

COLABORACIÓN ACADÉMICA

EL AGUA EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: ENCUENTROS, DESENCUENTROS Y RETOS"

Con ese nombre, actualmente se encuentra en marcha un proyecto de colaboración entre el Center for U.S.-Mexican Studies de la Universidad de California, campus San Diego y El Colegio de San Luis, cuyo objetivo general es formular una agenda de investigación social binacional sobre la problemática transfronteriza por la competencia y distribución de los recursos hídricos mediante una relación estrecha entre un conjunto de investigadores mexicanos (de El Colegio de Sonora, de la Frontera Norte, del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, la Universidad Iberoamericana y El Colegio de San Luis entre otros) y norteamericanos (de las universidades de California, Michigan, Colorado y otras). El objetivo de corto plazo es favorecer la construcción de una red de investigadores sociales de ambos países, la revisión crítica de la literatura existente y el establecimiento del estado de la cuestión sobre el balance entre las aportaciones de investigaciones pasadas y recientes y los retos para la investigación actual. Los dos productos de estos ejercicios serán un libro bilingüe sobre el estado de la cuestión y la presencia de una red de comunicación a través del Internet. Este proyecto fue el resultado de una ambiciosa iniciativa que intentó unificar los esfuerzos de investigadores de la red de Colegios de México para formular un proyecto nacional de investigación social del agua en nuestro país, que contó con la participación activa de una docena de investigadores, pero que desafortunadamente no prosperó.

Publicamos aquí un resumen del documento que justifica el proyecto, con la intención de dar a conocer su existencia y buscar la comunicación con todos los interesados en la temática fronteriza.

Cuencas compartidas, opiniones divididas

Durante los últimos dos años acudimos a la agudización de la controversia pública entre México y Estados Unidos por la distribución y el manejo del agua de las cuencas compartidas, la cual inició con el reclamo de lo que agricultores estadounidenses, autoridades de Texas y Arizona y algunas instancias del gobierno federal estadounidense calificaron como adeudo de líquido por parte de México. Aunque el debate en los distintos medios de comunicación se concentró en la interpretación del Tratado de Límites y Aguas de 1944, es evidente que el diferendo no se restringe a un asunto de interpretación jurídica, ni su impacto se reduce a la franja fronteriza. Tampoco la disputa por el agua entre los dos vecinos es un asunto reciente. En el curso de la discusión han participado distintos actores sociales de uno y otro lado de la frontera: grupos de agricultores, organismos no gubernamentales, académicos, técnicos y agencias del gobierno federal de cada país y de los gobiernos de los estados fronterizos involucrados. En México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos terminó por opinar sobre un tema que en otros tiempos fue monopolio de las autoridades del agua de ese país, en particular de la influyente Comisión Nacional del Agua. En los Estados Unidos, la postura ambigua que mantuvo el gobierno federal en la disputa exacerbó las presiones locales sobre él.

El polémico reclamo a México del volumen de agua supuestamente adeudado es el episodio más reciente de un proceso caracterizado por desencuentros, conflictos, diferencias, acercamientos y frágiles arreglos entre los dos países para el manejo común de las cuencas compartidas de tres ríos: el Tijuana,



Avenida del río San Antonio en Villa Fuerte, 1926, Zaragoza, Coah., AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 297, exp. 7040.

el Colorado y el Grande (o Bravo, en México). Las aguas divididas a las que se refirió Hundley¹ con frecuencia han enfrentado a una gama de actores sociales, y en más de una ocasión han ocupado un lugar destacado en la agenda diplomática común. Quizá el episodio más importante que se recuerda fue el reclamo que en 1961 inició México por la contaminación salina—causada por la extracción de aguas fósiles en el valle Wellton Mohawk—que afectó las fértiles tierras del valle de Mexicali.² Si bien estas dos disputas son de origen reciente, las disputas sobre el agua entre ambos países data desde el último cuarto del siglo XIX, cuando el avance de la agricultura irrigada incrementó la demanda de agua en la frontera. Kroeber destaca que entre 1880 y 1890, ambos gobiernos fueron fijando su posición sobre los criterios para repartir el agua del río Bravo.³ A principios del siglo XX, eran cuatro las zonas donde ambos países estaban urgidos de llegar a algún acuerdo para regular la distribución del agua que escaseaba: el valle El Paso-Ciudad Juárez; la zona bañada por el río Tijuana; el bajo delta del Río Colorado y la parte baja del Río Bravo. A partir de la década de 1920, con la construcción de una infraestructura que modificó la hidrología regional y el paisaje, la política de irrigación revolucionaria del Estado mexicano se puso en marcha de forma consistente en el norte de

México.⁴ Por su parte, Estados Unidos ya había iniciado la construcción de proyectos de irrigación en los estados del suroeste, aunque no fue sino hasta 1936, con la construcción de la presa Hoover, que se dio inicio a lo que conocemos como la era de las grandes presas y proyectos con propósitos múltiples, los cuales transformaron el árido suroeste en una región de gran crecimiento económico, demográfico y de intensificación de desigualdades sociales.

