 y 1973, “tres acontecimientos diplomáticos importantes... señalaron el cierre de ocho décadas de confrontación:” la firma de la Convención para Resolver el Problema del Chamizal, de 1963; el Tratado para resolver Diferencias Fronterizas Pendientes y Mantener al Río Bravo y al Río Colorado como Frontera Internacional entre México y Estados Unidos, de 1970, y la adopción de la Minuta 242 de la CILA relativa a la “Solución permanente y definitiva al problema internacional de la

¹²⁴ Ingram, Helen, “Transnational water resources management: learning from the U.S.-Mexico example,” The Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona, Tucson (8 de noviembre, 1993), p. 5.

salinidad del Río Colorado,” de 1973.¹²⁵ Con el Tratado de 1970 la Comisión asumió funciones en el campo de la rectificación de canales, con lo que se incrementó sustancialmente su jurisdicción y “salvo dificultades grandes no previstas, la intrusión de las consideraciones políticas fue virtualmente eliminada” para beneplácito de los ingenieros y técnicos de la Comisión.¹²⁶

Entre los documentos producidos por la propia CILA destacan varias minutas, como las 242; la 261, de 1979, y la 293, firmada en 1995 a raíz de la gran sequía de aquellos años.¹²⁷ Además de las minutas de la CILA, hay otros documentos que también han incrementado el número de instituciones y actores relacionados con el manejo, distribución y conservación de recursos hídricos en la región fronteriza: el Acuerdo de La Paz, firmado en 1983; el Plan Integral Ambiental para la Frontera México-Estados Unidos (IBEP, por sus siglas en inglés), de 1992-94, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), del que se desprendieron el Acuerdo Norteamericano para la Cooperación Ambiental, de 1993; la Comisión de Cooperación Ambiental, con sede en Montreal (CEC); la Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza (BECC), y el Banco Norteamericano de Desarrollo (NADBank).¹²⁸ Como veremos a continuación, no sólo la agenda de la CILA se ha ensanchado considerablemente, sino que también el escenario

¹²⁵ Székely, Alberto, “Emerging boundary environmental challenges and institutional...,” *op. cit.*, p. 34.

¹²⁶ Mumme, Stephen P., “Continuity and change...,” *op. cit.*, p. 13.

¹²⁷ Otras minutas importantes son la 279, de 1989, sobre el acuerdo de proyectos conjuntos para mejorar la calidad del agua del río Bravo en las ciudades de Nuevo Laredo y Laredo; la 283, de 1990, que describe un plan conceptual para la solución internacional del problema de sanidad pública en Tijuana-San Diego; la 288, de 1992, que contempla un plan conceptual de largo plazo para la solución internacional al problema de sanidad pública en el Río Nuevo (Mexicali-Calexico); la 289, también de 1992, sobre la calidad de las aguas a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, y la 294, de 1995, que es un programa para planear instalaciones para la solución de los problemas fronterizos de sanidad pública. U.S. Environmental Protection Agency. United States-Mexico Border XXI Program. Appendix I: A brief description of U.S.-Mexico border environmental agreements and international institutions. <<http://yosemite.epa.gov/oia/mexusa.nsf/>> s.f. En términos generales, las minutas de la CILA abordan temas diversos como los problemas técnicos de presas, el almacenamiento de agua, las construcciones, etcétera. Para ver una lista exhaustiva de las minutas de la CILA, consultar IBWC <<http://www.ibwc.gov>>

¹²⁸ *Ibid.*

que corresponde a su jurisdicción se ha poblado de nuevos actores e instituciones que han modificado su operación, sus funciones y su mandato.

3.7.1 El mandato ampliado de la CILA en materia de contaminación de agua y de sequía

La base para la autoridad de la CILA con respecto a la contaminación del agua se encuentra en los artículos 2, 3 y 24 del Tratado¹²⁹ y “es potencialmente amplia en el marco del Tratado de 1944, pero ha sido interpretada de manera muy limitada por la propia Comisión.”¹³⁰ Uno de los problemas más espinosos entre México y Estados Unidos a lo largo de los años sesenta fue el de la salinidad del río Colorado. El agua del Colorado que Estados Unidos entregaba a México tenía altos índices de salinidad, lo que afectaba a los agricultores de Mexicali. México protestó por lo que consideraba una violación al acuerdo de 1944, pero Estados Unidos alegó que el Tratado sólo lo obligaba a entregar agua sin hacer referencia a su calidad. La situación se resolvió en 1972 con la firma de la Minuta 242 titulada “Solución permanente y definitiva al problema internacional de la salinidad del Río Colorado.” La Minuta 242 establece que Estados Unidos debe adoptar medidas para asegurar la entrega de agua con bajos índices de salinidad,¹³¹ y contiene dos resoluciones relativas a las aguas subterráneas, tema total al que nos referiremos más adelante. La Minuta 242 representa una de las fuentes de autoridad específica de la CILA en materia de calidad de agua.¹³²

Otro de las minutas importantes en materia de contaminación de agua es la 261, de 1979, que define el problema de contaminación en la frontera como “cualquier caso en

¹²⁹ SRE. *El Tratado de Aguas...*, *op. cit.*, p.111.

¹³⁰ Mumme, Stephen P., “Innovation and reform...” *op. cit.*, p. 113.

¹³¹ IBWC. Minuta 242: Permanent and definitive solution to the international problem of the salinity of the Colorado River. <<http://www.ibwc.gov>> [Consulta: 01/12/2003].

¹³² Mumme, Stephen P., “Innovation and reform in transboundary resource management: a critical look at the International Boundary and Water Commission...” *op. cit.*, p. 114. Es importante recalcar que el autor establece que la salinidad es un problema que continuará en la agenda bilateral, ya que ésta se debe, principalmente, a que las aguas del Colorado ya han sido asignadas en su totalidad río arriba, y añade que ambos países deberán encontrar fórmulas que les permitan mitigar los efectos de la salinidad en el futuro.

el que las aguas que cruzan la frontera... tienen condiciones sanitarias que representan un peligro para la salud y bienestar de los habitantes de los dos lados de la línea internacional o que impiden los usos benéficos de esas aguas.”¹³³ Aun con la Minuta 261, la Comisión ha interpretado su mandato en materia de contaminación limitadamente.¹³⁴

El mandato de la CILA en materia de sequía también es estrecho.¹³⁵ Una de las minutas más importantes en este rubro es la 240, de 1972, en la cual se reconoce la

¹³³ Esta minuta reconoce la obligación de la Comisión para otorgar “atención permanente al problema de contaminación y dar atención inmediata y prioritaria a los problemas existentes;” exige la aplicación de estándares de calidad específicos; otorga a la CILA la autoridad necesaria para ejercer jurisdicción sobre las obras sanitarias para corregir problemas de contaminación y obliga al intercambio de información. Como consecuencia de la Minuta 261, la CILA ha firmado otras minutas como la 264 sobre la contaminación en el Río Nuevo en Calexico-Mexicali, de 1980; la 270 sobre la contaminación en San Diego-Tijuana, de 1985; la 273, relativa al mejoramiento del drenaje de Naco, Sonora, de 1987; la 283, también sobre el problema de contaminación en San Diego-Tijuana, de 1990; etcétera. IBWC. Minute 261: Recommendations for the solution to the border sanitation problems. <<http://www.ibwc.gov>> [Consulta: 01/12/2003].

¹³⁴ “Bajo el artículo 3 del Tratado de 1944, la Comisión tiene autoridad para alcanzar acuerdos particulares en un amplio rango de problemas de contaminación de agua... En 1979 su autoridad en esta área fue reforzada con la Minuta 261... La Comisión continuó procediendo cautelosamente al interpretar su mandato ampliado. Aun cuando muchos asuntos pueden ser candidatos a ser considerados bajo la Minuta 261, la Comisión se inclinó por una aproximación caso por caso a los problemas de contaminación... en su enfoque tradicional de sanidad y drenaje...” Lo mismo sucede con la Minuta 279: “La Minuta 279, que recomienda una planta de tratamiento de aguas negras para tratar el problema de la contaminación de agua en el Río Bravo debajo de Laredo, Texas-Nuevo Laredo, Tamaulipas, estipula que el gobierno de México pedirá a todas las industrias que descarguen agua a las instalaciones conjuntas que pre-traten apropiadamente esas aguas para asegurar la operación eficiente de los propuestos planes de tratamiento. Algunos observadores han argumentado que estas provisiones deberían involucrar directamente a la CILA en regular las prácticas de pre-tratamiento en Nuevo Laredo. La Comisión se ha contentado con acercarse a esos problemas indirectamente, trabajando a través de agencias locales en cada país, en lugar de involucrarse directamente en el negocio de regular a los contaminadores.” Mumme, Stephen P., “Innovation and reform...”, *op. cit.*, p. 113-114.

¹³⁵ El hecho de que las provisiones en el tema de la sequía sean escasas no es un asunto menor. Mary E. Kelly refiere que el Bravo ha sido sobre explotado y que incluso la extracción de agua subterránea ha reducido o eliminado el flujo de arroyos y permitido la infiltración de agua salina a zonas de agua dulce. Por lo que toca a la cuenca baja del Bravo, en el lado mexicano la Comisión Nacional del Agua ha identificado acuíferos subterráneos del Conchos sobre explotados, mientras que en el lado estadounidense el río ya ha sido “sobre asignado,” es decir, “los derechos de agua, en el papel, exceden, algunos dicen que duplican, la cantidad de agua disponible en el sistema.” La naturaleza, sin embargo, se ha ensañado con los más pobres: “La sequía ha sido particularmente dura en las comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara en Chihuahua, afectando severamente sus cultivos de frijol y maíz y ocasionando una hambruna extendida.” La sequía de los años noventa redujo drásticamente la producción agrícola del norte del país, lo que obligó al gobierno mexicano a importar granos por casi dos mil millones de dólares para aliviar en gran medida la hambruna en la región. Kelly, Mary E., “Water management in the binational Texas/Mexico Rio Grande/Río Bravo basin,” *Yale F&ES Bulletin*, núm. 107 <<http://www.yale.edu/environment/publications/bulletin/107.htm>> [Consulta: 08/03/04], p. 125.

necesidad de entregas urgentes de agua a Tijuana por un periodo de cinco años.¹³⁶ En marzo de 2001 se firmó la Minuta 307 con el objeto de establecer un plan para enfrentar las necesidades inmediatas y para diseñar un mejor manejo de sequía en la cuenca del Bravo para prevenir problemas como el de la deuda mexicana.¹³⁷ Empero, la minuta más importante que amplía el mandato de la CILA en materia de sequía y que abre la posibilidad de cooperación es la número 293, que se firmó en 1995 para paliar los catastróficos efectos de la sequía en México mediante un préstamo estadounidense de ochenta y un mil acres-pies de agua durante dieciocho meses y que reconoce la necesidad de la cooperación entre los dos países para el alivio de las sequías extremas.¹³⁸ De acuerdo con Mumme, la Minuta 293 servirá como marco para manejar futuras sequías en toda la frontera¹³⁹ y abre la posibilidad de reformas al Tratado de 1944.¹⁴⁰

¹³⁶ La Minuta 240 estipula que las entregas urgentes se harían con cargo a la dotación de agua del Colorado que correspondía a México y que podían ser suspendidas en caso de accidente en el sistema californiano que se emplearía para entregar el líquido. Las entregas de agua en esos cinco años se formalizaron con las minutas 243, 245, 252 y 256. Minutes 240, 243, 252, 256. IBWC. <<http://www.ibwc.gov>> [Consulta: 01/12/2003].

¹³⁷ Kelly, Mary E. “Water management in the binational Texas/Mexico...,” *op. cit.* p. 126. Más recientemente se firmó la Minuta 310, en la que se aprobaron nuevas entregas de emergencia de las aguas del Colorado asignadas a México por un periodo de cinco años y sujetas a revisiones anuales. IBWC. Minute No. 310: Emergency delivery of Colorado River water for use in Tijuana, Baja California (28/07/2003). <<http://www.ibwc.gov>> [Consulta: 01/12/2003].

¹³⁸ Mumme, Stephen P. “Managing acute water scarcity...”, *op. cit.*, p. 158.

¹³⁹ “El acuerdo debe ser visto como un reconocimiento de facto por las dos partes, pero particularmente Estados Unidos, de la necesidad, ciertamente de la obligación, de ayudar a su socio de Tratado en tiempos de aguda escasez de agua. El acuerdo reconoce formalmente y reafirma la prioridad... de los usos domésticos y municipales como los usos más vitales en la asignación de agua en la frontera. Además reafirma el papel constructivo de la CILA como un mecanismo diplomático para confeccionar soluciones a los problemas nacionales altamente controvertidos y politizados. En el lado negativo, el acuerdo es obviamente restrictivo y hace poco para encarar las históricas preocupaciones de manejo de sequía.” Mumme, Stephen P. “Managing acute water scarcity...”, *op. cit.*, p. 159.

¹⁴⁰ Si hay alguna duda sobre la influencia del Congreso estadounidense en la CILA, y especialmente de los congresistas sureños, sólo hay que revisar la polémica que en Estados Unidos causó el préstamo de agua a México en 1995 y las reacciones en el Capitolio: “El año pasado (2000), unos furiosos congresistas estatales de Texas presionaron para lograr la aprobación de una resolución conjunta que exigía que México pague inmediatamente su deuda de agua. La respuesta de la Comisión, la polémica Minuta 307, compromete a México a un plan de pagos que satisface en parte esa deuda. Mediante un poco de diplomacia hábil, los comisionados de la CILA persuadieron a los gobiernos a trabajar en conjunto para identificar medidas de cooperación en respuesta a la sequía y para el manejo sostenible de esta cuenca. Aún así, es claro que las actitudes nacionalistas que se vieron en ambos países en anticipación a la Minuta 307

poco ayudan para forjar soluciones binacionales de largo plazo a la escasez causada por el clima.” Mumme, Stephen P. “La reinvención...,” *op. cit.*, p. 4.

3.7.2 El Acuerdo de La Paz

La complejidad de los problemas ambientales en la frontera obligó a los dos gobiernos a trabajar conjuntamente desde una perspectiva integral. El “Acuerdo entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos para la Cooperación para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza,” firmado en La Paz el 14 de agosto de 1983 y mejor conocido como Acuerdo de La Paz, buscó enfrentar esta problemática de forma más profunda. Los objetivos del Acuerdo son establecer las bases para la protección, mejoramiento y conservación del medio ambiente, así como acordar las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación en la zona fronteriza¹⁴¹ El Acuerdo de La Paz es relevante porque aborda el problema de la contaminación en la frontera desde una perspectiva integral que incluye tierra, agua y aire.

En términos jurisdiccionales, el Acuerdo rebasa a la propia CILA, ya que define la frontera como el área situada a 100 kilómetros en cualquier lado de la línea internacional, ya sea terrestre o marítima, invadiendo la jurisdicción de la CILA, pero ampliando el marco de acción para la protección ambiental. Ambos gobiernos se obligan a “prevenir, reducir y eliminar las fuentes de contaminación en sus respectivos territorios que afecten la zona fronteriza;” a cooperar para resolver los problemas comunes y a firmar convenios específicos, decantados en anexos, en temas importantes de contaminación de aire, tierra y agua.¹⁴² El artículo 6 insta a los dos gobiernos a coordinar programas nacionales y de

¹⁴¹ U.S. Environmental Protection Agency. United States-Mexico Border XXI Program. Agreement between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area. <<http://yosemite1.epa.gov/oia/MexUSA.nsf/>> s.f.

¹⁴² El primer anexo del Acuerdo tiene que ver con el tema la contaminación del agua en San Diego- Tijuana y otorga a la CILA un papel importante. Los cuatro anexos restantes son sobre la contaminación del medio ambiente en la frontera terrestre por descargas de sustancias peligrosas; tráfico fronterizo de desperdicios tóxicos y sustancias peligrosas, y contaminación transfronteriza de aire a lo largo de la frontera común.

monitoreo ambiental; a realizar intercambios científicos, educativos y de información y a valorar, en concordancia con sus respectivas leyes nacionales, políticas y proyectos que tengan impactos ecológicos significativos. El Acuerdo demanda la colaboración de agencias federales como la EPA, de Estados Unidos, y la SEMARNAT, de México, así como de gobiernos federales, estatales y municipales y organismos no gubernamentales, y contempla consultas binacionales de medición y análisis de contaminantes en la zona y el intercambio de información técnica.¹⁴³

U.S. Environmental Protection Agency. United States-Mexico Border XXI Program. Annexes to the Agreement between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area.. <<http://yosemite1.epa.gov/oia/MexUSA.nsf/>> s.f.

¹⁴³U.S. Environmental Protection Agency. Agreement... *op. cit.*

3.7.3 Las instituciones ambientales del TLCAN

En la década de los noventa se inauguró un nuevo capítulo en las relaciones bilaterales ambientales y una nueva era para la CILA. El surgimiento de nuevos y apremiantes problemas obligó a ambos gobiernos a incluir nuevos actores y temas en la frontera, que han venido a complementar las funciones e incluso a “invadir” la jurisdicción de la Comisión en la región fronteriza, aunque ésta no ha perdido su papel central en los asuntos relacionados con el agua. Poco antes del TLCAN se firmó el Plan Ambiental Integrado para la Frontera Mexicano-Estadounidense, Primera Etapa (1992-1994), conocido también como Plan Integran Ambiental Fronterizo (IBEP, por sus siglas en inglés.) En términos generales, el IBEP refleja la idea de que el crecimiento económico no es posible sin la protección ambiental.¹⁴⁴

