

3.2 El agua en la frontera: un asunto de seguridad

Dr. Andrés Ávila Akerberg

Política y Legislación Ambiental (POLEA)

Quiero argumentar por qué el agua es un asunto de seguridad nacional. Un análisis teórico y un caso de estudio de suma relevancia para México es la frontera. ¿Por qué seguridad? Teóricamente la seguridad se puede asumir desde un punto de vista tradicional y no tradicional. Tradicional es la parte militar, realista, etcétera. No tradicional es la multidimensional, ya que hay muchas maneras de ver la seguridad: puede ser la inseguridad, la inseguridad ambiental, los colapsos económicos, etcétera. La visión tradicional es la que predominó durante la *guerra fría*, aunque sigue siendo vigente, ya ha cambiado.

La no tradicional, en realidad se le atribuye a la crisis petrolera de 1973, la relacionada con el embargo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Aquí el mundo se dio cuenta que sin necesidad de ejércitos había jaque mate a la estabilidad de las naciones. Entonces, esto hizo que se replantearan las cuestiones de seguridad y a partir de aquí se consideran otras amenazas.

El agua puede verse desde ambas perspectivas: no convencional, porque no necesitamos llegar a la violencia para que logre ponernos en aprietos a nivel nacional; y la convencional, esto es, desde el punto de vista de los propios desastres naturales, de la salud, de los ecosistemas, por mencionar algunos. No solo es el bienestar del medio ambiente, sino de todos los servicios que dejaríamos de tener, lo cual implicaría una inestabilidad bastante importante.

La vía tradicional es muy común porque son muchos los países que comparten algunas de las cuencas internacionales. Muchas veces se utilizan a los ríos como fronteras para separar a los países; por lo tanto, existe mucho potencial de conflicto, si de repente no

hay agua, se propicia el enojo. Medio Oriente, en algunas regiones África y aquí mismo, al norte de nuestro país, representan casos importantes.

Algo importante a destacar es que: así como existe mucho potencial de conflicto, también existe mucho potencial de cooperación. El conflicto se evita en la medida que existan instituciones y acuerdos. La teoría dice que el potencial de conflicto es menor en la medida que las instituciones se adaptan a los cambios. Las cuencas no son eternas y no son siempre iguales. Hay movimientos geográficos y climáticos que cambian la disponibilidad. Si las instituciones se adaptan a estos cambios, entonces el conflicto es más probable que disminuya.

Enfatizaré el caso de México. Tenemos tres ríos que son fronterizos: el Río Bravo, que son casi dos mil kilómetros de frontera; el Río Colorado, que son 32, pero también es un importante abastecedor de agua para el Valle Mexicano y, por último; el Río Tijuana que en total su extensión es de 152 kilómetros (Véase Mapa 3.1).

Mapa 3.1 Áreas de cuencas internacionales en la frontera México-EUA



Fuente: Presentación del ponente

El agua situada en la frontera, al ser un recurso escaso, puede ser un asunto de seguridad, desde el punto de vista convencional y no convencional. A continuación, me referiré a los dos aspectos. ¿Cómo está la gobernanza, por decir así de la frontera? Tenemos un acuerdo que data de 1906, el cual continúa siendo vigente y gracias a él, Ciudad Juárez recibe la cantidad de 74 millones de metros cúbicos al año. Este tratado se firmó cuando Ciudad Juárez tenía 160 mil habitantes y en 2017 ya somos un millón y medio de personas en total. Ha crecido 800 por ciento más la población. Este es uno de los acuerdos que podría adaptarse a las actuales circunstancias.

El otro caso, que también es muy importante y tal vez más conocido, se remonta a 1944. En ese año se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), con el cual se da un paso importante de la gobernanza hídrica de la frontera. La comisión es binacional y en ese tratado finalmente se acuerda regular las cuencas del Colorado y el Bajo Río Bravo. Del Río Colorado recibimos agua en México y del Bajo Río Bravo, nosotros damos agua a Estados Unidos. Nosotros recibimos más agua de la que damos, entonces, en balance nos conviene. Sin embargo, a nivel fronterizo la dinámica es distinta porque unos estados dan agua y otros estados la reciben, a unos les gusta y a otros no les gusta. Por ejemplo, estados que reciben del Colorado no quieren mover el tratado; los que dan del Bravo sí quisieran renegociarlo.

Ha habido muchos vacíos en los acuerdos como la calidad del agua y las aguas subterráneas que nunca han estado reguladas y siguen sin regularse. La manera para adaptarse es a través de las actas. Ya sucedió una controversia, que es el caso de la salinidad del Río Colorado, la cual generó tensiones muy importantes en las décadas de los 60 y 70. Se resolvió a través de las actas, pero esto es uno de los primeros focos de alarma en este sentido.

La administración ambiental también ha ido evolucionando. Muchas instituciones ambientales han ido apareciendo en lo que corresponde a la regulación del agua en la frontera, muchas de ellas a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por ejemplo, surgió la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)

y otros propios programas de la frontera. Este tema es de gran actualidad, ya que en la renegociación del acuerdo comercial entre los países no se dio tanto esta discusión fronteriza como fue en el 94.