En México, a partir de la década de 1970, las corrientes migratorias del interior del país hacia la frontera hicieron crecer las ciudades de la línea fronteriza. Éstas son hoy centros de un crecimiento económico acompañado de serios rezagos sociales. El crecimiento acelerado de las ciudades fronterizas significó también una nueva demanda de agua para usos urbanos. A la heterogeneidad social, económica y demográfica a lo largo de la frontera común, se añade la heterogeneidad en el comportamiento de las dos cuencas más importantes. Según han sugerido algunos investigadores, la hidrometría que sirvió de base al tratado de 1944 y que tiene registros cuando menos desde la última década del siglo XIX, puede estar rebasada por las modificaciones macroambientales de las tres últimas décadas. Las diferentes doctrinas sobre apropiación del agua en cada país son otro elemento que complica el manejo de las cuencas compartidas. Mientras que en los Estados Unidos todos los estados al oeste del río Mississippi (con la excepción de California) utilizan la antigüedad en el uso para fundar el derecho, en México el derecho nacional es el principio que regula las concesiones de agua otorgadas por el Estado. Otro aspecto a destacar es la firma del Tratado de Libre Comercio entre los tres países de América del Norte (TLCAN), pues uno de sus resultados previsible es que impregne un mayor dinamismo en el crecimiento industrial y urbano de la frontera. Por último, las diferencias en el sistema político de ambos países son un reto bien conocido (si bien no lo suficientemente explorado) para el manejo del agua en la frontera. Mientras en los Estados Unidos han existido márgenes significativos de influencia de los actores locales en las instancias estatales y federales en la gestión de los asuntos públicos (incluyendo el manejo de los recursos hídricos), México hasta hace muy poco tiempo se caracterizaba por la centralización en la toma de decisiones (en particular en el ámbito de la política hidráulica) y relativamente

¹ Norris A. Hundley, *Dividing the Waters: A Century of Controversy between the United States and Mexico*, University of California Press, Berkeley, 1966.

² Roger Lee Eldrige, *The Future of Salinity Controls on the Colorado River*, Western Social Science Association, Albuquerque, 1983.

³ Clifton Kroeber, *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México, 1885-1911*, CIESAS-IMTA, México, 1994.

⁴ Luis Aboites, *La irrigación revolucionaria. Historia del sistema nacional de riego del río Conchos, Chihuahua (1927-1938)*, SEP-CIESAS, México, 1988.

escaso debate político sobre asuntos clave en el seno del Congreso. Ello no significa que los grupos de campesinos, los municipios o los grupos políticos locales, no influyeran en las decisiones, sino más bien que lo hacían a través de complicadas mediaciones y formas corporativas o irrumpiendo violentamente cuando no tenían otros caminos. Justamente una de las novedades en la discusión del supuesto adeudo de agua es que en el nuevo marco de alternancia de partidos en los gobiernos locales y del rompimiento del monopolio del Partido Revolucionario Institucional, la opinión de los gobernadores de los estados mexicanos fronterizos y la de otros actores políticos y sociales locales fue más palpable y vigorosa.

Este breve panorama nos permite entender por qué resulta de particular importancia el estudio de las relaciones políticas, sociales y técnicas que establecen los distintos actores para el manejo de las aguas fronterizas. Resumiendo, México y Estados Unidos comparten en su frontera común las cuencas de tres ríos en un ambiente de lluvias escasas y con una demanda de agua creciente, pues ambos países tienen ahí importantes regiones agrícolas y un crecimiento urbano e industrial significativo. El manejo del agua en las cuencas fronterizas encierra una complejidad creciente que no puede restringirse a la búsqueda de un mecanismo idóneo para cuantificar el líquido disponible o al establecimiento de una fórmula ideal para dividirlo entre los dos países, sino que encierra retos en el tipo de crecimiento urbano, desarrollo económico, futuro de la agricultura e implantación industrial.⁵ Hoy reviste además una importancia ambiental insoslayable. A la fragilidad propia de ecosistemas áridos o semiáridos, debe añadirse el riesgo a la salud pública que significan los procesos de contaminación urbana, industrial y agrícola sobre las aguas superficiales y los acuíferos, así como el impacto que ocasionan la extracción creciente de aguas subterráneas.⁶ Los acuerdos que en materia ambiental firmaron México, Estados Unidos y Canadá como parte del TLCAN enfrentan en esta región un reto que amerita ser atendido con urgencia.⁷

Los retos para la investigación científica

La investigación de las relaciones sociales en el manejo del agua en las cuencas fronterizas enfrenta diversos retos. El primero es que aunque el manejo y la distribución de las aguas fronterizas es parte de las relaciones que establecen dos estados nacionales y, por lo tanto, interesa al régimen jurídico internacional,⁸ al mismo tiempo rebasa los acuerdos, pronunciamientos y mecanismos establecidos por los gobiernos federales de ambos países. La investigación debe ir más allá si quiere ofrecer nuevos elementos para comprender la complejidad del problema. Debe aportar datos sobre la dinámica social y política de una región altamente heterogénea y documentar el comportamiento de actores locales clave en la toma de decisiones: ayuntamientos, líderes de opinión local, grupos de agricultores, organismos no gubernamentales (en especial ambientalistas), así como congresistas, diputados locales y otros funcionarios de los gobiernos estatales. Debe también ofrecer un panorama de toda la frontera, más allá de focalizar una parte del sistema o una cuenca, el punto a debate es más amplio: el manejo binacional de las cuencas fronterizas.

La investigación se enfrenta a otros dos grandes retos: la inexistencia de una red suficientemente amplia y con vínculos consolidados de investigadores de ambos países que trabaje en el largo plazo. No se trata de documentar qué pasa en México o solamente qué pasa en Estados Unidos, sino describir y analizar lo que sucede en las relaciones de ambos países para manejar el agua. Por ende, se requiere de la construcción de una comunidad binacional de investigadores que indague sobre el problema en un marco de estrecha colaboración. Una comunidad de investigadores que dé cuenta de los procesos que se desarrollan en la frontera en torno al manejo de las aguas fronterizas y que pueda dar seguimiento a las crisis. Una red de académicos que pueda construir, alimentar y ofrecer bases de datos, estudios, reportes de campo e información básica sobre el problema.

⁵ Lenard Milich y Robert G. Varady, "Openness, Sustainability, and Public Participation in Transboundary River-basin Institutions", en *Arid Lands Newsletter*, núm. 44, The University of Arizona, 1998.

⁶ Robert D. Hayton y Albert E. Utton, "Transboundary Groundwaters. The Bellagio Draft Treaty (revised)", en *Natural Resources Journal*, Universidad de Nuevo México, Albuquerque, 1989.

⁷ Milich y Varady, "Openness".

⁸ Ernesto Enríquez Coyro, *El tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre ríos internacionales. Una lucha de noventa años*, 2 vols., UNAM, México, 1975; Joaquín Bustamante Redondo, *La Comisión Internacional de límites y aguas entre México y los Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, San Diego State University-New Mexico State University, 1999.

Plan de trabajo: La red de asuntos de agua

Este proyecto tiene como objetivo principal construir un equipo binacional de investigadores sociales que formule un programa de investigación de largo plazo sobre los problemas sociopolíticos y ambientales en el manejo de las aguas de la frontera México-Estados Unidos. Los 18 meses de esta etapa se concentrarán en obtener las siguientes metas:

- * Una revisión crítica de la literatura producida sobre el tema.

- * La formulación de las principales preguntas e hipótesis de trabajo.

- * La elaboración de un estado de la cuestión y su publicación.

Se trata de una investigación preparatoria que permita echar las bases para la colaboración de largo plazo entre un equipo de investigadores norteamericanos con sede en San Diego y otro mexicano con sede en El Colegio de San Luis. Se preparó una página web para facilitar esa comunicación. En ella todos los investigadores participantes pueden poner sus datos, áreas de especialidad, trabajos y currículum vitae. Además se activará un espacio interactivo para el intercambio de opiniones entre los integrantes del proyecto. Esta sede en el cyberes-

pacio facilitará la interacción de los integrantes del proyecto.

La revisión de literatura y la exploración del tema se desarrollarán mediante dos seminarios de discusión, uno en San Luis Potosí y otro en San Diego. Los artículos producto de estos seminarios se publicarán en un libro (bilingüe) como el estado de la cuestión sobre el manejo de las aguas fronterizas.

Resultados esperados

a) Crear una red de investigadores. El proyecto se propone construir una red binacional de investigadores de las relaciones sociales para el manejo del agua. Esa red se expresará por una parte en el trabajo de intercambio académico que desarrollarán en las dos reuniones programadas, pero también en la forma de un directorio detallado con las características de los investigadores, sus publicaciones y áreas de interés y las instituciones en las que se localizan.

b) Establecer una agenda binacional de investigación. Las reuniones tienen como finalidad identificar ejes temáticos y formular preguntas de investigación para una nueva etapa de estudio. Son tres las consideraciones que esa agenda debe cumplir: asumir el problema del agua no sólo como un asunto diplomático, sino social en su sentido más amplio, en donde esté contemplada la voz de las organizaciones locales y regionales. Segundo: abordar la frontera en toda su complejidad y no sólo como línea divisoria entre dos países. En ese sentido, será necesario considerar las dinámicas socioeconómicas y políticas de las entidades fronterizas de ambos países como un todo, y no sólo de los municipios cercanos a la línea divisoria. Tercero: poner especial énfasis en los impactos que el manejo del agua tiene en los grupos sociales más vulnerables.

Para mayor información puede consultar la página <http://www.usmex.ucsd.edu/water/index.html>. O dirigirse a cualquiera de las siguientes direcciones: serie@ucsd.edu, frape@colsan.edu.mx, maganda@ucsd.edu, cortezla@msu.edu. ☺



Presa derivadora de la comunidad Parás, 1926, Zaragoza, Coah., AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 297, exp. 7040.