Empero, es el TLCAN es que ha iniciado una nueva era en las relaciones ambientales trilaterales.¹⁴⁵ El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, firmado por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá en septiembre de 1993 como parte del acuerdo comercial tiene como objetivos alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente; promover el desarrollo sustentable; conservar y proteger el medio ambiente; apoyar las metas ambientales del TLCAN; fortalecer la

¹⁴⁴ El Plan tenía cuatro objetivos: reforzar las leyes ambientales; reducir la contaminación con nuevas iniciativas; aumentar la cooperación en planeación, capacitación y educación, y mejorar el entendimiento de los problemas ambientales fronterizos. U.S. E.P.A. Appendix I: A brief description of U.S.-Mexico border environmental agreements and international institutions, *op. cit.*

¹⁴⁵ Gilbreath y Tonra dicen: “Quizá la novedad más llamativa en el debate del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sea el surgimiento del medio ambiente como un asunto en la agenda de negociación. La movilización del poderoso *lobby* ambientalista tomó tempranamente por sorpresa a los políticos en el proceso de negociación... Una coalición dispersa de grupos ambientalistas de Canadá, Estados Unidos y México había sido capaz de presionar a sus gobiernos para concesiones ambientales sin precedentes en la creación de un instrumento comercial. El fruto de su trabajo fue la negociación exitosa, en agosto de 1993, de un acuerdo ambiental paralelo para el TLCAN... Al presionar por un organismo trilateral con un mandato mucho más amplio del que habían disfrutado las comisiones fronterizas, los ambientalistas fueron exitosos al institucionalizar sus preocupaciones en una forma que se podría repetir en una ronda futura del GATT.” Gilbreath, Jan, y John Benjamin Tonra. “The environment: unwelcome guest at the free trade party,” en Baer y Weintraub, eds. *The NAFTA debate*. 1995, p. 53

cooperación para elaborar y mejorar leyes, reglamentos y políticas ambientales; mejorar la observancia y aplicación de las leyes ambientales; promover la participación de la sociedad y las medidas ambientales efectivas. El Acuerdo obliga a las partes a cumplir con sus propias legislaciones ambientales y a garantizar a la sociedad el acceso a la información relativa al medio ambiente.¹⁴⁶ El TLCAN ha supuesto un cambio radical para la CILA, no sólo en cuanto a su jurisdicción se refiere, sino también por la inclusión de nuevos actores en la frontera, planteándole nuevos retos:

... desde la creación del TLC el papel de la Comisión en el ordenamiento de las aguas fronterizas ha quedado cada vez más constreñido por compromisos binacionales más recientes y dependencias cuyas funciones se traslapan con las suyas. Producto hasta cierto punto de la frustración por las limitaciones de la CILA y de su incapacidad para responder a las preocupaciones de la región fronteriza en los setenta y ochenta, estos nuevos programas y dependencias abordan una amplia gama de problemas ambientales y de salud, muchos de los cuales trascienden las funciones que los tratados confieren a la CILA. Hoy en día, con nuevos presidentes en ambos países... es válido preguntar cuál es el papel que la Comisión probablemente tendrá —o debería tener— en la próxima década y cuáles reformas serían, eventualmente, factibles a fin de permitirle a la CILA fomentar el desarrollo sostenible en el ordenamiento de las aguas fronterizas...¹⁴⁷

El Acuerdo también estableció la Comisión para la Cooperación Ambiental, que sirve como foro para la discusión de los asuntos ecológicos; supervisa la aplicación del Acuerdo y trata las cuestiones y controversias sobre la interpretación y aplicación del mismo; hace recomendaciones sobre técnicas y metodologías para recolección y análisis de datos y manejo de información; técnicas y estrategias para prevenir la contaminación, etc. El Acuerdo de Cooperación Ambiental también incluye disposiciones con respecto a la cooperación y al suministro de información; consultas y solución de controversias,

¹⁴⁶ “Acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte,” en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, texto oficial, volumen II*. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 1101.

