

## CONCLUSIONES

En general, hemos podido apreciar a lo largo de estas páginas que en América del Norte se han conformado, a lo largo de más de cien años de historia, regímenes internacionales para el manejo, distribución y conservación del agua. Ello quiere decir que se ha cumplido la hipótesis del trabajo en el sentido de que los marcos legales y los arreglos institucionales en América del Norte en materia de agua dulce han evolucionado a lo largo del tiempo hasta convertirse en regímenes internacionales con principios que, además, son aceptados en otras partes del mundo. También se ha visto que Estados Unidos es el actor dominante en la región. Empero, los contextos históricos, sociales y políticos, además de la situación geográfica e hídrica, han moldeado cada una de las relaciones bilaterales estudiadas, la mexicano-estadounidense y la canadiense-estadounidense, y les han impreso ciertas particularidades y huellas que han perdurado a lo largo del tiempo. Sin embargo, pese a los obstáculos, a las diferencias, a las disputas y a los conflictos, estos marcos formales e institucionales basados en normas y principios sólidos de derecho internacional han funcionado relativamente bien.

La primera reflexión que deseamos hacer es que, como hemos visto, las teorías de la interdependencia y de los regímenes internacionales son instrumentos útiles para el análisis de las relaciones en materia de agua dulce en América del Norte. Hemos visto que la teoría de los regímenes internacionales tiene grandes limitaciones y que, aunque la relación entre Canadá y Estados Unidos se adapta muy bien a sus premisas, la relación bilateral entre México y su vecino del norte no se amolda del todo a los supuestos de la interdependencia con facilidad. Es innegable que la interdependencia es un hecho entre

algunos países del mundo industrializado. Empero, esta “dependencia mutua” se desdibuja cuando de relaciones entre países altamente desiguales se trata. Sin embargo, para el caso de la relación entre México y Estados Unidos la interdependencia es un concepto útil para el análisis de la relación en materia de cursos transfronterizos de agua dulce, ya que ambas naciones son recíprocamente vulnerables.

Suponemos que la carencia del contexto histórico en el análisis interdependentista es una de sus más grandes debilidades. La teoría de la interdependencia parece decirnos que los países se relacionan entre sí, como entes soberanos, en un escenario con apariencia de impecable y nivelado campo de juego de béisbol. El contexto internacional, por el contrario, se parece más a las escarpadas cumbres que deben escalar los montañistas. Si hemos afirmado que Estados Unidos es el actor dominante en América del Norte en materia de agua dulce, ello se debe no sólo a que impone los límites formales de los regímenes internacionales, sino también al tamaño y organización de su economía y de su población, lo que hace que utilice mayoritariamente el recurso en sus dos fronteras. Y estos elementos sólo los podemos entender recurriendo a la historia norteamericana.

La frontera entre nuestro país y Estados Unidos se caracteriza por la escasez de agua. Este aspecto de por sí grave ha sido reforzado por acontecimientos históricos que, aunque lejanos en el tiempo, han marcado la relación bilateral. La pérdida de más de la mitad del territorio mexicano en la guerra mexicano-americana marcó la tónica de las relaciones en la frontera, comenzando por la delimitación territorial y la repartición del recurso. Estados Unidos, el actor poderoso, ha dominado la agenda. La unilateralidad de la Convención de 1906 sobre la cuenca alta del Bravo es un claro ejemplo de lo que no

debe hacerse con los recursos hídricos transfronterizos. Al parecer, poco es lo que puede hacer el gobierno mexicano para cambiar esta situación. Sin embargo, la firma del Tratado de 1944 de distribución de las aguas de la cuenca baja del Bravo y del Colorado, así como la firma de otros convenios como la Minuta 242, el Acuerdo de la Paz y todas las instituciones ambientales del TLC son un gran paso adelante. En cuanto a Canadá, la relación se ha visto más favorecida no sólo por el hecho de que tanto Canadá como su vecino comparten muchos elementos culturales, sociales, políticos e históricos en común, sino porque la frontera entre las dos naciones posee recursos hídricos en abundancia.