Las proyecciones son poco alentadoras, si continúa el crecimiento demográfico y mantenemos estable la cantidad de agua, por lo menos dos de las tres cuencas fronterizas van a estar en situación de escasez (I y VI) ¿Qué es escasez? Menos de mil metros cúbicos por persona al año. La única zona que más o menos se salva es la II. Noroeste (Véase Cuadro 3.1)

Cuadro 3.1 Disponibilidad de agua en la frontera

Región administrativa	Disponibilidad natural media per cápita 2010 (m ³ /hab/año)	Disponibilidad natural media per cápita 2015 (m ³ /hab/año)	Disponibilidad natural media per cápita 2017 (m ³ /hab/año)	Disponibilidad natural media per cápita 2030 (m ³ /hab/año)
I. Península de Baja California	1 250	1 115	1 057	881
II. Noroeste	3 161	2 912	2 837	2 465
VI. Río Bravo	1 144	1 004	1 019	894
XI. Frontera Sur	22 393	18 852	18 776	16 643
XIII. Aguas del Valle de México	160	148	144	134
TOTAL NACIONAL	4 230	3 692	3 656	3 285

Fuente: Presentación del ponente. Comisión Nacional del Agua. Estadísticas del Agua en México, SEMARNAT, México, 2012, 2013, 2016 y 2018.

Las tres zonas hidrológico- administrativas con más presión son las tres de la frontera. Hay poca agua y la presión va a seguir siendo bastante importante. El crecimiento demográfico es un ingrediente más para la menor disponibilidad del agua, las proyecciones también son bastante alarmantes y sumemos la cantidad de migrantes que se está quedando en la zona fronteriza, que generan aún más presión. En el cuadro anterior se puede apreciar la diferencia con la frontera sur y cómo la disponibilidad en la Ciudad de México es una situación bastante grave también. ¿Qué pasa si en la región norte del país nos quedamos sin el recurso preciado? Ahí ponemos en riesgo casi la cuarta parte del Producto Interno del

País. No necesitamos que haya violencia, simplemente si no funcionan estos estados fronterizos, los cuales dependen del agua para funcionar (como todos), tenemos una problemática bastante grave.

Entre menos agua superficial, más se utilizan los acuíferos y entre más se utilizan los acuíferos, menor es la calidad del agua. Este es otro patrón recurrente, por ejemplo, en el Paso-Juárez se usa el acuífero del Bolsón del Hueco que ya está en situaciones críticas y que, como muchos otros datos del 2030, se prevé que ya quedé sin agua. Entre menos agua, la poca que va quedando es de menor calidad, porque está más llena de minerales.

Finalmente, una variable difícil de proyectar, de la cual cada vez tenemos mayor certeza, es la del cambio climático. Normalmente en las proyecciones a futuro no se asume que el cambio climático va a cambiar la disponibilidad del agua. El agua de la frontera nace de las montañas rocallosas, del deshielo. Si se tiene menos hielo, se tiene menos agua. Con más calor, menos hielo y menos agua. De acuerdo con datos de la Sexta Comunicación Nacional de Cambio Climático, hay una reducción notable del promedio de agua renovable en la Península de Baja California para el año 2030 y en Mexicali las ondas de calor se han incrementado.²⁶ Otros datos proporcionados el año pasado por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) establecen que tres por ciento de la gente en el mundo que estará en una situación de depresión hídrica se situará en América del Norte y también en los estados vecinos de Estados Unidos. El asunto es binacional y si esto estalla en algún momento, habrá consecuencias bastantes graves.

La pregunta es: ¿siguen siendo vigentes estos acuerdos que se han señalado con anterioridad? Para algunos sí y para otros no, depende a quién se le pregunte. En general, en México se dice que es mejor no modificar nada porque en la negociación resultamos con una ventaja en el sentido de que recibimos más agua de la que damos y cualquier otra negociación puede cambiar la balanza. Lo que sí es un hecho es que debemos revisarlos y adaptarlos porque la frontera ha cambiado mucho en sus condiciones demográficas, climáticas y geográficas.

²⁶ La Sexta Comunicación se puede consultar en: <https://cambioclimatico.gob.mx/sexta-comunicacion/>

Una última cuestión: el tema hídrico todavía no se trata como algo de seguridad nacional a nivel legislativo. Ayer revisé la Ley de Seguridad Nacional y no hay mención alguna, a pesar de que hay evidencia de sobra para entenderla como tal. Lo que sí existe es la cuestión de que, si no hay agua, esto puede afectar a las instituciones, a la democracia o los ataques a la infraestructura estratégica que se pueden asociar del agua, como las presas.²⁷ En consecuencia, no se cuenta con la presencia de ministerio, secretaría o agencia especializada en el Consejo de Seguridad.

Sin duda, el tema hídrico es de seguridad ambiental, pero también de seguridad nacional. El hecho de que no haya habido problemas no implica que no los vaya a haber. Este es un asunto en el que debemos poner atención. Al respecto, espero que no se tomen siempre las decisiones desde la Ciudad de México, sino que también se tenga la posibilidad de decidir desde la frontera en este sentido.

²⁷ Al respecto véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf