

III. Reflexiones sobre seguridad

Geopolítica del agua en América del Norte

Conflicto y cooperación en las cuencas compartidas entre Canadá y Estados Unidos*

STÉPHANIE LAVAUX
slavaux@urosario.edu.co

GISELLE CATALINA GÓMEZ V.
giselle.gomez@urosario.edu.co

Artículo recibido 20/02/2007
Evaluación par externo 23/02/2007
Evaluación par interno 06/03/2007

Resumen

Canadá y Estados Unidos comparten en su frontera más de 150 ríos y lagos que han sido objeto de diferentes controversias. Por tal motivo, se han establecido mecanismos de cooperación, tales como la Comisión Mixta Internacional,

* Este artículo se inserta en el proyecto de investigación “Impacto de la degradación ambiental sobre la seguridad en Colombia, y en particular en sus zonas de fronteras. Análisis y propuestas de mejoramiento a partir de los modelos canadienses de protección de la seguridad humana y de gestión de los recursos naturales”, adscrito a la línea de investigación sobre seguridad regional e internacional del Centro de Estudios políticos e internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales del CEPI. El análisis de las problemáticas asociadas a la gestión de los recursos hídricos canadienses se llevó a cabo gracias a un estudio de campo realizado entre el 19 de septiembre y el 8 de octubre de 2006, hecho posible gracias al “Faculty Research Award 2006” otorgado a la investigadora principal por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 144-179, semestre I de 2007

con el fin de regular y armonizar los temas concernientes a estas cuencas compartidas. Sin embargo, esos instrumentos en la actualidad ya no son suficientes para preservar la seguridad ambiental de la zona y dar el manejo adecuado a las problemáticas ecológicas que se presentan. Las dinámicas de la hidropolítica que involucran a un país como Estados Unidos, caracterizado por una escasez hídrica importante, ocupan un lugar relevante en las agendas de estos dos gobiernos y que con mayor abinco, comprometen la soberanía de ambos, al generar relaciones de tensión y una carencia de instrumentos institucionales internacionales que les permitan dirimir de manera efectiva estas nuevas controversias.

Palabras clave: *agua, cuencas transfronterizas, Comisión Mixta Internacional, escasez, soberanía, transferencias masivas.*

Abstract

Canada and the United States share more than 150 rivers and lakes along their borders, which have been subject to different conflicts. For such reason, cooperation mechanisms have been established, such as the International Joint Commission, with the aim of regulating and reconciling the topics concerning such shared basins. However, today those instruments are not sufficient anymore for the preservation of the environmental security and for providing proper management of the ecologic issues that arise. The hydropolitics dynamics involving such a country as the United States, which features a major water shortage, hold a relevant place in the agendas of these two governments, and compromise harder both countries sovereignty by creating tense relations and a lack of international institutional instruments which enable them to resolve these new conflicts on an effective way.

Key words: *Water, transboundary basins, International Joint Commission, scarcity, sovereignty, massive transfers.*

The rivers and lakes of Canada occupy a unique niche in the relationship of society and environment. "Lifeblood of the nation", Hugh MacLennan called them. So they are, and in a symbolic as well as an economic sense. Water is more than just a valuable natural resource; it is a major artery in Canadian's image of the landscape and sense of national identity.

Barry Sadler, *Natural Resources Journal*, vol. 26, 1986.

Introducción

¡América tiene sed!

Analizar la hidropolítica de una región —es decir, la geopolítica del agua— en el marco de los estudios sobre seguridad ambiental, no presenta una cierta pertinencia únicamente en zonas de gran escasez o de alta conflictividad política, como Oriente Medio, África Subsahariana o Asia del Sureste.

Es igualmente interesante hacerlo en espacios en los cuales este recurso, a pesar de ser relativamente abundante, representa para los estados presentes tanto un objeto de codicia como un elemento fundamental del poder y de la soberanía nacional.

En este contexto, el estudio de la hidropolítica en América del Norte ofrece una manera distinta de pensar las guerras por el agua, en un contexto de vecindario no conflictivo sino al contrario, caracterizado por un alto grado de integración regional, sobre todo económica.

Además, permite acercarse a una realidad poco conocida y estudiada, la de la debilidad y dependencia de Estados Unidos —primera potencia mundial— en materia de recursos hídricos renovables frente a su vecino canadiense que posee reservas abundantes y que se encuentra en una situación geoestratégica ventajosa relacionada con su estatus de país ubicado mayoritariamente cuenca arriba. Desde

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 144-179, semestre I de 2007

hace varios años, Estados Unidos está experimentando un escenario preocupante de escasez que dificulta el desarrollo de varias de sus regiones, lo que a su vez lleva a la agudización de las tensiones políticas, económicas y sociales internas. Encuentra así en su vecino y aliado regional una fuente lógica de abastecimiento frente a lo cual Canadá tiene dificultad a resistir.

Estados Unidos tiene sed¹ y Canadá tiene el agua. El debate nace entonces del desencuentro político entre los intereses nacionales estadounidenses en busca de solucionar sus problemas de tensiones internas y de escasez estructural en el marco de los acuerdos regionales pactados, y los canadienses, que buscan proteger su soberanía en materia de control de las cuencas hídricas fronterizas.

El marco de análisis

La seguridad ambiental

Sin desconocer que a partir de los años cincuenta los análisis sobre seguridad y medio ambiente conocieron unos primeros intentos para relacionar cuestiones de cambio medioambiental con seguridad² (sin emplear el concepto de seguridad ambiental),³ la primera generación de estudios sobre el tema apareció en la primera mitad de la década de los ochenta. Esta versión inicial, ampliada y transnacional de la seguridad, estableció un esquema en el cual las dimensiones políticas, económicas, societales y sobre todo medioambientales cobran una importancia fundamental en varios ámbitos (sistémico, regional, estatal e individual), frente a la dimensión militar nacional convencional. Empero, al abrir de manera exagerada el abanico de

¹ Maclean's, "America is thirsty, Let's sell them our water before they take it", p. 26, diciembre de 2005.

