

Mecanismo participativo de la Comisión Internacional de Límites y Aguas: retos de gobernanza para la seguridad hídrica

Participatory Mechanism of the International Boundary and Water Commission: Governance Challenges for Water Security

Alfonso Andrés Cortez Lara¹ y María Eugenia González Ávila^{II}

Resumen

En este trabajo se analizan las características, principios y funcionamiento del instrumento de participación ciudadana implementado por la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) en la frontera México-Estados Unidos y se contrasta con otros esquemas similares relacionados con la gestión de aguas transfronterizas. A partir de las perspectivas de participación social, gobernanza del agua y seguridad hídrica se revisa el caso de los Foros Ciudadanos de la CILA, específicamente el que se estableció para la región Mexicali y San Luis Río Colorado, a efecto de abordar los temas concernientes al río Colorado. Se observa la existencia de mecanismos participativos establecidos incluso antes de la firma de los acuerdos paralelos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y cómo éstos tienen el potencial para trasladar las enseñanzas para el involucramiento de comunidades locales en los proyectos sobre agua. El estudio demuestra la existencia de una participación ciudadana activa, apoyada por una normatividad coherente con una estrategia de gobernanza, que sin embargo encuentra su obstáculo mayor entre aquellos entes que debieran estar promoviendo y garantizando. Finalmente se sugiere trasladar las experiencias positivas a efecto de mejorar la gestión participativa del agua en la región.

Palabras clave: mecanismos de participación ciudadana; CILA; agua transfronteriza; río Colorado; Mexicali.

¹ Doctorado en Desarrollo de Recursos por la Universidad Estatal de Michigan, Estados Unidos. Profesor-Investigador en el Colegio de la Frontera Norte, sede Mexicali, México. Líneas de interés: Gestión de recursos hídricos transfronterizos y desarrollo con énfasis en seguridad del agua y sostenibilidad hídrica. Correo electrónico: acortez@colef.mx

^{II} Doctorado en Uso, Manejo y Preservación de los Recursos Naturales por el Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, México. Profesora-Investigadora en el Colegio de la Frontera Norte, sede Monterrey, México. Líneas de interés: Desarrollo sustentable, gestión ambiental con énfasis en los impactos ambientales transfronterizos en calidad del agua, energía y residuos. Correo electrónico: megamar@colef.mx

Abstract

This paper analyzes the features, principles and functioning of the citizen participation mechanism implemented by the International Boundary and Water Commission (IBWC) on the Mexico-U.S. border, contrasting it with other similar mechanisms for transboundary water management. Based on the perspectives of public participation, water governance and water security, this paper examines the case of the IBWC's Citizens Forum, specifically the one set up to tackle Colorado River issues in the Mexicali and San Luis Río Colorado region. The author observes that participatory mechanisms existed even before NAFTA's environmental side agreements, and the way they have the potential to transfer learning experiences in order to involve local communities in water projects. The study shows the existence of active citizen participation, supported by regulations in keeping with a governance strategy, whose main obstacle is paradoxically the organizations that should be promoting and guaranteeing it. Finally, the author suggests transferring positive experiences in order to improve participatory water management in the region.

Keywords: citizen participation mechanisms; IBWC; transboundary water; Colorado River; Mexicali.

Introducción

El presente trabajo aborda un aspecto complementario a las actividades que tradicionalmente ha desempeñado la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) y que como tal resulta novedoso, a la vez que incipiente y con deficiencias de conceptualización. Tal aspecto se refiere al involucramiento formal de las comunidades locales fronterizas a través de procesos de participación pública de Foros Ciudadanos en los procesos de intercambio de información y consulta sobre los proyectos y actividades relacionadas con la gestión y manejo de agua transfronteriza México-Estados Unidos. Esto, se ilustra con el análisis del caso del Foro Ciudadano de la CILA en Mexicali, mismo que inició funciones el mes de enero de 2015 para efectos de compartir y consultar con la comunidad local sobre los temas que aquejan a la región de Mexicali, Baja California y San Luis Río Colorado, Sonora.

Utilizando una combinación de marcos teórico-conceptuales sobre participación pública, gobernanza del agua y seguridad hídrica, se describen y analizan las características históricas de la gestión técnico-diplomática de la CILA y de cómo esta instancia, de acuerdo a sus propias capacidades, ha ido obteniendo aprendizajes de otros entes binacionales vinculados a la gestión de recursos naturales y medio ambiente fronterizo que tienen características notorias de promoción

de participación ciudadana y que han inducido en alguna medida el tránsito de la CILA en ésta dirección, hasta mostrar muy recientemente su propio mecanismo de participación pública a través de los Foros Ciudadanos.

Se analizan las particularidades de otros instrumentos institucionales binacionales con enfoques participativos que en la mayoría de los casos se derivan de los Acuerdos de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), tales como la respectiva Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) y las organizaciones fusionadas más representativas de la frontera México-Estados Unidos, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) - Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN). Todas en conjunto aportando elementos de referencia respecto a los enfoques y modos de implementación de la participación ciudadana de comunidades locales.

Se enfatiza en el examen de la función de los Foros Ciudadanos de la CILA, en particular el de Mexicali, para conocer sus fundamentos, formas y nivel de participación ciudadana, así como los mecanismos implementados para el abordaje de temas específicos relacionados con el agua transfronteriza del bajo río Colorado, mismos que han sido motivo de una intensa actividad técnico-diplomática en años recientes. Dicha actividad se intensifica sobre todo a partir del año 2000, cuando se implementan acciones de cooperación binacional relacionadas al medio ambiente del delta del río Colorado, la amenaza del cambio climático, los eventos de desastres naturales como sismos, la salinidad del río Colorado y las oportunidades para mejorar el uso y manejo de un recurso natural cada vez más competido. Este escenario complejo ha dado lugar a la firma de una serie de Actas del Tratado de Aguas de 1944.

Este trabajo tiene como objetivo central examinar el proceso de apertura institucional de acercamiento con las sociedades locales fronterizas y, a la vez, identificar las limitaciones en los mecanismos participativos implementados por la CILA. A partir de lo anterior establecer recomendaciones generales a efecto de lograr una amplia y efectiva participación ciudadana que promueva el diálogo, facilite el intercambio de información y mejore los procesos de consulta en torno a temas sensibles.

El documento se organiza de la siguiente manera: primeramente se plantea un panorama general de la evolución del papel de la CILA y su papel como ente binacional para la gestión del agua en la frontera México-Estados Unidos. Posteriormente, se presenta el marco conceptual y analítico utilizado para explicar el funcionamiento de las estrategias de participación ciudadana implementadas por CILA centrandó la argumentación en perspectivas de participación pública, gobernanza del agua y seguridad hídrica. En el apartado tres se describe la metodología que utilizó un enfoque cualitativo y para lo cual se consultó información documental y se implementó un ejercicio de observación participante durante las reuniones públicas del Foro Ciudadano de

la CILA. Esto permitió realizar un análisis de los instrumentos de gestión del agua y del medio ambiente que operan en la frontera bajo análisis. En el apartado cuatro se presenta el análisis y discusión del mecanismo participativo de los Foros Ciudadanos de la CILA y se ejemplifica con el correspondiente a la región Mexicali y San Luis Río Colorado. Finalmente, se plasman las conclusiones del trabajo donde se establece la necesidad de realizar adaptaciones institucionales fundamentales para la promoción e inducción de una amplia y efectiva participación ciudadana en las comunidades fronterizas que impulse y garantice la gobernanza del agua y la seguridad hídrica en la región.

Breve recuento sobre la historia y evolución de las relaciones diplomáticas binacionales México-Estados Unidos en materia de límites y gestión del agua.

Desde 1889 la Comisión Internacional de Límites (CIL) mexicana y su contraparte estadounidense, la International Boundary Commission (IBC), habían tenido la encomienda de vigilar y aplicar los tratados internacionales en materia de límites geopolíticos. A partir del 3 de febrero de 1944, al incorporar el tema de agua internacional, la CIL se transforma en la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) y, en conjunto con su contraparte, la International Boundary Water Commission (IBWC), interpretan los términos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre México y los Estados Unidos de América (Tratado de Aguas de 1944). De ésta manera, desde la firma del Tratado de Aguas de 1944, la función de la CILA se ha centrado en regular y ejercer los derechos y obligaciones asumidos, dando solución a las diferencias que puedan surgir. Así, ambas partes buscan mantener una relación de respeto y mutuo entendimiento para alcanzar el bienestar de los habitantes de la zona fronteriza.

La evolución institucional de la relación binacional se observa a través de varios documentos históricos significativos que a continuación se mencionan: el Tratado de Guadalupe-Hidalgo del 2 de febrero de 1848; la Convención del 1 de marzo de 1889; y el Tratado de Aguas de 1944. El Tratado de Guadalupe-Hidalgo, a través de la entonces CIL, define la línea divisoria internacional y establece que ésta será respetada por ambos países y que no puede tener modificaciones salvo con el libre consentimiento de las partes. En años posteriores se vio la necesidad de crear un organismo de carácter permanente y es en la Convención de 1889 que se creó la CIL para atender las diferencias que pudieran surgir en esta materia. Éste organismo gubernamental de carácter binacional funcionó por más de 50 años, pero la agudización de problemas fronterizos relacionados con la utilización del agua de los ríos internacionales —Colorado y Bravo— que se venían observando desde principios del siglo XX, impulsaron la firma del Tratado de Aguas de 1944.

Es así como dicho tratado transformó la CIL en la CILA, dando autonomía amplia a ésta última para desarrollar y vigilar la utilización compartida del agua superficial transfronteriza entre México y Estados Unidos (Bustamante, 1999). La CILA¹ está constituida por una Sección Mexicana y una Sección Estadounidense, cada cual encabezada por su respectivo Comisionado Ingeniero quienes rinden cuentas a sus superiores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de América. Los acuerdos de la CILA se establecen en el instrumento de Actas firmadas por ambos Comisionados.² En todo caso, las Actas confirman las facultades y obligaciones que establece el Tratado de Aguas de 1944 a la CILA y que se enfocan en “iniciar, llevar a cabo las investigaciones y desarrollar los proyectos de las obras que deberán ser construidas de acuerdo con las estipulaciones de éste y de los demás tratados y convenios vigentes entre los dos gobiernos, relativos a límites y aguas internacionales” (Enríquez Coyro, 1976).

El recuento histórico presentado es indicativo del vínculo estrecho con las dinámicas referentes a la gestión, uso y manejo del agua transfronteriza y específicamente los problemas derivados de la utilización de los ríos compartidos, mismos que han sido objeto de estudios diversos que empezaron a profundizarse en la década de los años treinta, aunque en la actualidad permanecen tanto los problemas como la búsqueda de alternativas de solución. Particularmente para el caso del río Colorado los usuarios de la porción alta de la cuenca, constituidos por los estados de Wyoming, Colorado, Utah y Nuevo México, mostraron un aumento gradual significativo de la demanda que amenazaba la utilización de los usuarios aguas abajo, a saber, Arizona, Nevada, California y México —valles de Mexicali, Baja California y San Luis Río Colorado, Sonora— (Bustamante, 1999).

El estado de California en Estados Unidos dependía fuertemente, como aun lo hace en la actualidad, del agua del río Colorado no solo para abastecer la importante actividad agrícola del Valle Imperial —cuyos usuarios son propietarios, bajo el régimen de *derechos de apropiación previa*³, del 69% de los derechos asignados a todo el estado— sino también para abastecer a las ciudades de Los Ángeles y San Diego en el sur de California. En la porción mexicana de la cuenca, los valles

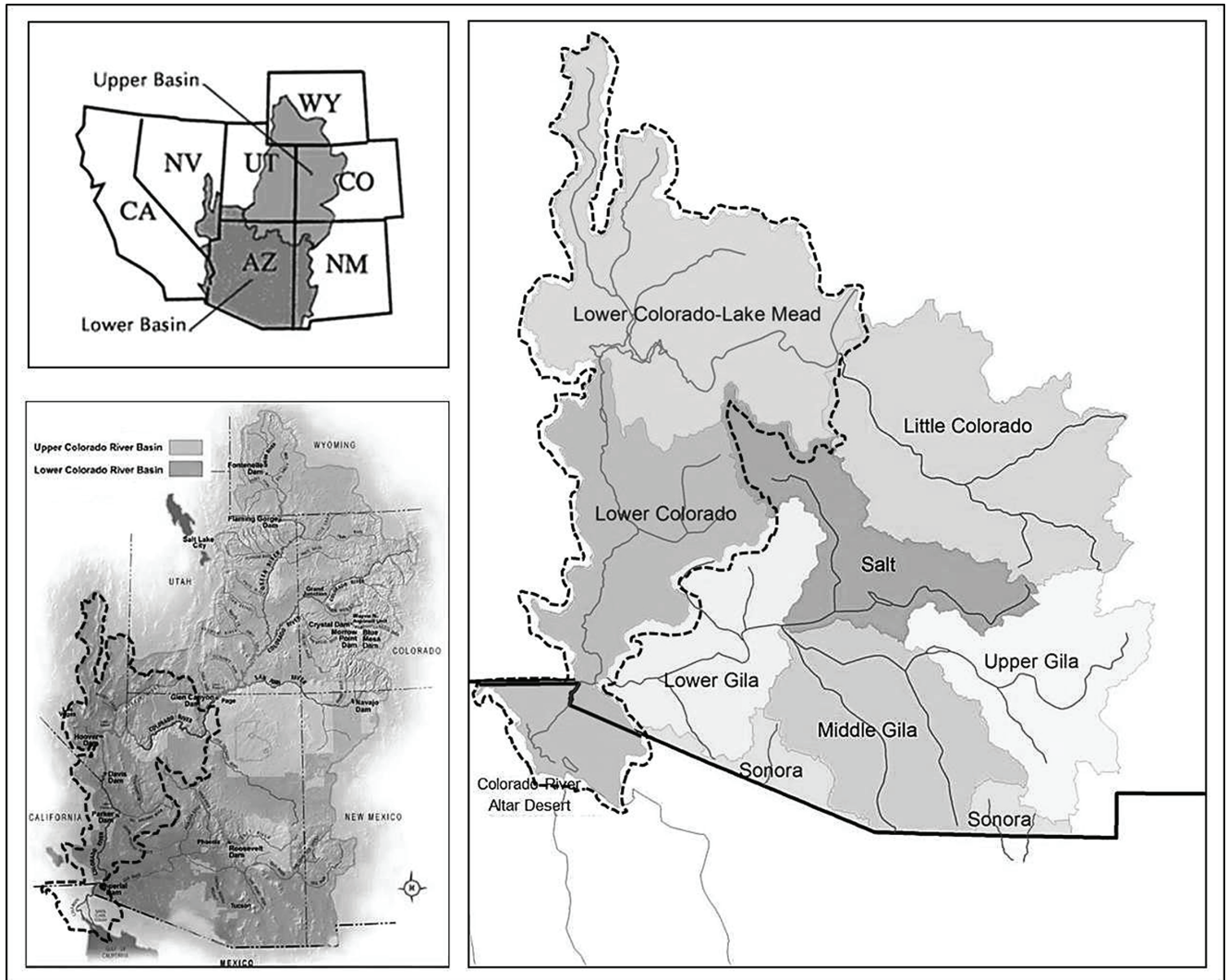
¹ Actualmente la CILA Sección Mexicana cuenta con una Oficina Central ubicada en Ciudad Juárez, Chihuahua, donde atiende el Comisionado; adicionalmente cuenta con seis Representaciones establecidas en Tijuana-Baja California, Mexicali-Baja California, Nogales-Sonora, Ciudad Acuña-Coahuila, Nuevo Laredo-Tamaulipas y Reynosa-Tamaulipas.

² La historia de la relación bilateral indica que se han firmado un total de 506 Actas: 183 de ellas en la era pre-moderna de 1894 a 1919; y 323 Actas desde la era del Compacto de 1922 —o “La Ley del Río”, como se le conoce al acuerdo interno de usuarios de la cuenca en Estados Unidos— a la fecha, donde las más recientes versan predominantemente sobre el tema del río Colorado, como es el caso del Acta 323 firmada el 21 de septiembre de 2017.

³ La legislación del agua predominante en el oeste de los Estados Unidos de América se basa en los derechos de apropiación previa (*the law of prior appropriation*) que en esencia implican otorgar derechos de agua a la primera persona que haga uso benéfico de la fuente de agua o la apropie en primera instancia; en la sociedad estadounidense se le conoce e identifica también como “primero en tiempo, es primero en derechos”. Este enfoque implica también un orden de prioridad para los primeros usuarios del agua sobre aquellos que hagan uso posterior (Field, 2001).

agrícolas de Mexicali utilizan el 86% de la asignación del Tratado de Aguas de 1944⁴ y las ciudades de Mexicali y Tijuana muestran una dinámica de crecimiento acelerado basado principalmente en el agua del río Colorado (Mapa 1).

Mapa 1. Cuenca internacional del río Colorado



Fuente: elaboración propia, 2017.

⁴ El Artículo 10 (a) del Tratado de Aguas establece que “De las aguas del río Colorado, cualquiera que sea su fuente, se asigna a México un volumen mínimo garantizado de 1 850 234 000 m³ anuales”; mientras que el Artículo 10 (b) del mismo establece un volumen adicional para llegar “hasta un total de 2 096 931 000 m³ anuales en años de caudal abundante (Enríquez, 1976: 901). En el mismo sentido los usuarios de la cuenca alta y la cuenca baja dentro del río Colorado en los Estados Unidos tienen una asignación similar de 7 500 000 acres-pies.