Se puede asegurar que la interdependencia en materia de agua dulce en América del Norte es un hecho, aún en el marco de asimetrías económicas y sociales. Recordemos que en el renglón de agua dulce las vulnerabilidades internacionales son recíprocas y, aunque Estados Unidos se ha erigido como el actor poderoso en la región, no está exento de verse afectado por la falta de agua (en la frontera con México), por la contaminación de la misma (en la de Canadá) o por las inundaciones provocadas por precipitaciones inusuales o el aumento en los niveles de ríos y lagos como producto del calentamiento global. La interdependencia entre México y Estados Unidos es asimétrica (con vulnerabilidades recíprocas en materia de agua dulce y otros asuntos como la migración y el narcotráfico), mientras que la interdependencia de Estados Unidos con Canadá es compleja y simétrica. La ausencia del uso de la fuerza es evidente en las dos relaciones y la búsqueda de acuerdos es un hecho contundente en materia de agua dulce transfronteriza.

Por lo que toca al marco formal e institucional en América del Norte en lo que corresponde a recursos hídricos transfronterizos, se puede afirmar que éste se basa en

principios de derecho internacional de amplia aceptación en todo el mundo, siendo la utilización equitativa y razonable del recurso, el no daño, el deber general de cooperar y la reciprocidad, los más importantes. Los arreglos institucionales, basados en una serie de acuerdos, convenios y tratados con orígenes que se remontan al siglo diecinueve, han dado lugar a dos comisiones internacionales de agua dulce en América del Norte: la Comisión Internacional de Límites y Aguas de México-Estados Unidos, y la Comisión Conjunta Internacional (International Joint Commission) de Canadá y Estados Unidos. Ambas son parecidas no sólo en su estructura bipartita, sino también en algunas características que tienen que ver con su funcionamiento, operación, facultades y jurisdicción. En este ámbito se ha generado una serie de mecanismos de acatamiento (apuntalados y robustecidos por el acuerdo ambiental paralelo del TLCAN) que sin duda alguna reforzarán las facultades de ambas comisiones y de sus gobiernos en materia de agua dulce. Entre estos mecanismos podemos mencionar, a *grosso* modo, obligaciones que tienen que ver con el intercambio de información, la consulta y el monitoreo, la realización de acuerdos legales, la cooperación, la resolución de disputas mediante procesos institucionales establecidos en el seno de las dos comisiones, y los procesos de toma de decisiones. La jurisdicción de las comisiones, perfectamente delimitada por los convenios que les dieron vida, se ha ampliado. Los actores en el contexto de su funcionamiento se han multiplicado.

Hay, sin embargo, muchas tareas pendientes, y en este sentido México y Estados Unidos tienen más trabajo. Uno de los elementos centrales en cualquier institución que se precie de ser ejemplo y modelo debe ser la participación pública. La CILA debe dejar en el cajón de los recuerdos la cerrazón que la ha caracterizado durante décadas. En este

contexto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor en junio de 2003 en nuestro país, es una esperanza y un gran avance. Ahora corresponde a la sociedad, a los académicos y a los representantes de gobiernos locales y estatales solicitar información importante sobre el agua que consumen. Consideramos que la Comisión Conjunta Internacional (IJC) de Canadá y Estados Unidos, con sus fortalezas institucionales, su relativa autonomía e independencia y su estricta imparcialidad puede servir de modelo de resolución de conflictos. La IJC, eso sí, carece de la facultad que tiene la CILA para iniciar investigaciones por iniciativa propia, la IJC sólo realiza investigaciones a petición de sus gobiernos. Pero estas características podrían combinarse para reforzar la independencia y capacidad de resolución de conflictos de ambas comisiones.

Otra de las tareas pendientes es tratar de insertar, de manera sistemática, el problema del agua en un marco ecológico global. Si el agua es paradójicamente cada vez más escasa para consumo humano y más abundante por inundaciones, se debe a que el hombre ha alterado el ciclo natural del mundo. La importancia de las instituciones ambientales del TLCAN radica precisamente en poner el acento en el medio ambiente como una totalidad que incluye problemas ecológicos de agua, aire y suelo. Asimismo, las comisiones de aguas de América del Norte deben abocarse de manera urgente a la tarea de estudiar y analizar el problema de las reservas subterráneas en las fronteras y proponer soluciones no sólo para el uso de estas importantes reservas hídricas, sino sobre todo para protegerlas y conservarlas. Las acciones unilaterales como el recubrimiento del Canal Todo Americano por parte de Estados Unidos no tienen cabida en una relación bilateral basada en principios, normas y reglas.

Uno de los mayores retos en la frontera mexicano-estadounidense es la amenaza de sequía en la región y la escasez de agua que afecta a todos por igual. La falta de agua puede adquirir proporciones mayúsculas no sólo por lo que implica para las ciudades y comunidades de la región, sino debido a la dimensión diplomática que adquiere en el contexto de las obligaciones mexicanas del Tratado de 1944. A pesar de que en los últimos meses las lluvias inusuales en el norte de México han paliado la crisis, ambos gobiernos deben estar concientes de que no pueden apostarle a la naturaleza su capital político y el desarrollo de la región. La Comisión Internacional de Límites y Aguas debe trabajar en propuestas institucionales para resolver los problemas de sequías y de escasez de agua en la región y para coadyuvar en la construcción de un marco binacional en el que prevalezcan el diálogo y la cooperación en todos los ámbitos. Los ataques públicos a México en ámbitos agrícolas y políticos en Texas, utilizados las más de las veces para consumo doméstico en el ámbito de contiendas electorales, ni van a aumentar los caudales de agua en las presas ni coadyuvan en la solución de un problema, el de las sequías y el clima cambiante, que México padece en gran medida por fenómenos ocasionados por el propio Estados Unidos, el país que más contribuye al calentamiento global.

Es pertinente apuntar que ningún régimen internacional es por sí mismo lo suficientemente sólido para evitar el conflicto. Sin la colaboración, cooperación y voluntad de los Estados, hasta el régimen más fuerte puede sucumbir. México y Estados Unidos deben aprovechar los tratados que ya firmaron para zanjar diferencias y, si esos convenios ya no funcionan como en el pasado porque el escenario fronterizo cambió y se hizo más complejo, entonces deben trabajar conjuntamente para reformarlos o, bien, para

desecharlos y estructurar nuevos acuerdos sin perder de vista los principios de derecho internacional aceptados en todo el mundo de utilización equitativa, no daño y deber general de cooperar.

Finalmente, sería conveniente que los países norteamericanos vean los problemas de aguas fronterizas no de manera aislada, sino desde una perspectiva de conjunto. Es curioso recordar que hace más de cien años (como se vio en el capítulo 4) unos visionarios delegados canadienses en el tercer y cuarto congresos internacionales de irrigación, celebrados en Colorado y Nuevo México respectivamente, propusieron la creación de una comisión internacional trilateral para resolver los problemas de los ríos y lagos en América del Norte. La propuesta se aceptó, pero nunca prosperó. Es hora de que en América del Norte se retomem este tipo de propuestas para abordar los problemas graves de agua dulce de manera trilateral. Si nos ponemos de acuerdo en materia de comercio, ¿por qué no trabajamos también en un acuerdo trilateral de recursos de agua dulce transfronterizos? Como dijo Arun P. Elhace, la unilateralidad y el agua no se mezclan y, si los gobiernos se niegan a cooperar, la naturaleza puede forzar la colaboración. El derecho internacional en la materia, los convenios y acuerdos multilaterales de organizaciones como la ONU y nuestras propias instituciones y tratados proporcionan una base sólida para poner hacerlo.