² Estos primeros intentos no se notaron únicamente en la bibliografía académica. En efecto, en la práctica internacional, en particular del derecho internacional, el trauma de la guerra de Vietnam y de las consecuencias ecológicas y humanas del uso masivo de agentes químicos (como el Napalm) motivaron la creación, firma y ratificación de la Convention on the Prohibition of Military or any Other Hostile use of Environmental Modification Techniques (Enmod Convention), en 1977.

³ Lester Brown, "Redefining Security", en *WorldWatch Paper*, Washington, WorldWatch Institute, No. 14, 1977.

posibles tipos de degradación ambiental potencialmente peligrosos para la mayoría de las actividades estatales o individuales, sin nunca comprobarlo de manera empírica, esa primera ola fue objeto de muchas críticas, que subrayaron el hecho de que el discurso de sus autores más representativos se asemejaba más a consignas políticas que a verdaderos instrumentos analíticos.⁴

Sin embargo, la idea original, todavía presente en la actualidad, era muy interesante y pretendía hacer de los asuntos medioambientales temas de *high politics*. En reacción a los vacíos metodológicos dejados por el primer intento de análisis serio del impacto de la degradación ambiental en materia de seguridad, se generaron nuevos acercamientos más científicos y menos políticos, dedicados específicamente al estudio de la importancia del estrés ambiental como fuente de tensiones y conflictos interestatales e intraestatales (segunda generación) o como amenaza al bienestar humano (tercera generación).

En este contexto, en busca de legitimidad tanto académica como política, la segunda generación de estudios de la seguridad ambiental apareció al inicio de la década de los noventa, con el objeto de ofrecer hallazgos empíricos a la relación entre medio ambiente y seguridad o, más bien, en los términos del Grupo de Toronto —líder de esta tendencia—, entre escasez de recursos y tensiones inter e intraestatales. Fue así como se restringió, durante mucho tiempo y de manera casi hegemónica, el ámbito de la investigación en seguridad ambiental a las relaciones entre las variables *escasez de recursos renovables* y *tensiones políticas incluso violentas*, más visibles y en consecuencia más fácilmente demostrables empíricamente.

Esta segunda generación se benefició también de los aportes de otro programa de investigación, el Environment and Conflicts Project (Encop), del Centro de Estudios de Seguridad e Investigación en Conflicto en Berna, Suiza. Como el Grupo de Toronto,

⁴ Karin Dokken y Nina Graeger, “The Concept of Environmental Security: Political Slogan or Analytical Tool?”, en *PRIO Report*, Oslo, International Peace Research Institute, No. 2, 1995.

Encop trata de analizar las relaciones entre escasez de recursos y conflicto político en particular en los países en desarrollo.

Mientras que Encop intentó desarrollar una tipología de conflictos al investigar qué tipos de degradación ambiental causan determinados tipos de conflicto político, los aportes del Grupo de Toronto buscaron crear un modelo metodológico, con base en evidencias empíricas en algunos Estados en desarrollo y, en la *trazabilidad* de las complejas relaciones causales⁵ entre la variable independiente *escasez de recursos* y la dependiente *tensiones políticas*. Estas relaciones son mediadas por diferentes variables socioeconómicas paralelas y simultáneas, tales como el nivel de pobreza, las migraciones, el tipo de sistema económico y el grado de dependencia para asegurar el adecuado desarrollo económico nacional, los niveles educativos, las divisiones étnicas y de clase, el grado de legitimidad del régimen político, o incluso el nivel de presión de la opinión pública interna.⁶

En resumen, esta segunda ola de estudios sobre seguridad ambiental determinó que el deterioro de la calidad del medio ambiente, entendida como escasez de recursos renovables o cambio medioambiental, podía empeorar otros factores políticos, sociales o económicos susceptibles de constituirse, a su vez, en la causa de tensiones políticas incluso violentas. Con el fin de dar cuenta de esta relación indirecta entre degradación ambiental y conflicto, se habla entonces de *conflictos medioambientalmente-inducidos*.⁷

Al tratar de generar una ruptura con la segunda generación de estudios sobre medio ambiente y seguridad, nació a finales de los años noventa una tercera tendencia, muy crítica en particular de los postulados y métodos del Grupo de Toronto, basada en una visión más

⁵ Llamado *Process tracing*.

⁶ Thomas Homer-Dixon, "The Project on Environment, Population and Security: Key Findings of Research", en *Environmental Change and Security Project Report*, No. 2, verano, 1996, p. 45.

⁷ Geoffrey D. Dabelko, Mark Halle, Steve Lonergan y Richard Matthew, *State-of-the-Art Review on Environment, Security and Development Co-operation*, documento de trabajo preparado para el Working Party on Development Co-Operation and Environment, OECD Development Assistance Committee, París, p. 26.

optimista de las relaciones internacionales. Esta tercera generación procura ampliar la gama de variables dependientes para incluir ingredientes de seguridad humana⁸ opuestos a los postulados conflictivos estatales de sus predecesores. Parte del Environmental Change and Security Project del Woodrow Wilson Institute en Estados Unidos comparte esta tercera visión de la seguridad ambiental.

Así, en contraposición con las hipótesis de conflicto ambiental centradas en el Estado y basadas en conceptos como la lucha por el poder, el interés nacional, la protección de la soberanía y de la seguridad nacionales, entre muchos otros, los acercamientos humanos, más comprensivos, conectan los escenarios de escasez ambiental con amenazas a los valores, la identidad, la cultura, el desarrollo sostenible y el bienestar económico y social de las personas. Frente a la conexión medio ambiente/tensión política/seguridad nacional, propuesta por los “violentólogos” de la seguridad ambiental, se propone así una nueva trilogía alternativa que relaciona medio ambiente con desarrollo sostenible y seguridad humana.