Marco conceptual y analítico para la gestión del agua transfronteriza: participación social, seguridad hídrica y gobernanza del agua

Participación social en la gestión del agua

El concepto de participación ciudadana puede entenderse como una respuesta individual o colectiva de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales para realizarla en espacios institucionales creados exprofeso. Balbis, citado por Becerra (2005: 7) afirma que la participación ciudadana se refiere a “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta influir sobre las decisiones de la agenda pública”. En esta misma línea, Ziccardi (1999) establece que uno de los principales problemas a los que se enfrenta el concepto de participación ciudadana es que pretende abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social, independientemente de que tengan o no como objetivo incidir en el espacio público Estatal. La autora añade que la participación implica una vinculación entre las organizaciones civiles y el Estado de tal forma que se facilite una participación efectiva. Apoyando lo anterior, Mussetta (2009) refiere que los estudiosos del agua hacen una crítica al Estado siendo que éste supone que no se cuenta con los mecanismos ni las organizaciones que permitan el desarrollo de la participación de la sociedad lo suficientemente maduros para ofrecer alternativas integrales a problemas complejos como los del agua.

Thomson (1999), al abordar diversos temas sobre uso y manejo del agua en los Estados Unidos, sugiere que el público debe estar involucrado en las decisiones que los afectan e insta a que dicho involucramiento se dé en las etapas más tempranas de planeación, como la fase de identificación del problema. El argumento central del autor al respecto es que la percepción pública puede diferir de aquella de los tomadores de decisiones, así como de operadores y gestores del agua. Es importante subrayar que la percepción, como elemento principal de la participación pública, está influenciada por las experiencias pasadas, conocimientos, temores, deseos y características de la personalidad. Estas condiciones hacen que las diferencias en la percepción lleven a la gente a ver un mismo problema de una forma distinta; por lo tanto, las diferencias en la percepción guían a diferentes personas a seleccionar diferentes formas de abordar un problema.

En este mismo orden de ideas, Domínguez, Martínez, Palacios y Peña (2013), mencionan que en la práctica esto significa dar paso a conceptos como la auditoría social, rendición de cuentas, vigilancia del gobierno y evaluación ciudadana que, en conjunto, facilitan la realización del balance de la acción gubernamental. En la parte que concierne a los actores gubernamentales, las autoras van más allá y establecen que dentro de lo que llaman las *obligaciones progresivas* del Estado se encuentran justamente las de facilitar y garantizar el acceso a la información, la rendición de

cuentas y la participación social. Además subrayan que, en el caso de ésta última obligación progresiva, debe darse en todas las fases de la planeación y la política pública del agua.

Por su parte, en su análisis sobre problemas socio-ambientales en cuencas hidrográficas de México, Vargas y Mollard (2005) abundan en esta idea al afirmar que, cuando la opinión pública es suficientemente fuerte como para ser tomada en cuenta, apoya la participación social. La principal idea que los autores subrayan es que la incorporación de esquemas de consulta pública no se contraponen a los principios de la gestión integrada y que la participación social debe jugar un papel principal en la solución del problema de la falta de resultados por parte de los entes gubernamentales. Al respecto, el objetivo número 17 de las *Metas del Desarrollo Sostenible* —emitidas por las Naciones Unidas en el año 2015— incorpora aspectos de participación al establecer que “un programa exitoso de desarrollo sostenible requiere alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas construidas sobre principios y valores, una visión compartida y metas compartidas, que colocan a la gente y al planeta en el centro, son necesarias a nivel global, regional, nacional y local”.

Las comunidades locales y de usuarios del agua, como las que se establecen en los ámbitos fronterizos que aquí se revisan, debieran tener una participación amplia en los asuntos públicos que tienen que ver con la gestión y manejo del agua transfronteriza. Dicho comportamiento es una forma de mostrar que existe y se implementa la cultura democrática. Pero, ¿por qué la participación ciudadana? Fischer (2000) explica al respecto que la participación pública tiene que ver con la deliberación sobre los temas críticos que involucran o que son importantes para aquellos actores afectados por las decisiones sobre el asunto, es decir, la deliberación es la racionalidad normativa para la participación.

Es necesario subrayar que en el contexto de los procesos de gestión y manejo del agua transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos, la participación social coadyuvaría significativamente a eliminar la falta de transparencia y el limitado flujo de información crítica que afecta a los usuarios del agua del bajo río Colorado compartidos por ambos países. En este sentido, vale la pena rescatar e implementar, en el caso del río Colorado, la experiencia del trabajo de la Coalición de la Cuenca del Río Bravo/Grande y su potencial de construcción de redes ciudadanas. En posteriores apartados se abundará sobre este particular aspecto de instrumentos binacionales participativos.

Seguridad hídrica y gobernanza del agua

La seguridad hídrica constituye un enfoque orientado a lograr las condiciones necesarias para garantizar el cuidado y la preservación del agua. La Organización de Naciones Unidas la concep-

tualiza como “la capacidad de una población para resguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para el sustento, bienestar y desarrollo socioeconómico sostenibles, para asegurar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con ella, así como para preservar los ecosistemas, en un clima de paz y estabilidad política” (UN-Water, 2013).

Por su parte, Grey y Sadoff (2006), establecen que la seguridad hídrica considera el vínculo intrínseco de los *sistemas interconectados social-ecológico-hidroclimático*, que requiere ser implementada a través de sistemas de gobernanza flexibles y dinámicos que reflejen características claves como: la confianza y las relaciones iterativas sostenidas, intercambio de información y conocimientos, transparencia y compromiso responsable con usuarios del agua, y representación efectiva entre los tomadores de decisiones, la comunidad científica y las redes de política pública (Pahl-Wostl, 2006; Wilder, *et al.*, 2010).

Alcanzar la seguridad hídrica significa balancear la oferta y demanda en la ecuación de acceso al agua; al mismo tiempo que se logra un balance entre las dimensiones de riesgo —destructivo— y recurso —productivo— (Wilder *et al.*, 2013; Wilder *et al.*, 2016). El reto de seguridad hídrica exige implementar esquemas menos verticales o policéntricos.⁵ Desde un planteamiento de gobernanza efectiva del agua, ello implica una gestión consensuada y construida desde diversos ámbitos o enfoques por los riesgos que sufrirán, en su caso, todos los sectores de la sociedad y por ello es prioritario tomar decisiones considerando a los actores centrales, sobre todo a nivel local. En esta línea, Varady *et al.* (2012) consideran que los retos que impone enfrentar la vulnerabilidad a la alta variabilidad climática y el manejo del agua transfronteriza hace necesaria la colaboración intensa entre científicos, operadores y diversos usuarios regionales en ambos lados de la frontera para una evaluación integrada del estado de las cosas, la planificación y la definición de prioridades conjuntas.

Esta idea se amplía para los aspectos de cooperación internacional en torno a la gestión y manejo del agua a través del enfoque de gobernanza multinivel⁶ sugerido por Mumme, Ibáñez y Till (2012). En este sentido, los autores analizan instituciones y agentes binacionales con el objeto de identificar los mecanismos que facilitan una mayor cooperación binacional y resaltan la importancia de rescatar los buenos ejemplos observados en las cuencas de los ríos Bravo/Grande y Colorado. Para ambos casos, los autores consideran que el caso de la dupla institucional constitui-

⁵ El modelo descentralizado para el manejo del agua en una cuenca que traspasa fronteras aborda algunas de las debilidades del modelo opuesto centralizado. El enfoque policéntrico provee de una fuerte base política para la acción, debido a que la coordinación involucra acuerdos voluntarios entre las jurisdicciones participantes. El proceso de coordinación a la vez induce o promueve un proceso de gobernanza más sensible (Svendsen, *et al.*, 2005).

⁶ Kauffer (2017), realiza un análisis de la implementación de la gobernanza multinivel para el caso de la frontera entre México con Belice y Guatemala. Subraya que desde la perspectiva del marco legal y la estructura gubernamental, la política del agua en la región frontera sur se encuentra en una fase incipiente que soslaya la “omnipresencia” y abundancia del agua transfronteriza.

da por la COCEF-BANDAN, representa un ejemplo de gobernanza multinivel tipo II que favorece y facilita la implementación de los acuerdos binacionales en materia de gestión y manejo del agua.⁷

Cabe mencionar que dichas instituciones fusionadas son de corte proactivo y tienen el objetivo de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente, mediante el impulso de proyectos alternativos y sostenibles. Además, la presencia de la COCEF-BANDAN ha traído una multiplicidad de instituciones, grupos sociales y recursos económicos para la instalación de infraestructura binacional enfocada en el desarrollo sostenible (BANDAN, 2017).

El concepto de gobernanza o gobierno del agua utilizado aquí, considera la interfase de las ciencias sociales y naturales, así como las formas que impulsan el uso adecuado del agua a través de modos descentralizados, abiertos a la auto-organización y menos jerárquicos que los enfoques gubernamentales tradicionales. De esta manera, la gobernanza incluye actores no gubernamentales que van desde los industriales y ONGs, hasta grupos de la comunidad científica, comunidades indígenas, gobiernos locales y organizaciones internacionales (Biermann *et al.*, 2009). El concepto, en su sentido amplio, se entiende como el conjunto de instituciones y estructuras administrativas, formales e informales, involucradas en el acceso, distribución y conservación del agua (Torregrosa, 2017).

En este mismo orden de ideas, Caldera y Tagle (2017), proponen el marco analítico de la gobernanza ambiental democrática cuando analizan los procesos de participación ciudadana en el tema del saneamiento del agua en una ciudad mexicana. Los autores subrayan que la literatura sobre gobernanza, agua y medio ambiente envuelve premisas democráticas, y de esta manera, consideran que la “buena gobernanza ambiental” serían los arreglos institucionales que contribuyen al cuidado del sistema natural y aquellos donde la calidad de la democracia permite una configuración de representación social amplia, proceso decisorio incluyente y objetivos de equidad y justicia social.

En el presente estudio se considera la interfase de los conceptos de participación social y gobernanza del agua como los elementos centrales que guían hacia la seguridad hídrica. Así, para este análisis se parte de la premisa de que una mala o nula participación social y una gobernanza o gobierno del agua no democrático, limitan el logro de los objetivos de garantizar un acceso al agua en términos de calidad, cantidad, de manera oportuna, incluyente y que refleje costos asequibles para los usuarios.

Metodología y contextualización de instrumentos de análisis

En este trabajo se utilizó una estrategia de investigación documental que se complementó con procesos de observación participante por parte de los autores para el caso de todas las reuniones públicas

⁷ Dichas instancias reúnen los criterios de la gobernanza multinivel tipo II, la cual envuelve arreglos institucionales binacionales que sirven o benefician a múltiples actores y usuarios locales del agua, pertenecientes a varios niveles de gobierno y de la comunidad fronteriza.

de CILA en Mexicali, realizadas en el periodo de enero de 2015 a septiembre de 2017. Así, se revisó de manera directa el proceso desde las actividades de planeación de reuniones, definición de agenda a tratar, convocatoria, participación de actores locales en las reuniones públicas y la elaboración de minutas derivadas. A través de ello, se analizan los procedimientos e instrumentos de participación en la gestión de aguas transfronterizas, para lo cual se consideraron algunos fundamentos establecidos en el 6to. Foro Mundial del Agua referente a la Prioridad de Acción 1.5 intitulada “Contribuir a la Cooperación y la Paz a través del Agua”, misma que es coordinada por la UNESCO.⁸

Uno de los tres grandes temas que aborda la Prioridad de Acción 1.5 se enfoca en la idea de la importancia de promover e implementar prácticas conjuntas de manejo e instituciones críticas para desarrollar un manejo y cooperación exitosos entre países. De aquí que las metas principales que se establecen para este tema son: a) incrementar la capacidad institucional y técnica para un manejo sustentable del agua; b) desarrollar soluciones pragmáticas para aspectos relacionados con el agua a través del involucramiento y compromiso de las partes interesadas al nivel del conflicto, es decir, a nivel local; y c) crear mecanismos sostenibles de financiamiento para apoyar a las instituciones transfronterizas.

Las tres metas antes referidas muestran la pertinencia de los instrumentos institucionales participativos que se examinan a continuación, particularmente enfocando el caso de la gestión binacional del agua en la región de la frontera México-Estados Unidos y del bajo río Colorado en particular.

Análisis y discusión de resultados

Los acuerdos regionales de cooperación ambiental

A 25 años de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y actualmente, a finales de 2018, cuando el proceso de renegociación del TLCAN se encuentra finalizado, los analistas coinciden en que éste representa una oportunidad para modernizar el tratado en diversos ámbitos de las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá. Una de esas vertientes de revisión se refiere a las disposiciones relacionadas con el cambio climático y la preservación del medio ambiente —incluidos los temas del agua— (CEIGB, 2017).

La firma en 1993 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) es uno de los acuerdos paralelos que aseguró la ratificación del TLCAN a efecto de que ambos entraran en vigor en enero de 1994. Lo anterior fue impulsado en su momento principalmente por ONGs

⁸ Los miembros principales de este grupo coordinado por la UNESCO son: la Red Internacional de Organizaciones de Cuenca, la Organización de Estados Americanos, la Instancia de Medioambiente Global y el Centro de Información Científica de la Coordinación Interestatal de la Comisión de Agua de Asia Central (www.worldwaterforum6.org).

ambientalistas estadounidenses, mismas que continúan intensificando su interacción con ONGs mexicanas.⁹ El objetivo central del ACAAN es el de mejorar el desempeño ambiental en cada país y la cooperación entre éstos para fomentar el desarrollo sostenible, promover políticas de prevención de la contaminación y mejorar el cumplimiento de las leyes ambientales. Se enlistan aquí tres de los componentes fundamentales de dicho acuerdo, mismos que se alinean a los argumentos que se vierten en este trabajo: a) la creación y funcionamiento de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA); b) la cooperación y suministro de información; y c) las consultas y solución de controversias.

En el mismo sentido, se subrayan dos de los diez objetivos establecidos en el Artículo 1° del ACAAN, que versan sobre la consideración del medio ambiente y el papel de las comunidades locales fronterizas, esto a efecto de valorar el grado de avance y cumplimiento en tales materias: a) el objetivo número uno establece la necesidad de “impulsar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de los tres Estados Parte, buscando el bienestar de las generaciones presentes y futuras”; y b) el objetivo número ocho establece “promover la participación de la sociedad civil en la creación de leyes y políticas ambientales y fomentar la transparencia”.

Aunque existen avances en el cumplimiento de dichos objetivos, es evidente que falta mucho camino por recorrer, sobre todo en cuanto a la participación de la sociedad civil. Diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales la promueven y desarrollan en Estados Unidos y Canadá, pero, para el caso mexicano, y en lo que tiene que ver con temas de gestión del agua, es evidente que esta asignatura está aún pendiente; y no es que las sociedades locales no tengan una participación en los temas, al contrario, lo hacen de manera intensa y permanente,¹⁰ no así las instancias gubernamentales vinculadas al tema del agua como la CILA y CONAGUA, que muestran limitantes institucionales para promover adecuada y eficazmente la participación pública efectiva, así como el intercambio de información oportuna, pues en la mayoría de los casos más bien tienden a bloquear los procesos. Este comportamiento institucional va en detrimento de la necesaria transparencia en las negociaciones para la gestión y manejo del agua en contextos fronterizos, contrario a lo que otras instancias y organismos binacionales como la CCA promueven e impulsan de manera sistemática (Cuadro 1).

⁹ Un ejemplo reciente de ello, aunque vinculado mayormente a los acuerdos bilaterales enfocados al manejo del agua del río Colorado y su delta en la región México-Estados Unidos, son los vínculos estrechos que se conforman a principios del nuevo milenio y las recientes Actas de la CILA, particularmente desde la 306 firmada el año 2000 a la 323 firmada el año 2017. Entre estas, ONGs de Estados Unidos tales como Pronatura Noroeste con organizaciones como el Sonoran Institute, Environmental Defense Fund y World Wildlife Fund (Zamora-Arroyo *et al.*, 2005).

¹⁰ Las comunidades locales fronterizas han dado muestra de ello, por ejemplo, desde eventos como el problema de la salinidad del río Colorado en la década de los años sesenta y setenta o la controversia por el Proyecto del Revestimiento del Canal Todo Americano que cobró importancia al principio del nuevo milenio y, más recientemente, desde inicios del 2017, con las movilizaciones y manifestaciones públicas masivas -de más de 60,000 personas- en contra de los enfoques privatizadores de la nueva Ley del Agua en Baja California, la instalación de una empresa cervecera trasnacional en el corazón del Valle de Mexicali —Constellation Brands— y los procesos controversiales que se arguyen por diversos actores sociales locales como poco transparentes para la firma de las Actas 319 y 323 del Tratado de Aguas de 1944.

Cuadro 1. Comparativo de organizaciones e instrumentos institucionales de participación en asuntos fronterizos y transfronterizos

Organizaciones binacionales o trilaterales	Base administrativa	Ámbito jurisdiccional	Formas o modos de participación característicos
Comisión de Cooperación Ambiental (CCA)	Derivada del ACAAN	Canadá-México-EE. UU.	Participación amplia de comunidades locales fronterizas en la planeación y seguimiento de acciones de protección ambiental
Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza-Banco de Desarrollo de América del Norte (CO-CEF-BANDAN)	Derivados del TLCAN	México-EE.UU.	Promoción de la participación de comunidades locales fronterizas para en la construcción de consensos en reuniones públicas para los procesos de certificación de proyectos y financiamiento de infraestructura ambiental
Foros Ciudadanos de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (FCM-CILA)	Derivados del Tratado de Aguas Internacionales de 1944 y de la política de proximidad del gobierno federal con las comunidades 2012	México-EE.UU.	Incipientes procesos de facilitación de la participación de comunidades locales en el intercambio de información y consulta a través de reuniones públicas

Fuente: elaboración propia, 2018.

Por lo anterior, resulta pertinente y urgente implementar en dichas instancias gubernamentales relacionadas al tema de la gestión del agua los enfoques y objetivos innovadores que promueve el ACAAN a través de la CCA y que reconocen la importancia del involucramiento amplio e informado de la sociedad civil. De hecho este organismo permite y facilita que las quejas o solicitudes de información puedan ser presentadas por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental (Alanís, 2017).

Mecanismo participativo implementado por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza-Banco de Desarrollo de América del Norte

Hasta mediados de la década de los años setenta, la CILA era prácticamente la única y más prominente institución gobernando las relaciones transfronterizas en torno al agua (Ingram y Levesque,

2005). Al respecto, dichas autoras refieren que es a partir de esa época que se inicia la formación de una red de relaciones binacionales entre dependencias federales, estatales y locales cuyos lazos se han ido estrechando de manera acelerada a partir de la firma del TLCAN. Es precisamente a partir de éste evento que surgen en 1993 la COCEF y el BANDAN —actualmente fusionadas—, mismas que están encaminadas hacia la implementación de cambios institucionales sustanciales que extenderían sus jurisdicciones y niveles de involucramiento en la protección del medio ambiente fronterizo.¹¹

De hecho, como lo indica su mandato ampliado en el año 2004, tal tendencia sigue un ritmo constante y estable con la incorporación de temas de proyectos para uso eficiente del agua de riego que consume en promedio el 86% de la disponibilidad total en las zonas áridas y semiáridas de la frontera México-Estados Unidos —adicional al uso relacionado al saneamiento del agua urbana— en los procesos de certificación de la COCEF y posterior financiamiento del BANDAN (Cabrera, 2005). Interesa rescatar de éstas instancias binacionales, su trascendente misión como promotoras de procesos bilaterales transparentes y participativos de las sociedades locales.

También es importante rescatar el predominio de un enfoque binacional, que a su vez significa el mutuo entendimiento de problemas comunes y que se apoya en la idea central planteada por McGinnis y Ostrom (1992: 45) respecto a que “los vínculos transnacionales que permiten a las agencias nacionales comunicarse con otras, pero que permanecen desconectadas de las necesidades e intereses de las comunidades locales, están destinados a fracasar.” Es ésta la idea esencial impulsada por la COCEF y el BANDAN para enfrentar y atender problemas del agua transfronteriza y es ésta también la lección que la CILA mexicana debe poner en práctica a efecto de ofrecer respuestas acordes a las necesidades de las comunidades locales fronterizas, respuestas que deben impulsarse en un marco de procesos transparentes y altamente participativos.

Mumme y Pineda (2005) profundizan en el punto anterior cuando explican los aspectos procedimentales en el mandato de la administración transfronteriza del agua de la COCEF y mencionan que sus procesos de certificación incorporan formalmente la participación de la comunidad al requerir promotores de proyectos que presenten un plan para la participación de la comunidad y documenten el apoyo público para el proyecto. Adicionalmente, Mumme y Pineda (2005: 164) subrayan que “para lograr la certificación de alta sustentabilidad, los proyectos deben presentar un plan de participación pública poscertificación o demostrar otras formas de participación pública continua durante el desarrollo de los proyectos.” Obviamente, existen diferencias marcadas entre los mecanismos y niveles de participación pública durante los procesos de certificación a cada lado de la frontera, siendo notoriamente más baja del lado mexicano (Doughman y García-Acevedo, 2005).

¹¹ En el inicio de sus operaciones el “área fronteriza” de influencia de estas instancias comprendía 100 km al norte y al sur de la línea divisoria internacional. Con la ampliación de su mandato en 2004 esta área se extendió para abarcar hasta 300 km hacia el sur.

Los Foros Ciudadanos de la CILA

El marco institucional formal que sustenta la obligación de la CILA para tener acercamiento con las comunidades fronterizas, se fundamenta en los siguientes documentos oficiales: a) Artículo 2º del Tratado de Aguas de 1944 (DOF, 30 de octubre de 1945); b) el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2013-2018 (DOF, 13 de diciembre de 2013); y c) el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. Estrategia Transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF, 30 de agosto de 2013). Tal fundamento formal y robusto, convierte la promoción de la participación pública y el respectivo acercamiento con las comunidades locales fronterizas en una tarea obligatoria para la CILA Sección Mexicana. De esta manera, desde el 2014, se inició el establecimiento de los Foros Ciudadanos de la CILA para efecto de realizar, con una periodicidad razonable, al menos una vez al año; una serie de Reuniones Públicas del Foro Ciudadano de la CILA en sus diferentes sedes establecidas a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos.

Adicionalmente, el *Reglamento para el Funcionamiento de la Mesa Directiva del Foro Ciudadano* establece que cada Foro Ciudadano de la CILA debe contar con una Mesa Directiva (MD) para la región respectiva y se integra por ciudadanos interesados en participar en los asuntos de competencia de la CILA, con el único requisito de ser ciudadano mexicano residente o con actividad económica o profesional en la localidad respectiva (CILA, 2014). La MD se constituye de cinco personas reconocidas en la localidad y que representen diversos intereses relacionados con las actividades y proyectos de la CILA.¹²

La MD se conforma de un presidente, un secretario y tres vocales que deberán considerar su disponibilidad para facilitar el intercambio de información e inquietudes entre la comunidad local y el Foro Ciudadano de la CILA. Es importante resaltar la función específica que en este sentido tienen las vocalías, dadas las implicaciones potenciales de acercamiento que éstas pueden inducir entre la CILA y la comunidad, lo cual resulta novedoso considerando la historia y tradición de hermetismo de la CILA. De esta manera, los vocales “serán responsables de coordinar con los miembros del público en general, los documentos y presentaciones para el intercambio de información, así como emitir sus comentarios —tanto en las reuniones de la MD como en las Reuniones Públicas— con base a sus conocimientos.” La MD, conjuntamente con el Representante de la CILA en la localidad, definen y establecen la agenda a tratar, así como los términos de la convocatoria para las reuniones públicas y las dinámicas a seguir.

¹² Solo la primera MD será seleccionada directamente mediante invitación directa del Comisionado de la CILA, lo que indica que en lo sucesivo, la Sección Mexicana de la CILA emitirá una convocatoria para integrar la misma.

El Foro Ciudadano de la CILA región Mexicali

La CILA, una instancia tradicionalmente sin contacto directo con los actores sociales locales, recientemente, en enero del 2015, estableció el *Foro Ciudadano de la CILA en Mexicali* (FCM), a efecto de implementar procesos de acercamiento con la comunidad local fronteriza del Municipio de Mexicali, Baja California y San Luis Río Colorado, Sonora, a través de un esquema de “Reuniones Públicas de Foros Ciudadanos” periódicas para abordar, difundir y consultar sobre los principales temas que se atienden en esta región y que tienen que ver con el monitoreo de las aguas entregadas del río Colorado a México, la operación de la Presa Morelos, la salinidad del río Colorado, el saneamiento de Mexicali y el río Nuevo que cruza la ciudad de sur a norte y la frontera para descargar en el Mar Saltón, en Estados Unidos, entre otros temas vinculados a la región particular.

A más de tres años de su conformación, el FCM ha mostrado que aún dista de lo ideal para lograr los objetivos fundamentales como impulsar un mejor entendimiento que sea oportuno para la sociedad local con respecto a sus acciones y proyectos tendientes a mejorar la seguridad hídrica regional relacionada con las aguas transfronterizas, a través de la implementación de un enfoque de gobernanza efectiva. Ello es así, pese a que su propósito establecido formalmente es el de constituirse “como un auxiliar para facilitar el intercambio de información entre la comunidad y la Sección Mexicana de la CILA”. En tanto, los Foros Ciudadanos se convierten en el mecanismo de información y consulta acerca de las actividades y proyectos que la CILA tiene a su cargo en la frontera, “y para conocer otras acciones que en un futuro pudieran impactar las funciones de ésta misma” (CILA, 2014).

La información documental obtenida a partir de las minutas generadas en cada una de las reuniones (CILA, 2017), indica que el FCM realizó cinco reuniones públicas para informar sobre algunos de sus proyectos de operación normal y algunos otros temas generales relacionados con las condiciones de sequía y los pronósticos de escurrimiento en la cuenca del río Colorado (18 de junio de 2015). También, se trataron otros temas referentes a las necesidades de infraestructura y manejo del agua en el Distrito de Riego 014, Río Colorado. Adicionalmente se informó sobre el impacto del programa de flujos ambientales en la restauración de la zona ribereña y Delta del río Colorado (4 de marzo de 2016). No obstante los esfuerzos por informar sobre temas críticos de la región, es evidente que no se abordaron otros temas también urgentes y que en su momento fueron los más álgidos y de los cuales la sociedad local exigía información oportuna, explicación amplia, discusión y reflexión colectiva. Tal es el caso de los procesos de negociación y contenidos de las Actas 319 y 323, ésta última en su momento llamada Acta 32X.

A través de la observación participante realizada por los autores durante las reuniones públicas se identificó que éstas tampoco se caracterizaron por permitir la discusión amplia y profunda de los temas, toda vez que las presentaciones de los expositores, típicamente funcionarios gubernamentales, resultaban muy extensas y saturadas de datos técnicos, además de que no estaban disponibles con antelación para los asistentes, lo que se suma al hecho de que la duración máxima de las reuniones públicas era de dos horas en promedio. Una buena oportunidad se presentó a través de las vocalías del FCM y —a solicitud expresa de grupos organizados de ciudadanos locales tal como la “Liga Agraria Estatal de la Confederación Campesina Independiente, A.C.” el 17 de agosto de 2016— se trató y discutió el tema de la salinidad del río Colorado y sus esquemas de monitoreo, pero ello ocurrió tres meses después de presentada la solicitud, es decir, hasta el 3 de noviembre de 2016.