¹⁴⁷ Mumme, Stephen P., “La reinención de la...,” *op. cit.*, p. 2.

integración de paneles arbitrales, reglas de procedimiento y suspensión de beneficios, entre otras.¹⁴⁸

Un segundo acuerdo ambiental del TLCAN es el Acuerdo entre México y Estados Unidos para el Establecimiento de una Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza y un Banco de Desarrollo de América del Norte (COCEF y BDAN).¹⁴⁹ La Comisión formula soluciones a problemas ambientales en la frontera trabajando con organismos estatales, comunidades locales y otros patrocinadores y sus prioridades son el agua, el tratamiento de aguas negras, desechos municipales sólidos y otros asuntos. También determina cuándo un proyecto reúne ciertos requisitos técnicos, financieros y ambientales para ser candidato para financiamiento del NADBank.¹⁵⁰ La Comisión trabaja en conjunto con la CILA y contratistas privados en proyectos de ingeniería, diseño, sitio, análisis ambiental y construcción. Esta Comisión está dirigida por un consejo de directores integrada por dos miembros de cada país al que pertenecen los

¹⁴⁸ “Acuerdo de Cooperación Ambiental...”, *op. cit.*, p. 1109- 1126.

¹⁴⁹ “En la era posterior a la aprobación del TLC, el papel de la Comisión en relación con la calidad del agua... ha quedado eclipsado por la COCEF y una combinación de programas nacionales y binacionales patrocinados ya sea por uno de los dos gobiernos o ambos. De hecho, ninguna otra esfera del mandato de la CILA ha sido tan influida por las crecientes preocupaciones ambientales en la década pasada y la evolución de las instituciones fronterizas creadas a través del TLC: El binomio COCEF-BDAN ha supervisado una proliferación de proyectos de infraestructura hídrica en la frontera –más de 40 proyectos han sido certificados hasta la fecha, y muchos más se están tramitando. La CILA participa actualmente en la planeación, construcción o administración de menos de una docena de ellos. Mientras tanto, el programa Frontera XXI de la EPA-SEMARNAT ha enfocado la atención en importantes problemas técnicos y de procesos, como el modelaje y la capacitación hidrológicos.” Mumme, Stephen P., “La reinención de la...”, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁰ Mary E. Kelly explica que no todos los sectores sociales de la frontera se han beneficiado del Banco: “La rápida industrialización y el crecimiento de las áreas urbanas en la frontera han impuesto presiones severas en las escuelas, caminos y, especialmente, en la infraestructura de agua y drenaje. En un intento para tratar estos problemas, Estados Unidos y México establecieron la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) en un acuerdo paralelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Aunque se ha tenido progreso en el financiamiento de sistemas nuevos de agua y drenaje, la mayoría de las ciudades y áreas rurales en la cuenta no pueden darse el lujo de solicitar un préstamo con las tasas de interés del Banco, y por lo tanto muchos proyectos continúan dependiendo de fondos gubernamentales, de los cuales una gran proporción ha sido otorgada a través de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos.” Kelly, Mary E. *op. cit.*, p. 123.

secretarios de EPA y SEMARNAT y los comisionados de la CILA. Finalmente, el propósito del Banco de Desarrollo Norteamericano, con sede en San Antonio, Texas, es “proveer financiamiento público y privado para proyectos de infraestructura ambiental certificados por la Comisión. El Banco es capitalizado y gobernado equitativamente por México y Estados Unidos... con el objeto de financiar la construcción de proyectos...”¹⁵¹

¹⁵¹ U.S. E.P.A. Appendix I: A brief description of U.S.-Mexico border environmental agreements and international institutions,” Border XXI Program Document, *op. cit.*

3.8 Conclusiones

México y Estados Unidos han construido un marco formal para manejar y distribuir sus recursos hídricos fronterizos a lo largo de más de un siglo. Aunque la relación bilateral, vista en su conjunto, se desarrolla en un ámbito de desigualdad (sobre todo económica) en materia de recursos transfronterizos de agua dulce hay una situación de interdependencia simétrica, debido a la existencia de vulnerabilidades recíprocas generadas por la escasez de agua en la frontera mexicano-estadounidense. La competencia entre ambos países por los recursos hídricos no es nueva, y data de mediados del siglo diecinueve. Desde que México perdió más de la mitad de su territorio en la guerra con Estados Unidos, el tema de límites territoriales y el del agua han estado presentes en la agenda bilateral. A finales del diecinueve, el crecimiento demográfico y el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas colocaron directamente en la agenda el tema de la distribución de los recursos acuíferos y, desde entonces, ha sido motivo de disputas y conflictos.