En la actualidad, se perfila una cuarta tendencia que apela a acercamientos más comprensivos y holísticos a la seguridad ambiental.⁹ Basada en la combinación de las generaciones anteriores, esta nueva visión observa las relaciones entre el medio ambiente y la seguridad en términos multidimensionales, tanto de conflicto político como de cooperación y de desarrollo, para los Estados industrializados y en desarrollo como para los grupos humanos y las personas.

⁸ Marc Levy, “Time for a Third Wave of Environment and Security Scholarship?”, en *Environmental Change and Security Project Report*, The Woodrow Wilson Institute, No. 1, 1996, pp. 44-46; John Barnett, “Destabilizing the environment - conflict thesis”, en *Review of International Studies*, Londres, British International Studies Association, No. 26, 2000, pp. 271-288; Adil Najam, “The Human Dimensions of Environmental Insecurity. Some Insights from South Asia”, en *Environmental Change and Security Project Report*, The Woodrow Wilson Institute, No. 9, 2003, pp. 59-73.

⁹ Ken Booth, “Security and Emancipation”, en *Review of International Studies*, Londres, British International Studies Association, vol. 17, No. 4, 1991, pp. 313-326; Programme Canadien des Changements à L'échelle du Globe, 1996.

La visión particular de la seguridad hídrica que se enmarca en esa cuarta corriente como parte fundamental de la seguridad ambiental,¹⁰ refleja el hecho de que las controversias internacionales sobre los recursos de agua dulce no solamente se pueden analizar a la luz de un posible conflicto violento sino, especialmente, a la luz de la oportunidad para la instauración de posibles mecanismos de resolución pacífica de los conflictos hasta de escenarios de negociación, cooperación e institucionalización regional.

Es definitivamente en esta cuarta generación que se inscribe nuestro caso de estudio, el cual analiza el agua en América del Norte a la vez como un factor de cooperación, un instrumento de desarrollo y una causa de disputas entre Canadá y Estados Unidos.

El caso de estudio

Las aguas compartidas entre Canadá y Estados Unidos: entre tensiones y cooperaciones

Desde la provincia de British Columbia y el estado de Washington hasta las provincias de New Brunswick y Québec y el estado de Maine, Canadá y Estados Unidos comparten una extensa frontera terrestre en la cual se encuentran alrededor de 150 ríos y lagos¹¹ que pasan de un territorio al otro, haciendo caso omiso de la línea de frontera.

De los recursos hídricos que comparten Canadá y Estados Unidos los ríos St. Mary, Milk, Columbia, Souris, Red, Rainy, Niagara, St. Lawrence y St. Croix, junto con los Grandes Lagos¹² y otros lagos como el Osoyoos, el Kootenay, el Rainy, el Namakan y el Woods han merecido la mayor atención de los gobiernos de estos dos países, tanto por la extensión y cantidad del recurso, en algunos casos, como por las rampantes amenazas políticas y ambientales en otros.

¹⁰ Peter Gleick, "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security", en *International Security*, MIT Press, vol. 18, No. 1, verano 1993, pp. 79-112.

¹¹ M. Cohen, "The Commission from the inside", en R. Spencer, J. Kirton y K.R. Nossal (eds.), *The International Joint Commission Seventy Years*, Center for International Studies, University of Toronto, 1977, pp. 106-124.

¹² De los Grandes Lagos hacen parte: el Superior, el Michigan, el Huron, el Erie y el Ontario.

A pesar de la aparente abundancia de las numerosas cuencas y ríos compartidos entre los dos países, el contexto de interdependencia hídrica no es perfecto; al contrario es asimétrico. En efecto, la mayoría de las reservas del oeste americano son explotadas, incluso por encima del límite de su sostenibilidad. El desarrollo económico y el modo de vida descansan fundamentalmente sobre la explotación de los recursos naturales y en particular del agua dulce. California, Colorado, Nevada, Arizona o Texas sufren de esa escasez creciente debido a una explosión de población y la fuerza del lobby agrícola, lo que ocasiona la sobreexplotación de las reservas subterráneas y de superficie así como la salinización de las tierras cultivables. Esos estados tienen grandes dificultades para mantener sus niveles actuales de abastecimiento, los ríos Colorado, San Joaquín, Owens u Ogallala conociendo situaciones preocupantes de déficit hídrico.¹³ Al contrario, en el Norte, en Canadá, el agua dulce es abundante y poco explotada a pesar del relativo declive de los niveles y flujos de los Grandes Lagos y del Río Saint-Laurent así como de la mediocre calidad del agua en numeras otras cuencas.

Es así como la repartición desigual de los recursos en agua y la dotación ampliamente excedentaria de Canadá dieron nacimiento a numerosos proyectos de constitución de un mercado del agua, de orden bilateral. ¿Si el agua es abundante en el Norte, por qué no importarla? Transferir el agua desde el Estado vecino, parece en efecto, políticamente menos arriesgado para Estados Unidos que imponer unas tarifas más altas o implementar políticas generalizadas de reducción de consumo.

Es cierto que las solas reservas de los Grandes Lagos y otros lagos importantes de Canadá parecen considerables, lo que aseguraría la

¹³ Sólo para la cuenca del Ogallala, el déficit hídrico suma diecisiete mil millones de metros cúbicos por año, debido además a unas tarifas muy bajas que no incitan a la conservación del recurso. Durante los años 80, el nivel del recurso bajaba de alrededor de 15 cm por año; en 1994 la reducción aceleró hasta 60 cm e incluso 1m en 1995, ritmo que se mantiene hasta ahora. Lasserre, Frédéric, "L'Amérique a soif : les besoins en eau de l'ouest des Etats-Unis conduiront-ils Ottawa à céder son l'eau du Canada?", en *International Journal of Canadian Studies*, No. 24, otoño 2001, p.199.

pertinencia de los proyectos de importación y transferencia de agua dulce. Sin embargo, ilustrando la problemática en toda la zona de frontera, desde la firma en 1985 de la Carta de los Grandes Lagos y en 1998 de una declaración común entre los Estados americanos y las provincias canadienses ribereñas del sistema hidrográfico,¹⁴ las autoridades políticas canadienses rechazaron la posibilidad de exportar agua debido a consideraciones ambientales (por miedo a los impactos negativos cuenca arriba), a presiones de la opinión pública (que considera el agua dulce como parte de su identidad y en consecuencia como un bien no comercializable) así como a motivos geoeconómicos. ¿Por qué reforzar la atracción de económica de los estados del oeste hacia los cuales tantas empresas se deslocalizaron, al cederles agua?¹⁵

Sin embargo, ese escenario de tensión política entre los dos vecinos no debe hacer olvidar los múltiples escenarios de buena gobernanza hídrica regional. En efecto, como instrumento de resolución de las controversias binacionales relacionadas con el mal uso de los recursos compartidos, con la mala gestión de las cuencas fronterizas o con las situaciones crecientes de contaminación, en particular agrícola, urbana e industrial, se institucionalizaron varios mecanismos de cooperación, como la creación de la Comisión Mixta Internacional, que pueden ser considerados como modelos exitosos de gestión integrada de las cuencas internacionales para el resto del continente. No obstante, esas instituciones tienen competencias limitadas al ser únicamente organismos de concertación y de consulta que sugieren acciones y posiciones a los respectivos gobiernos federales, provinciales y estatales. Ningún mecanismo parecido se ha implementado hasta ahora para solucionar las tensiones derivadas de las posibles comercializaciones masivas del recurso hídrico en el marco de Nafta.

¹⁴ Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pennsylvania, Wisconsin así como Ontario y Québec.

¹⁵ Frédéric Lasserre, "L'Amérique a soif, les Etats-Unis obligeront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada?", en Frédéric Lasserre y Luc Descroix, *Eaux et Territoires, Tensions, Coopérations et Géopolitique de l'Eau*, capítulo 14, Université du Québec à Montréal, 2005, p. 386.

La problemática

Las transferencias masivas de agua como herramienta de desarrollo e instrumento de poder

“Después del petróleo y del gas natural, es ahora el oro azul de Canadá que los americanos codician. El apetito de George W. Bush hacia su vecino del norte parece insaciable”.¹⁶ Es así como el diario francés *Libération* sintetizaba las nuevas controversias relacionadas con las posibles exportaciones de agua dulce entre Canadá y los Estados Unidos.

La cuestión de las transferencias masivas de agua de Canadá hacia Estados Unidos, tema ampliamente controvertido por la opinión pública canadiense, remite fundamentalmente a una problemática política interna de Estados Unidos. ¿Cómo asegurar el desarrollo económico de regiones occidentales semi-áridas en las cuales los recursos hídricos han sido tradicionalmente sobreexplotados? ¿Cómo evitar la agudización de las tensiones sobre la repartición de un recurso escaso? ¿Cómo superar la negativa de muchos de los estados federados a ser la fuente interna de las transferencias masivas que los estados del oeste necesitan tanto? ¿Cómo obligar a Canadá a vender su recurso estratégico más precioso a pesar de la posición política del gobierno actual que prohíbe las exportaciones masivas de agua dulce fuera del territorio nacional?

Esas problemáticas se hicieron tanto más agudas cuanto que surgieron en los últimos años nuevos proyectos de transferencias masivas de agua desde los Grandes Lagos, lo que afecta negativamente tanto a las provincias canadienses como a los Estados americanos de la *Rust Belt*.

Esos proyectos abren campo a una reflexión fundamental acerca de la soberanía canadiense sobre sus recursos naturales y en particular hídricos, en un contexto de integración económica regional ya avanzada. ¿Cuáles son las obligaciones canadienses en la materia asociadas

¹⁶ *Libération*, 30 de julio de 2001, citado en Frédéric Lasserre, “L’Amérique a soif, les Etats-Unis obligeront-ils Ottawa à céder l’eau du Canada?”, *op. cit.*, p. 369.

a su pertenencia al Nafta? ¿En qué medida Canadá, siempre preocupado por su capacidad a resistir a las presiones de Estados Unidos, podrá rechazar una solicitud de repartición de los recursos hídricos?¹⁷ ¿Las necesidades en agua dulce del oeste de los Estados Unidos llevarán a Ottawa a ceder el agua de Canadá? ¿Qué esquemas cooperativos o conflictivos está utilizando Canadá con el fin de proteger un recurso que considera como parte vital de la identidad y de la vida canadiense?¹⁸

En ese contexto, a continuación se analizarán las dos dimensiones de la geopolítica del agua en América del Norte. La primera corresponde a los esquemas de gobernanza hídrica binacional que se han desarrollado desde el inicio del siglo xx. La segunda, más reciente, tiene que ver con la situación de tensión política fuerte nacida de la perspectiva de comercialización de un recurso considerado como estratégico por ambos actores.

I. Pasado y presente de las soluciones institucionales a los problemas hídricos binacionales

1. Los inicios de las conflictivas relaciones

Los problemas de contaminación de algunas de las aguas compartidas generaron las primeras preocupaciones bilaterales. Dado que la casi totalidad del agua de los Grandes Lagos es en realidad *agua fósil*, acumulada cuando se fundieron los hielos de la última época glaciaria en América del Norte, sólo una ínfima parte de esta agua se renueva cíclicamente. Justamente esta característica de los Grandes Lagos hizo que hacia finales del siglo xix se produjera una alarma nacional en Estados Unidos por la manifestación de casos de tifoidea en algunas ciudades de la frontera norte, pues estos

¹⁷ Lasserre Frédéric, “Les projets de transferts massifs d’eau en Amérique du Nord”, en *Vertigo la Revue des Sciences de l’environnement*, número especial No. 1, Actas del coloquio “El Agua en América del Norte: factor de cooperación instrumento de desarrollo o fuente de conflicto?”, septiembre de 2005, p. 1.

¹⁸ State of Canada’s Environment Report, 1992, citado por Jaime Linton en “Water Export: A Canadian Perspective”, *Ecodecision*, septiembre 1992, p. 62.

asentamientos urbanos que estaban creciendo rápidamente a lo largo de estos Grandes Lagos, tanto en lado canadiense como en el estadounidense, tomaban de allí el agua para su consumo y así mismo, descargaban en ellos sus aguas negras.

Mientras las preocupaciones de Estados Unidos estaban centradas en el área adyacente a la frontera, Canadá se encontraba cada vez más alarmado por las desviaciones de agua que había realizado el Distrito Sanitario de la ciudad de Chicago al lago Michigan, de exclusividad estadounidense, pero perteneciente al ecosistema de los Grandes Lagos. El objetivo de esta desviación era eliminar los problemas de aguas residuales de la ciudad y reversar la corriente del lago Michigan al río Mississippi.¹⁹

Como el Distrito no creía que existiese ninguna restricción en cuanto a las cantidades máximas que podían ser desviadas, se construyó el Canal Principal de Chicago con una capacidad de 10.000 pies cúbicos por segundo. Para el año 1900 el canal estaba bombeando 5.000 pies cúbicos por segundo del agua del lago. Canadá interpretó esto como una amenaza para el nivel de agua de los Grandes Lagos.²⁰

Otras preocupaciones que Canadá tenía para la época correspondían a la propuesta de desviación del río Rainy por el Canal de Minnesota ubicado en Duluth y a la obstrucción del río St. John en el estado de Maine, cuyo curso estaba siendo interferido por troncos que flotaban río abajo en el lado canadiense.²¹

Por otro lado, para esta misma época se presentaron discrepancias de orden político e hidrológico entre los dos países al darse el anuncio por parte de Canadá de desviar las aguas del Niágara para fines

¹⁹ H.H. Naujoks, "The Chicago water diversion controversy", en *Marquette Law Review*, No. 30, vol. 3, 1946, pp. 149 – 176.

²⁰ L.P. Cain, *The Sanitary District of Chicago: A case of study of water use and conservation*. Ph.D. dissertation, Northwestern University, 1969.

²¹ N.F. Dreisziger, *The International Joint Commission of the United States and Canada, 1929 – 1985: A study in canadian – american relations*. Ph.D. dissertation, The University of Toronto, 1974.

agrícolas, las cuales estaban siendo usadas por Estados Unidos para su producción hidroeléctrica. En respuesta a esto, el Departamento de Estado de Estados Unidos hizo un llamado para la regulación de las aguas transfronterizas de los Grandes Lagos e inició la formación de una Comisión Internacional para los Grandes Lagos en 1902.²² Las intenciones canadienses de llevar a cabo tal desviación finalmente no se concretaron.

Lo sucedido en Chicago y los demás problemas presentados en las aguas compartidas entre estos dos países motivaron a Canadá a acoger la iniciativa estadounidense de establecer un régimen internacional que le permitiera ser beneficiario de la regulación de asuntos que fueran más allá de la línea fronteriza, teniendo interés en que la comisión que se estableciera tuviera jurisdicción sobre todas las cuencas hídricas compartidas, incluyendo aquellas que drenan a los Grandes Lagos. De esta forma, la comisión restringiría la desviación de Chicago y otra serie de controversias sobre las otras cuencas binacionales.

Por su parte, con esta iniciativa, Estados Unidos esperaba poder evitar los costos de un régimen de amplio alcance y planteaba entonces una comisión que fuera limitada en sus funciones y en su jurisdicción, y se dedicara exclusivamente a la regulación de los Grandes Lagos —sin incluir las aguas que los drenan— limitados por la línea fronteriza. Para los estadounidenses, esto aseguraba la jurisdicción de la Comisión sobre la regulación a futuro de las cataratas del Niágara y el lago Erie, sin limitaciones a la desviación de Chicago.

Estas necesidades propias de cada país y conflictivas entre sí, retrasaron la cooperación durante tres años hasta 1904 cuando se estableció la Comisión Internacional del Agua —International Water Comisión—. Sin embargo, ésta fue investida sólo con poderes de investigación y no se alcanzó ningún consenso respecto de su

²² N.F. Dreisziger, *The International Joint Commission of the United States and Canada, 1929 – 1985: A study in canadian – american relations*. Ph.D. dissertation, The University of Toronto, 1974.

alcance y su jurisdicción,²³ tal como lo hacían prever las intenciones contrarias que cada país tenía en este sentido.

Aún después de su creación, los problemas continuaron en 1907 cuando Estados Unidos estaba sufriendo una sequía en territorios del sur. El estado de Minnesota propuso que las aguas de los Grandes Lagos tomaran curso hacia el sur a través de la desviación de Chicago hacia la cuenca del Mississippi. Esta iniciativa fue detenida al instante por las protestas generadas en Canadá y las originadas en el marco de la Comisión, combinadas con algunas oposiciones internas de los estados de Estados Unidos que bordean los Grandes Lagos y que manifestaban su preocupación por los efectos de la desviación en los niveles del lago.²⁴

No obstante, la oposición canadiense no detuvo al Distrito Sanitario de Chicago en sus planes de desviar más agua proveniente de los Grandes Lagos con propósitos de saneamiento en la región de Calumet, en el estado de Wisconsin, al proponer la construcción del Canal Cal-Sag²⁵ en la capital del estado de Illinois. Además, el estado de Illinois objetó cualquier acuerdo futuro sobre la gran cuenca y pidió la exclusión del lago Michigan de cualquier compromiso a largo plazo,²⁶ decisiones que fueron apoyadas por todos los estados de la cuenca del Mississippi, puesto que para ellos la realización de un amplio régimen internacional de la cuenca bloquearía la opción de desviar agua de los Grandes Lagos al río Mississippi para solventar las frecuentes sequías a lo largo de la cuenca de este río.

El riesgo que se percibía respecto de los niveles de las aguas de estos lagos incrementó el interés de Canadá en establecer una autoridad permanente con jurisdicción sobre asuntos que no tuvieran que ver exclusivamente con las aguas fronterizas y que pudiera servir

²³ Itay Fischhendler y Eran Feitelson, “The formation and viability of a non – basin water management: the US – Canada case”, en *Geoforum* No. 36, 2005, pp. 792–804.

²⁴ *Ibid.*, pp. 794–796.

²⁵ L.P. Cain, *Sanitation Strategy for a Lakefront Metropolis, the case of Chicago*, Northwestern Illinois University Press, 1978.

²⁶ L.P. Cain, *The Sanitary District of Chicago: A case of study of water use and conservation*. Ph.D. dissertation, Northwestern University, 1969.

como un tribunal judicial para tratar las diferencias gestadas a lo largo de la frontera.²⁷ Canadá también esperaba que una representación equitativa en una autoridad de este estilo podría ayudar a solucionar su disparidad de poder respecto de Estados Unidos, y darle así al gobierno federal canadiense control sobre todos los recursos provinciales, incluyendo los ríos y lagos no fronterizos.²⁸

Por su parte, el gobierno federal estadounidense tenía temor de esta propuesta de régimen supra-cuenca porque se podría ver afectada la soberanía de sus estados al avanzar en diversos asuntos relacionados con las cuencas transfronterizas. Por lo anterior, Estados Unidos insistió en que cada parte se reservara para sí misma la exclusiva jurisdicción sobre el uso y desviaciones de todas las aguas en su lado de la línea fronteriza.²⁹

De esta manera, el Tratado de 1906 propuesto por Canadá, en el cual se sugería un control internacional ampliado de las múltiples cuencas, fue rechazado por Estados Unidos después de todos los conflictos de preferencias espaciales que habían tenido lugar durante los años que transcurrieron entre la propuesta e inicios de 1909.

Para la época, el Reino Unido mantenía aún el control sobre la política exterior canadiense y los asuntos relacionados con la frontera, manejándose un triángulo en las negociaciones compuesto por Londres, Ottawa y Washington. Los canadienses buscaron un contacto más libre y directo con Washington, pero sin alcanzar con ello mayores resultados, creándose en Canadá la incertidumbre de si podrían obtener en el Tratado el establecimiento de una posición equitativa con Estados Unidos. Por tal razón, Canadá proponía la

²⁷ J., Carroll, *Environmental diplomacy, an examination and a prospective of canadian – US transboundary environmental relations*, University of Michigan, Ann Arbor, 1988.

²⁸ M. Cohen, “Canada and the United States: dispute settlement and the International Joint Commission – can this experience be applied to the law of the sea issues”, en *Case Western Reserve Journal of International Law*, No. 46, vol.8, 1976, pp. 69–76.

²⁹ I.A. McDougall, “The development of international law with respect to trans-boundary water resources: co-operation for mutual advantage or continentalism’s thin edge of the wedge?”, en *Osgoode Hall Law Journal*, No. 9, Vol. 2, 1971, pp. 967-968.

figura de un tribunal estilo judicial, una comisión con jurisdicción sobre todas las aguas fronterizas y ríos tributarios.

Por su parte, los negociadores estadounidenses buscaban el establecimiento de una entidad encargada simplemente de la investigación de los problemas fronterizos, pues temían que un acuerdo pudiese limitar la soberanía de Estados Unidos. La Doctrina Harmon prevalecía en ese entonces en el pensamiento de este país. Ésta defendía la absoluta soberanía territorial para dar al país de cuenca arriba el derecho a usar las aguas de un río transfronterizo en su territorio nacional, sin tener consideración alguna por los reclamos que se pudieran dar en el país de cuenca abajo. El gobierno estadounidense podía sentirse cómodo con la Doctrina en sus límites con México, donde Estados Unidos tiene una situación de cuenca arriba tanto en el río Grande como en el Colorado, pero la Doctrina no funcionaba tan bien en el caso de los límites con Canadá, pues en esta frontera Estados Unidos tiene una ubicación tanto de cuenca arriba como de cuenca abajo, algunas veces en el mismo río. La vulnerabilidad recíproca que se percibía influyó negativamente en la aplicación total de la Doctrina y proporcionó la base para lo que sería el Tratado de 1909.

Canadá cedió, aceptando en gran parte el argumento de la soberanía territorial —definición que estaría directamente ligada a la de aguas fronterizas contenida en el Tratado que se firmaría posteriormente— y una limitada jurisdicción de la comisión que se instauraría con el Tratado. Estados Unidos, a su vez, acató los principios de uso del agua y la concesión de cierta autoridad sobre asuntos de aguas fronterizas para la comisión que se establecería, además de aceptar en ella una función de arbitramento. Ambos países estuvieron de acuerdo en que cada uno tenía la responsabilidad de tener en cuenta los intereses del otro al momento de llevar a cabo acciones en cada lado de la frontera.³⁰

³⁰ David Lemarquand, “The International Joint Commission and changing Canada – United States boundary relations”, en *Natural Resources Journal*, No. 33, Winter, 1993, pp. 62–63.