El mismo proceso de observación participante por parte de los autores y la revisión documental obtenida de la CILA en Mexicali, destaca que después de dicha reunión pública, que resultó álgida e incluso incómoda para las autoridades invitadas, por ello no se realizó, por más de un año, ninguna otra reunión pública adicional del FCM, a pesar de una nueva solicitud expresa tramitada por las vocalías del FCM proveniente de otro grupo de ciudadanos locales denominados “Comité Ciudadano Defensor del Agua, Medio Ambiente, Justicia y Legalidad, A.C.”, el 23 de agosto de 2017.

Dicho grupo solicitaba abordar, informar y explicar con carácter de urgente lo que ya se venía tratando con amplitud desde meses atrás en Estados Unidos, referente a los términos clave que contenía el Acta 323, así como el proceso para su firma; la reunión se programó y reprogramó en Mexicali para el jueves 21 de septiembre del mismo año, pero al final se canceló por la CILA debido a “causas de fuerza mayor”.¹³ Posteriormente, el 26 de septiembre de 2017, se informó en los medios de Santa Fe, Nuevo México, que dicha Acta 323 había sido firmada en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, días atrás, coincidentemente el mismo 21 de septiembre de 2017. Evidentemente este hecho muestra que la necesaria socialización previamente solicitada por los grupos de ciudadanos locales de Mexicali, Baja California y San Luis Río Colorado, Sonora, era aún oportuna, considerando que fue anterior a la firma del Acta 323, sin embargo no fue atendida.

El porqué de la necesidad y exigencia de la implementación de procesos participativos previos a la firma del Acta 323.

El río Colorado es una de las dos corrientes superficiales interestatales e internacionales a nivel mundial que es compartida entre un país más desarrollado, una nación del G8 y un país menos

¹³ Estos atrasos y falta de respuesta a las solicitudes de los grupos locales provocó la toma de las oficinas de la Representación en Mexicali de la CILA por espacio de dos semanas a partir del día lunes 18 de septiembre del 2017.

desarrollado (la otra corriente hidrográfica es la del río Bravo/Grande). Los conflictos sobre la cantidad y calidad de las aguas de esos ríos se han abordado a través del Tratado de Aguas de 1944 y de los compactos interestatales entre los siete estados que integran la cuenca hidrográfica (Thompson, 1999). Del Tratado de Aguas de 1944 se desprenden instrumentos institucionales adicionales llamadas actas o minutas, a través de las cuales se establecen acuerdos sobre temas y regiones específicas del ámbito de competencia de la CILA.

Recientemente, la CILA y su contraparte estadounidense IBWC firmaron el Acta 323 misma que se intitula: *Ampliación de las Medidas de Cooperación y Adopción de un Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua en la Cuenca del Río Colorado*. Ésta acta reemplaza y amplía los alcances de la anterior Acta 319 del 2012, enfocada a los mismos temas y región del río Colorado. Además el Acta 323 incorpora temas nuevos como el de las bases para la implementación de un *Plan Binacional de Contingencia por Sequía Extrema en la Cuenca baja del río Colorado*, y extiende la vigencia de la misma hasta el 31 de diciembre del 2026. De esta forma se pretende dar continuidad a la atención de otros aspectos relevantes, tales como las medidas de prevención para enfrentar eventos sísmicos que pudieran afectar la operación hidráulica en el Distrito de Riego 014 en México y la cooperación sobre asuntos ambientales para la zona ribereña y el Delta del río Colorado en México.

También, a través de dicha Acta, se mantienen las medidas de cooperación para enfrentar el reto de la alta variabilidad climática y consecuentes eventos extremos a nivel de cuenca, mismos que han inducido el establecimiento de esquemas negociados para establecer estrategias de alcance binacional para la distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones altas y bajas. Otros asuntos de importancia se puntualizan y estructuran para el control de la salinidad del río Colorado, ahorro de agua, proyectos de conservación y programas de financiamiento estadounidense para obras hidráulicas en México.

El Acta 323 contiene nueve medidas de cooperación establecidas por las partes negociadoras encabezadas por CILA y IBWC, con el apoyo de los llamados Grupos Técnicos Binacionales (GTB) para cada uno de los temas y donde la CONAGUA —para el caso de la delegación mexicana— y el Buró de Reclamación —para el caso de la delegación estadounidense— tienen una participación como actores gubernamentales preponderantes. Resalta que las acciones de cooperación binacional consideran mecanismos de financiamiento con fondos predominantemente estadounidenses que se aplicarían según cada medida tomada pero que, básicamente en lo relacionado al tema ambiental, deben implementarse durante los primeros tres años de la vigencia del acta. Los otros aspectos contemplan que los Estados Unidos aporten recursos divididos en tres partes donde el primer tercio del financiamiento deberá recibirse y aplicarse antes del 31 de diciembre del 2020; el

segundo tercio antes del 31 de diciembre del 2023 y el tercer y último tercio antes de que concluya el término del acta, el 31 de diciembre del 2026, hasta sumar 31.5 millones de dólares (Acta 323 del Tratado de Aguas de 1944, 2017).

Es importante subrayar que los motivos que dieron lugar a las recientes negociaciones para el manejo binacional del agua transfronteriza del río Colorado se han exacerbado en años recientes. Por ejemplo, la alta variabilidad climática se evidencia con la alta variación de flujos de la corriente principal del río Colorado y la tendencia a la sequía observada desde finales de 1999 (Milly *et al.*, 2005; Pulwarty *et al.*, 2005; Wilder *et al.*, 2013); los sismos continúan como un fenómeno natural impredecible pero con efectos catastróficos en el Valle de Mexicali; y el medio ambiente cobra significancia en la actualidad, cuando tradicionalmente se había considerado como el “usuario olvidado” durante las últimas dos décadas, esto a pesar de ser la parte más importante del ciclo hidrológico natural de la Cuenca del río Colorado.

Dichos motivos son ampliamente justificados, pero ello a su vez hace necesario un proceso de negociación con una visión integral, transparente, participativa, que respete las vocaciones regionales y que apunte hacia un uso y manejo sostenible y equitativo del agua. Sin embargo, el proceso hacia la firma del Acta 323 careció de transparencia y participación amplia —al igual que ocurrió con el proceso de firma del Acta 319—, sobre todo en la porción mexicana y ello provocó la movilización de diferentes grupos de ciudadanos organizados, que se vieron motivados a interponer demandas en contra de la CILA e inclusive a tomar instalaciones gubernamentales federales para mostrar su inconformidad y desacuerdo con respecto al proceso de negociación binacional y las decisiones derivadas.¹⁴

El proceso de negociación referido evidencia que el concepto de seguridad hídrica aparentemente no se está conceptualizando ni implementando adecuadamente por las partes involucradas. Aquí, la seguridad hídrica es entendida como “la capacidad de una población para resguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para el sustento, bienestar y desarrollo socioeconómico sostenibles, para asegurar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con ella, y para preservar los ecosistemas, en un clima de paz y estabilidad política” (UNESCO-Water, 2014).

Más aún, el concepto de seguridad hídrica debiera ampliarse y considerar la idea de la vinculación intrínseca a los sistemas interconectados social-ecológico-hidroclimático, y que puede ser

¹⁴ Posterior a la firma del Acta 319 el 20 de noviembre del 2012 en Coronado, California, diferentes grupos que sintieron dicha acción como un agravio a sus derechos humanos y para su futuro, interpusieron una demanda en contra de la CILA Mexicali ante diferentes instancias legales nacionales e inclusive ante el Tribunal Latinoamericano del Agua; asimismo, en el proceso de la firma del Acta 323, otros grupos de ciudadanos tomaron las instalaciones de las mismas oficinas de CILA en Mexicali manifestando su descontento por la opacidad en los procesos de consulta y por la decisión tomada, según estos grupos, que afecta igualmente el acceso y su futuro productivo y de bienestar social.

alcanzable a través del manejo adaptativo. En este sentido, el manejo adaptativo se refiere a la infraestructura, gestión y manejo del agua que a su vez tienen que ver con la incertidumbre abordada por sistemas de gobernanza flexibles y dinámicos, que reflejen claramente características clave tales como: la confianza y las relaciones iterativas sostenidas, intercambio de información y conocimientos, transparencia y compromiso responsable con todos los usuarios del agua, y representación efectiva —con participación amplia y equidad— entre los tomadores de decisiones, las comunidades locales, la academia y las redes de política pública, que comprenden a la mayoría de los sistemas de gobernanza (Pahl-Wostl, 2006; Wilder, *et al.*, 2010).