El contexto histórico ha sido determinante en la construcción de acuerdos bilaterales en materia de agua. Los principios, las normas, las reglas y las instituciones que forman parte de este escenario mucho tienen que ver con la construcción de un régimen internacional de agua dulce. Los límites de este régimen, sin embargo, han sido impuestos por el actor poderoso, en este caso Estados Unidos. Es así como, en lo que toca a la aún vigente Convención de 1906, Estados Unidos de manera unilateral negó derechos a México en la cuenca alta del Bravo, en un marco formal impuesto basado no en principios internacionales, sino en consideraciones de mera cortesía internacional. En este sentido, la Convención de 1906 se aleja de lo que nosotros definiríamos como régimen

internacional, puesto que no está basado en principios de derecho internacional, y las reglas de la Convención –por ejemplo las tablas de entrega de agua a nuestro país— fueron impuestas de manera unilateral. Es cierto que la doctrina Harmon de soberanía absoluta fue desechada por el gobierno estadounidense para un arreglo más justo con los mexicanos, pero consideramos que su espíritu, de alguna manera, se plasmó en el documento, que fue confeccionado por Estados Unidos como el país ribereño alto, poseedor de la cuenca alta del Bravo, que otorga agua como gracia al ribereño bajo. Es decir, la concesión de agua en el alto Bravo se hizo unilateralmente, con base en preocupaciones de soberanía nacional.

En contraste, el Tratado de 1944 cumple con algunos de los requisitos de un régimen internacional. A pesar de haber sido firmado antes de las Reglas de Helsinki, el Tratado de 1944 posee dos principios que, merced a la práctica de la ley internacional de la época, se reflejan en el acuerdo mexicano-estadounidense para la distribución y manejo de los recursos de la cuenca baja del Bravo y el río Colorado: el uso equitativo y razonable del recurso y el de no daño. Como vimos en el capítulo anterior, ambos principios son pilares fundamentales en la construcción de regímenes internacionales de agua dulce. Sin embargo, como lo señala Helen Ingram, el arreglo favoreció a Estados Unidos en muchos sentidos (dado que la distribución del agua se realizó con base en las necesidades y usos existentes, Estados Unidos, país que había desarrollado mucho más su agricultura en la zona, se vio más beneficiado que México).

La Comisión Internacional de Límites y Aguas ha sido la principal herramienta con la que ambos países cuentan para resolver conflictos y dirimir diferencias en la región. El Tratado, sin embargo, tiene sus límites: la ausencia de mecanismos formales

más amplios para manejar las sequías y para atacar el problema de la contaminación; la falta de la participación social; la cerrazón de la CILA ante los organismos no gubernamentales y los gobiernos locales, especialmente en México; la ausencia de una visión integral de los ecosistemas en la frontera; la carencia de un marco para manejar, distribuir y conservar las aguas subterráneas.

Por otro lado, el Acuerdo de La Paz, el Programa Fronterizo XXI y el acuerdo ambiental paralelo del TLCAN que creó tanto la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza como el Banco de Desarrollo de América del Norte, entre otras instancias, han enriquecido el marco institucional y legal en lo que a recursos de agua se refiere. No sólo incluyen una visión más global para la solución de los problemas ecológicos de la frontera, insertando el conflicto del agua en un contexto ambiental amplio, sino que añaden nuevos actores, expanden la jurisdicción de la CILA (algunos dirían que la invaden) y han integrado nuevos mecanismos de acatamiento en lo que corresponde a la obligación de cooperar, consultar, intercambiar información, monitorear y resolver disputas. De acuerdo con Patricia Jones, los acuerdos en materia ambiental y de agua entre México y Estados Unidos poseen algunos de estos mecanismos,¹⁵² pero no son suficientes. El Tratado de 1944, como ya se vio, incluye provisiones de monitoreo e intercambio de datos, pero no de acceso público a la información. Por otro lado, los mecanismos de acatamiento del Acuerdo de La Paz tienen que ver con formas voluntarias

¹⁵² La citada autora refiere que los mecanismos de acatamiento no son obvios en los acuerdos internacionales de agua, y que algunos acuerdos ambientales, como la Convención de Basilea para el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Tratamiento y el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Dañan la Capa de Ozono, entre otros, sí los poseen. Jones añade: "Hay tres convenciones europeas recientes que contienen mecanismos de acatamiento. La Comisión para Europa de las Naciones Unidas está estudiando provisiones de acatamiento en el contexto de la Convención de Helsinki para la Protección y Uso de los Cursos Internacionales de Agua y Lagos, de 1992." Jones, Patricia. *The U.S. Mexico boundary waters regime and North American environmental agreements: what lessons for international water agreements' compliance mechanisms? (CAR article)* <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/main/html/car_article7.htm> [Consulta: 08/05/2002], *op. cit.*, p. 1.