De esta manera, en 1909 estuvieron dispuestos a comprometerse a través del Tratado de Aguas Fronterizas —The Boundary Waters Treaty—, firmado en Washington el 11 de enero y ratificado el 5 de mayo de 1910. Éste dispuso la creación de la Comisión Mixta Internacional (CMI) —International Joint Commission (IJC)— con jurisdicción sobre todos los asuntos relativos a aguas fronterizas,³¹ con el objeto de evitar disputas sobre el uso de las aguas limítrofes, resolver las cuestiones pendientes entre los dos países respecto de estos derechos, obligaciones o intereses de sus respectivos habitantes y tomar disposiciones para el ajuste de las cuestiones que pudieran surgir en el futuro,³² siempre y cuando fuesen temas referidos a la Comisión por parte de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, sin cumplir con la aspiración canadiense de tener en esta comisión la figura de un tribunal judicial.

Con el establecimiento de este régimen, se abrió paso a posteriores convenciones, acuerdos y tratados en el marco de la CMI para hacer frente a problemáticas y situaciones como la del lago Woods por sobrepasar o disminuir en ciertas ocasiones los niveles de agua prescritos —Lake of the Woods Convention, 1925—; la del lago Rainy para mantener los niveles en el rango respectivo y evitar situaciones de emergencia —Rainy Lake Convention, 1938—; la del río Niágara para revisar y aprobar las construcciones encaminadas a controlar los flujos de las cataratas del Niágara —Niagara River Treaty, 1950—; la del río Columbia para controlar los niveles de agua detrás del dique Grand Coulee y de su reserva, el lago Franklin D. Roosevelt y dirimir otras diferencias bilaterales surgidas en esta zona —Columbia River Treaty, 1961— y finalmente de los Grandes Lagos para revisar y aprobar los proyectos de desviaciones de

³¹ Las aguas fronterizas son definidas por el Tratado de 1909 en el artículo IV como “las aguas de que van de una orilla principal a la otra, tanto de los lagos y ríos como de las vías fluviales, las porciones de dichas orillas a lo largo de las cuales pasa el límite internacional entre Estados Unidos y el Dominio de Canadá, incluso todas las bahías, brazos y entradas de las mismas (pero sin incluir las aguas tributarias que en su curso normal desaguan en dichos lagos, ríos y vías fluviales), las aguas que desembocan de dichos lagos, ríos y vías fluviales y las aguas de los ríos que cruzan las fronteras”.

³² L.M. Fisher, “Aspectos internacionales de la contaminación de las corrientes de agua”, en *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, abril, 1950, pp. 422.

cursos y de desarrollo de hidroeléctricas, controlar los niveles de agua de los lagos, monitorear las descargas de aguas en los lagos y controlar la calidad del aire en la zona —Great Lakes Water Quality Agreement, 1978, revisiones en 1983 y 1987—.

2. Nuevo siglo: nuevos retos

Por haber sido el Tratado de 1909 y la CMI productos de las condiciones que existían en la frontera a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en la actualidad se aprecia una situación diferente en la medida en que los asuntos ambientales se han posicionado dentro de los principales temas de las agendas políticas y en este sentido, demandan cada vez más cambios institucionales-administrativos, en pro de una gestión ecosistémica integrada con el fin de tener un control completo de las cuencas transfronterizas.³³

Los problemas ambientales contemporáneos

En cuanto a las nuevas dinámicas ambientales que se presentan en las cuencas hidrográficas, particularmente en los Grandes Lagos, que comparten Canadá y Estados Unidos, se pueden percibir serias transformaciones ambientales³⁴ ligadas en su mayoría a problemas de contaminación y al incremento de proyectos de desviación de aguas y de plantas hídricas generadoras de energía.

En primer lugar, se puede encontrar en esta zona de frontera ecosistemas que empiezan a caracterizarse, a pesar de la abundancia de recursos naturales, por un síndrome de estrés ambiental³⁵ que amenaza con continuar y llevar a cabo un deterioro del ambiente acuático a largo plazo, como consecuencia de los inconstantes niveles de las aguas, la disminución de las mismas, entre otros factores.

³³ Leonard B. Dworsky, “Ecosystem management: Great Lakes Perspectives”, en *Natural Resources Journal*, No. 33, 1993, p. 376.

³⁴ Barry Sadler, “Shared resources, common future: sustainable management of Canada–United States border waters”, en *Natural Resources Journal*, No. 33, 1993, p. 381.

³⁵ Es un factor que pone en peligro la integridad territorial del Estado, la paz y la estabilidad interna e internacional, el bienestar humano, los valores, la identidad, el modo de vida, así como el desarrollo económico y humano de un grupo, una sociedad, un Estado o, incluso de un individuo.

En segunda instancia, las aguas compartidas entre Canadá y Estados Unidos registran de manera creciente un esparcimiento, a través de sus corrientes, de sustancias tóxicas persistentes y la respectiva bioacumulación en la cadena alimenticia como consecuencia de ello. El aumento de la contaminación química proviene de múltiples fuentes, asociadas en su mayoría a la productividad económica, y está ligada a una gama de efectos y riesgos para la salud humana, las especies acuáticas y algunas correspondientes a la flora.

Una tercera preocupación ecológica está relacionada con la eutrofización³⁶ de las aguas cercanas y lejanas de las costas fronterizas por las altas cargas de nutrientes, por los procesos de dragado y de desagües —que causan además la pérdida y degradación del hábitat de especies y aves acuáticas— y el reemplazo de especies nativas de alto valor, por el de otras exóticas y acordes con los proyectos desarrollados.

Los problemas hidrológicos relacionados con las fluctuaciones en los niveles de las aguas tanto a corto como a largo plazo, y su estrecha relación con la navegación, la erosión, las inundaciones y el consumo masivo, se presentan en cuarto lugar. A pesar de parecer un recurso abundante, no existe ningún superávit, pero sí una competencia y un conflicto entre los usos y los usuarios que cada vez más van en aumento, especialmente si se tienen en consideración los nuevos proyectos de desviaciones de aguas.