La Sección Mexicana de la CILA tiene ante sí el reto de alcanzar los niveles óptimos de participación ciudadana, intercambio de información y consulta amplia y oportuna con las comunidades locales fronterizas de su ámbito de competencia, tal como lo hace tradicionalmente su contraparte estadounidense al socializar, discutir e incorporar consideraciones de usuarios, actores gubernamentales y ONGs, en las Actas del Tratado de Aguas antes de que éstas se firmen, tal como ocurrió con las recientes y estrechamente vinculadas Actas 319 y 323; en esa ocasión la CILA tuvo la oportunidad de avanzar en esa dirección a través de su propio mecanismo de participación pública implementado desde enero del 2015, el Foro Ciudadano de la CILA en Mexicali, antes de la firma del Acta 323, sin embargo, no se aprovechó esa oportunidad de manera adecuada. Esto sin duda hubiera representado una forma efectiva para impulsar y facilitar el diálogo necesario entre ciencia-política pública-comunidad, que tiene cuatro requisitos esenciales, a saber: inclusión, involucramiento, interacción e influencia (Scott, *et al.*, 2012).

Históricamente se ha considerado a la CILA mexicana como una instancia de negociación binacional técnico-diplomática caracterizada por su hermetismo. Su agenda, trasladada posteriormente a las actas, no se discute de manera abierta y pública, tampoco se informa a las comunidades locales —que incluyen a la ciudadanía y diversidad de usuarios— sobre los términos de los acuerdos que se plasmarán en las actas respectivas a firmar por ambos países y típicamente se tienen reuniones con los grupos de trabajo “a puerta cerrada”. Sin embargo, dadas las características de los posibles impactos sociales, económicos y ambientales, así como de los alcances y horizonte temporal y regional de los mismos, esas formas tan poco transparentes como poco participativas resultan inoperantes y anacrónicas considerando los nuevos tiempos de apertura y flujo de información. Velar por los intereses de las comunidades, usuarios y ciudadanos locales fronterizos debería ser la línea a seguir por los entes gubernamentales de negociación binacional, por lo que el consenso es de primordial importancia.

Tal comportamiento institucional es lo que en términos de autores como Chambers (1997) y Birkhoff y Lowry (2003) significa tener claro de quién es la realidad que cuenta y a quién se

debe poner en el centro de las discusiones y decisiones. La idea principal de estos autores es la de promover y garantizar el empoderamiento individual junto con la construcción de capacidades locales, lo que a su vez implica impulsar la participación activa en la solución colaborativa de problemas y el desarrollo de habilidades individuales o grupales de negociación basada en el consenso, comunicación, procesos de grupo y la construcción de coaliciones sociales. Para este caso se debe tener claro que son las necesidades actuales y futuras de los ciudadanos, así como del medio ambiente fronterizo, lo que debe estar al centro de los procesos de negociación binacional del agua.

Conclusiones

La evolución histórica de la CILA muestra la importancia de ésta instancia como el vínculo técnico-diplomático, hoy caracterizado por su hermetismo y mínima actividad participativa para la inclusión de actores, ciudadanos y comunidades locales fronterizas para la gestión y manejo del agua transfronteriza compartida con Estados Unidos. Las diferentes etapas por las que dicha instancia ha pasado, desde que el tema del agua se incorporó en la atención de asuntos binacionales, expresan el aumento de la complejidad y la diversidad de temas que van desde la definición de zonas limítrofes, la cantidad de volúmenes asignados, la calidad del agua entregada, el arrastre y acumulación de sedimentos, las inundaciones, la restauración de la ecología ribereña y delta, la preparación ante eventos sísmicos y, más recientemente, los aspectos relacionados al fenómeno del cambio climático que de manera directa o indirecta, profundiza todos los aspectos anteriores.

Dicha historia ha mostrado significativos episodios de conflicto y cooperación entre ambos países, entre los que sobresalen, para el primer caso, las diferencias por los efectos dañinos en México ocasionados por la salinidad del río Colorado en los años sesenta y setenta, los cuales aún prevalecen; y, para el segundo, las medidas innovadoras de cooperación para el cuidado ambiental. En este trabajo, el marco conceptual y analítico considerado para examinar la actividad reciente de la CILA, facilitó el entendimiento de los procesos de participación ciudadana en aspectos de gestión y manejo de agua transfronteriza. Así, se observó la característica de tal participación incipiente y cerrada para tratar de manera transparente aspectos críticos, lo cual es un indicativo de la deficiente gobernanza del agua, toda vez que sigue existiendo un predominio del papel del actor gubernamental en el manejo y tratamiento de la información que a todos afecta. Esto sin duda dificulta el cumplimiento de los principios fundamentales para alcanzar la seguridad hídrica bajo un esquema de consensos y transparencia, es decir, de gobernanza efectiva.

El análisis realizado a partir de la revisión de otras instancias binacionales relacionadas con la gestión del medio ambiente y los recursos naturales fronterizos —incluida el agua— tales como la CCA y la COCEF-BANDAN, permite confirmar las anteriores afirmaciones toda vez que los esquemas implementados por dichas instancias promueven la participación pública, el involucramiento de comunidades y ciudadanos locales fronterizos directamente afectados o beneficiados, además de la transparencia en el tratamiento de temas críticos, la consulta efectiva y el flujo de información oportuna. Mucho le queda por recorrer aún a la CILA y sus Foros Ciudadanos en éste camino.

El FCM de la CILA región Mexicali y su instrumento vinculante con la sociedad local de Mexicali y San Luis Río Colorado, las Reuniones Públicas del FCM, si bien abren la oportunidad de interlocución y acercamiento —por mandato presidencial— del ente gubernamental con los ciudadanos, deberá ajustar y mejorar sustancialmente su funcionamiento y efectividad, primero, para generar y mantener la credibilidad necesaria y segundo, a partir de ello, demostrar que tales instrumentos institucionales pueden ser útiles para mejorar la gobernanza del agua y para enfrentar conjuntamente el gran reto que implica alcanzar la seguridad hídrica fronteriza en un contexto de alta variabilidad climática y otras amenazas que afectan el acceso al agua en términos de calidad, cantidad, oportunidad y equidad.

Lo anterior supone que la CILA y el FCM se apropien de las enseñanzas y experiencias previas de entes similares que gestionan y manejan el medio ambiente y los recursos naturales binacionales con relativo éxito, sobre todo en materia de participación ciudadana. Tal comportamiento institucional, de hecho, ya no debe ser considerado como una tarea complementaria o un acto voluntario donde además predomina la agenda y el manejo de temas por parte del actor gubernamental, sino que la verdadera gobernanza incorpora de manera profunda, cabal y respetuosa la percepción y opinión ciudadana en los procesos de toma de decisiones sobre temas críticos que afectan el desarrollo regional que, en gran parte, es determinado por la disponibilidad de agua.

La CILA, como ente gubernamental binacional vinculado al manejo del agua transfronteriza que afecta a los usuarios locales, y el FCM, como su mecanismo de comunicación y enlace con las comunidades, debieran promover la transparencia, eliminar la opacidad en sus procesos e inducir la oportuna consulta pública de manera ágil y con flujo de información, de manera incluyente y no selectiva. Para ello, necesita cumplir con su nuevo papel de *gestión compartida* de tal manera que se garantice la implementación de acuerdos binacionales consultados amplia y abiertamente con las comunidades locales y ciudadanos fronterizos, siempre antes de las firmas de las actas, lo que no ocurrió con las recientes Actas 319 y 323, pese a las implicaciones que las mismas tienen para la seguridad hídrica transfronteriza y para el desarrollo regional actual y futuro.

Referencias

- Alanís Ortega, Gustavo (2017). "TLC y Medio Ambiente". El Universal, 26 de febrero, texto completo. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/gustavo-alanis-ortega/nacion/2017/02/26/tlc-y-medio-ambiente>
- Becerra Pozos, Laura (2005), *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. 52 pp.
- BANDAN (Banco de Desarrollo de América del Norte) (2017). "Reporte del Tercer Cuatrimestre 2017". Recuperado de: http://www.becc.org/uploads/files/12-31-17_quarterly_status_report.pdf
- Biermann, Frank; Betsill, Michelle M.; Gupta, Joyeeta; Kani, Norichika; Lebel, Louis; Liverman, Diana; Schroeder, Heike y Siebenhüner, Bernd (2009). "Earth system governance: people, places and the planet". *Science and implementation plan of the earth system governance project. Earth System Governance Report, 1*. IHDP Report 20. Bonn, IHDP: The Earth System Governance Project, 2009.
- Birkhoff, Juliana E. y Lowry, Ken (2003). "Whose Reality Counts?". En Rosemary O'Leary y Lisa B. Bingham (Eds.). *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington, D.C.: Resources for the Future Press book, pp. 27-32.
- Bustamante Redondo, Joaquín (1999). *La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos. Sus Orígenes y su Actuación hasta 1996*. México: UACJ, pp.
- Cabrera, Javier (2005). "Los Retos de la Frontera México-Estados Unidos y el Trabajo de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza". En Alfonso A. Cortez-Lara; Scott Whiteford y Manuel Chávez Márquez (Coords.), *Seguridad, Agua y Desarrollo. El Futuro de la Frontera México-Estados Unidos*. México/EE.UU.: El Colegio de la Frontera Norte-Michigan State University, pp. 183-196.
- Caldera Ortega, Alex Ricardo y Tagle Zamora, Daniel (2017). "Saneamiento de Agua en León, Guanajuato: Revisión de los Conflictos desde el Enfoque de la Gobernanza Ambiental Democrática". En María L. Torregrosa (Coord.), *El Conflicto del Agua. Política, Gestión, Resistencia y Demanda Social*. Ciudad de México: FLACSO-México, pp. 138-140.
- CEIGB (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República, Análisis e Investigación) (2017). "El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y el Futuro de las Disposiciones en la Materia frente a la Renegociación del TLCAN. Nota de Coyuntura". México, D.F.
- Chambers, Robert (1997). *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. London: ITDG Publishing, pp. 23-28.
- CILA (Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos) (2014). "Foro Ciudadano, Documento Marco". Ciudad Juárez, Chihuahua: CILA Sección Mexicana, pp...
- CILA (Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos) (2017). "Acta 323 intitulada Ampliación de las Medidas de Cooperación y Adopción de un Plan Bi-

- nacional de Contingencia ante la Escasez de Agua en la Cuenca del Río Colorado”. Ciudad Juárez, Chihuahua: CILA-IBWC, pp....
- Domínguez, Judith; Martínez, Diana; Palacios, Anabel y Peña, Alejandra (2013). *El Monitoreo Social del Derecho Humano al Agua*. Ciudad de México: El Colegio de México-Instituto Nacional de Desarrollo Social, 169 pp.
- Doughman, Pamela y García-Acevedo, María Rosa (2005). “Visiones Contrastantes del Agua y su Impacto en el Manejo del Agua, la Equidad Social y la Cooperación Transfronteriza. El Manejo de los Recursos Acuíferos en la Frontera México-Estados Unidos”. En Alfonso A. Cortez-Lara; Scott Whiteford y Manuel Chávez Márquez (Coords.), *Seguridad, Agua y Desarrollo. El Futuro de la Frontera México-Estados Unidos*. México/EE.UU.: El Colegio de la Frontera Norte-Michigan State University, pp. 253-288.
- Enríquez Coyro, E. (1976). *El tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre ríos internacionales: una lucha nacional de noventa años*, Tomo I y II. Serie Estudios 47-48. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1338 pp.
- Field, C. Barry (2001). *Natural Resource Economics. An introduction*. New York: McGraw-Hill, 477 pp.
- Fischer, Frank (2000). *Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge*. Durham y Londres: Duke University Press, 352 pp.
- Grey, David y Sadoff, Claudia W. (2006). *Water for Growth and Development: Thematic Documents of the IV World Water Forum*. México, D.F.: Comisión Nacional del Agua, 55 pp.
- Ingram, Helen y Levesque, Suzanne (2005). “Las Instituciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y más allá”. En Alfonso A. Cortez-Lara; Scott Whiteford y Manuel Chávez Márquez (Coords.), *Seguridad, Agua y Desarrollo. El Futuro de la Frontera México-Estados Unidos*. México/EE.UU.: El Colegio de la Frontera Norte-Michigan State University, pp. 127-150.
- Kauffer, Edith (2017). “Un Análisis de la Gobernanza Multinivel en las Aguas Transfronterizas de México con Guatemala y Belice”. *Frontera Norte*, 30(60), pp. 31-56.
- McGinnis, Michael y Ostrom, Elinor. (1992). Institutional Analysis and Global Climate Change: Design Principles for Robust International Regimes. En Rice, M., Snow, J., y Jacobson, H. (Eds.), *Global Climate Change: Social and Economic Research Issues*. Chicago: Midwest Consortium for International Security Studies and Argonne National Laboratory, pp. 45-85.
- Milly, Paul C., Dunne, Krista A. y Vecchia, Aldo V. (2005). “Global Pattern of Trends in Streamflow and Water Availability in a Changing Climate”. *Nature*, 438(7066), pp. 347-350.
- Mumme, Stephen P. y Pineda, Nicolás (2005). “Administración del Agua en la Frontera México-Estados Unidos: Retos de Mandato para las Instituciones Bilaterales”. En Alfonso A. Cortez-Lara; Scott Whiteford y Manuel Chávez-Márquez (Coords.), *Seguridad, Agua y Desarrollo: el Futuro de la Frontera México-Estados Unidos*. México/EE.UU.: El Colegio de la Frontera Norte-Michigan State University, pp. 153-182.

- Mumme, Stephen P.; Ibáñez, Oscar y Till, Suzanne M. (2012). "Multilevel Governance of Water on the U.S.-Mexico border". *Regions & Cohesion*, 2(2), pp. 6-29.
- Mussetta, Paula (2009). "Participación y Gobernanza. El Modelo de Gobierno de Agua en México". *Espacios Públicos*, 12(25), pp. 66-84.
- Pahl-Wostl, Claudia (2006). "Transitions Towards Adaptive Management of Water Facing Climate and Global Change". *Water Resources Management*, 2(1), pp. 49-62.
- Pulwarty, Roger S., Jacobs, Katherine L., y Dole, Randall M. (2005). *The Hardest Working River: Drought and Critical Water Problems in the Colorado River Basin*. Florida: CRC Press, pp. 249-286.
- Scott, Christopher A.; Varady, Robert G.; Meza, Francisco; Montaña, Elma; De Raga, Graciela B.; Luckman, Brian y Martius, Christopher (2012). "Science-Policy Dialogues for Water Security: Addressing Vulnerability and Adaptation to Global Change in the Arid Americas". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 54(3), pp. 30-42.
- Svendsen, Mark, Wester, Philippus y Molle, François (2005). "Managing River Basins: An Institutional Perspective". En Svendsen, Mark (Ed.), *Irrigation and River Basin Management. Options for Governance and Institutions*. Wallingford, UK, Colombo, Sri Lanka, and Cambridge, MA: CABI Publishing, pp. 1-18.
- Thompson, Stephen A. (1999), *Water Use, Management, and Planning in the United States*. Estados Unidos: Academic Press, pp. 371
- Torregrosa, María Luisa (2017). *El Conflicto del Agua. Política, Gestión, Resistencia y Demanda Social*. Ciudad de México: FLACSO-México, 364 pp.
- UN-Water (Organización de las Naciones Unidas-Agua) (2013). *Water Security and the Global Water Agenda: A UN-Water Analytical Brief*. Hamilton, ON: UN University, 47 pp.
- UNESCO-Water (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014). "Programa Hidrológico Internacional. Seguridad Hídrica: Respuestas a los Desafíos Locales, Regionales y Mundiales". París, Francia: UNESCO.
- Varady, R. G., Scott, C. A., Wilder, M., Morehouse, B., Pablos, N. P., y Garfin, G. M. (2013). Transboundary Adaptive Management to Reduce Climate-Change Vulnerability in the Western US-Mexico Border Region. *Environmental Science & Policy*, 26, pp. 102-112.
- Vargas, Sergio y Mollard, Eric (Eds.) (2005). *Problemas Socio-Ambientales y Experiencias Organizativas en las Cuencas de México*. Juitepec, Morelos: Semarnat-IMTA-IRD-Conacyt, 385 pp.
- Wilder, Margaret; Scott, Christopher A.; Pineda Pablos, Nicolás; Varady, Robert G.; Garfin, Gregg M. y McEvoy, James (2010). "Adapting Across Boundaries: Climate Change, Social Learning, and Resilience in the US-Mexico Border Region". *Annals of the Association of American Geographers*, 100(4), pp. 917-928.
- Wilder, Margaret; Garfin, Gregg; Ganster, Paul; Eakin, Hallie; Romero-Lankao, Patricia; Lara-Valencia, Francisco; Cortez-Lara, Alfonso; Mumme, Stephen P.; Neri, Carolina y Muñoz-Arriola, Francisco (2013). "Climate Change and US-Mexico Border Communities". En Gregg Garfin;

Angela Jardine; Robert Merideth; Mary Black y Sarah LeRoy (Eds.), *Assessment of Climate Change in the Southwest United States. A Report Prepared for the National Climate Assessment*. Washington, D.C.: Island Press-Center for Resource Economics, pp. 340-384.

Wilder, Margaret; Liverman, Diana; Bellante, Laurel y Osborne, Tracey (2016). "Southwest Climate Gap: Poverty and Environmental Justice in the US Southwest". *Local Environment*, 21(11), pp.1332-1353.

World Water Forum 6th (2017). Recuperado de: www.worldwaterforum6.org..

Zamora-Arroyo, Francisco; Pitt, Jennifer; Cornelius, Steve; Glenn, Edward; Hinojosa-Huerta; Osvel; Moreno Marcia; García Jaqueline; Nagler, Pamela; De La Garza, Meredith y Parra, Ivan (2005). *Conservation Priorities in the Colorado River Delta, Mexico and the United States*, Tucson, Arizona: Sonoran Institute, Environmental Defense, University of Arizona, Pronatura Noroeste, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y World Wildlife Fund, pp. 103.

Ziccardi, A. (1999). Los actores de la participación ciudadana. *Instituto de Investigaciones Sociales*, UNAM, México, 18, pp. 1-9.

Editor asociado: Cristian Kraker Castañeda

Recibido: 29 mayo 2018

Aceptado: 8 noviembre 2018