de cooperación; estudios de impacto ambiental, intercambio de información, etc., mientras que el Acuerdo Ambiental del TLCAN incluye otros mecanismos de acatamiento: consulta, revisión, asistencia, cooperación, etc.¹⁵³ Uno de los aspectos más importantes de las instituciones ambientales del TLCAN es que incluyen la participación pública.¹⁵⁴

En cuanto a la CILA y a su marco legal los expertos proponen varias reformas. Helen Ingram sostiene que lo deseable es que la CILA sea pro activa, es decir, que se anticipe a las emergencias; que sea abierta a la participación pública en sus procesos de deliberación; que utilice una serie de herramientas de política pública como la planeación, la regulación y la transferencia de tecnología; que sea capaz de negociar y financiar soluciones locales, y que instrumente acciones binacionales y expanda la comunicación informal con las autoridades locales.¹⁵⁵ Por su parte, Stephen Mumme enumera la serie de reformas que, desde su punto de vista, deben hacer México y Estados Unidos: buscar una definición operativa del término “sequía extraordinaria;” lograr acuerdos que permitan a la CILA expedir alertas de sequía formales; buscar acuerdos para un reordenamiento de las prioridades del artículo 3 del Tratado, tratando de desechar los usos de pesca y caza e incluir los de preservación del hábitat o conservación de la biodiversidad, así como negociar convenios para definir y tratar los problemas de cambio climático, asignación de recursos acuíferos, asignación de aguas de arroyos no asignados y el desarrollo de esquemas conjuntos para la descarga y almacenamiento de aguas subterráneas.¹⁵⁶

¹⁵³ Jones, Patricia, *op. cit.*, pp. 1-5.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Ingram, Helen, “International Boundary and Water Commission...,” *op. cit.*, p. 174.

¹⁵⁶ Mumme, Stephen P., “Managing acute water scarcity...”, *op. cit.*, pp. 163- 164.

Precisamente uno de los temas pendientes en la agenda ambiental bilateral que ya ha comenzado a dar dolores de cabeza a los políticos a uno y otro lado de la frontera es el del agua subterránea. Los problemas en el Hueco Bolsón, acuífero en la zona de El Paso-Ciudad Juárez; el Mimbres, en la zona de Columbus y Paloma, y el serio problema del recubrimiento del Canal Todo Americano (All American Canal), son sólo señales de que se debe abordar el asunto a la brevedad posible.¹⁵⁷ El tema de las reservas subterráneas será uno de los más candentes en el siglo veintiuno. En este caso, al igual que en el de los ríos que cruzan la frontera, tanto México como Estados Unidos estarán en cierta igualdad de condiciones debido a que son igualmente vulnerables. La inexistencia de criterios internacionalmente sobre el agua subterránea en las regiones fronterizas no facilitará la tarea.¹⁵⁸ No obstante, Stephen Krasner vaticina que la cooperación formal en este rubro también será alcanzada: “Los recursos de poder y las vulnerabilidades son simétricas, porque ambos países tienen acceso a los acuíferos que se extienden a lo largo de la frontera, y podrían estar en peores circunstancias si actuaran unilateralmente.”¹⁵⁹

Asimismo, el fenómeno del calentamiento global, que puede traer consigo inundaciones fuertes en la parte norte del país, implica formidables retos para ambos países, a saber, reforzar la capacidad negociadora de la CILA para desarrollar infraestructura adicional para control de inundaciones, y la aportación de fondos financieros no sólo para la construcción de las obras, sino para el alivio de las poblaciones afectadas en caso de desastres naturales.

¹⁵⁷ Humme, Bill, “Water in the U.S.-Mexico border area,” *Natural Resources Journal*, vol. 40, núm 2 (primavera, 2000), pp. 191-196.

¹⁵⁸ Crane, Melissa, “Diminishing water resources and international law: US-Mexico, a case study,” *Cornell International Law Journal*, vol. 24, núm. 2 (primavera, 1991), p. 322.

¹⁵⁹ Krasner, Stephen. “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos,” en Torres, Blanca, *op. cit.*, p. 58.