Así mismo, las preocupaciones por asignación de aguas transfronterizas son cada vez más apreciables, dadas las condiciones de aridez de algunos territorios estadounidenses y las expansiones económicas que no conocen límites. Por estos motivos, se ha presentado un aumento en los proyectos de regulación y de desvíos de flujos, buscando conectar los principales ríos o fuentes de recursos hídricos para alcanzar un amplio abastecimiento en diferentes zonas.

Actualmente los Grandes Lagos, por su parte, se ven afectados por cinco desviaciones principales: dos que fluyen al lago Supe-

³⁶ Crecimiento desordenado y acelerado de vegetales en los cuerpos de agua (lagos, lagunas, caños, ríos, mares) por la acumulación excesiva de nutrientes o materia orgánica (nitritos, nitratos y fosfatos).

rior desde la bahía del río James y los lagos Long y Ogoki en Canadá; una que fluye del lago Michigan por el río Chicago hasta el río Mississippi en Estados Unidos; las desviaciones de agua alrededor de las cataratas del Niágara desde el lago Erie al lago Ontario; y finalmente, el canal del estado de Nueva York que es una desviación intra-cuenca.³⁷

Desviaciones de aguas como las que se presentan en los Grandes Lagos y otras como el desvío Garrison —sistema que une al Missouri con la cuenca de los ríos Souris y Red, en el estado de Dakota del Norte— y el proyecto Rafferty-Alameda en el río Souris en la provincia de Saskatchewan, que pretendía igualmente una desviación del curso de este río, permiten también ejemplificar los procesos y asuntos que llevan a cabo tanto provincias como estados en pro de sus intereses,³⁸ sin prestar atención a las repercusiones ambientales cada vez más palpables.

Por último, los usos por consumo, a diferencia de las desviaciones de aguas, tienden a ser pequeños y difícilmente identificables. Entre estos usos se incluyen las aguas para fábricas, irrigación, minería y propósitos municipales. De esta manera, los impactos en los niveles de las aguas son pequeños si se tienen en cuenta solamente los consumos individuales, pero cuando se consideran en su totalidad, pueden llegar a ser equivalentes a una desviación a gran escala de una cuenca hidrográfica.³⁹

Cuando la presión de la población y las demandas asociadas a ésta aumentan, los recursos naturales y en este caso específico, el agua, sufren típicamente de sobre-inversión, de sobre-explotación y de eventual degradación. Para corregir esta situación es necesario tener un aparato institucional sólido y debidamente estructurado, que facilite el desarrollo tanto de soluciones *públicas* como de solucio-

³⁷ Stephen Frerichs y K. William Easter, “Regulation of interbasin transfers and consumptive uses from the Great Lakes”, en *Natural Resources Journal*, No. 30, 1990, p. 564.

³⁸ L. Caldwell, “Garrison diversion: constraints on conflict resolution”, en *Natural Resources Journal*, No. 24, 1984, p. 839.

³⁹ Stephen Frerichs y K. William Easter, “Regulation of interbasin transfers and consumptive uses from the Great Lakes” en *Natural Resources Journal*, No. 30, 1990, p. 564.

nes *privadas* y la implementación de una diplomacia acorde con estas crecientes problemáticas ambientales.

La institucionalidad frente a nuevos desafíos

La CMI en la actualidad cuenta con seis miembros, tres de Canadá y tres de Estados Unidos, quienes conforman un cuerpo unitario, permanente, binacional e independiente, apoyado por fuerzas de operación,⁴⁰ equipos de estudio⁴¹ y oficinas binacionales.⁴² La Comisión tiene principalmente tres funciones: *investigación y consulta*, la cual cumple a través de la consecución de estudios y reportes para los gobiernos; otra *cuasi – judicial*, al aprobar y establecer condiciones para la realización de proyectos en las aguas fronterizas que comprometan los niveles y las corrientes de las aguas en esta zona; y por último una labor de *arbitramento* que nunca se ha ejercido, pues la Comisión está en capacidad de arbitrar solamente en asuntos referidos por parte de los gobiernos. La Comisión trabaja a partir de dos instrumentos: las referencias⁴³ y las aplicaciones.⁴⁴

En la mayor parte de la literatura que trata el tema de la CMI se hace referencia a su jurisdicción, a sus funciones, a su estructura y a la situación de la organización en el contexto de las relaciones de Canadá y Estados Unidos. De esta manera, buena parte del desempeño

⁴⁰ Fuerza de operación de profesionales de la salud.

⁴¹ Oficiales acreditados de los ríos St. Mary y Milk; Oficina de estudio del lago Ontario-St. Lawrence; Oficina de asesoría y consulta sobre contaminación del río internacional Rainy; Oficina de asesoría y consulta de la calidad del aire internacional; Oficina de asesoría y consulta científica de los Grandes Lagos, Oficina de calidad de agua de los Grandes Lagos; Consejo de gerentes de investigación de los Grandes Lagos.

⁴² Oficinas de control de los lagos Superior, Osoyoos, Rainy, Woods y Kootenay y de los ríos St. Lawrence, Niagara, Columbia, Red, St. Croix y Souris.

⁴³ Las referencias corresponden a los asuntos que los gobiernos quieren que la CMI consulte. Para ello envían el documento con la solicitud a la CMI, la cual publica el asunto que se va a tratar para obtener las opiniones por parte del público en general y cita al grupo de consulta correspondiente para realizar las investigaciones y estudios concretos. Finalmente, la CMI realiza el reporte respectivo a los gobiernos.

⁴⁴ Las aplicaciones son las propuestas de proyectos en las aguas fronterizas y que son presentadas para la aprobación de los gobiernos. El gobierno que recibe la aplicación la remite a la CMI para que la revise y para que consulte entre el público la percepción que se tiene de ese proyecto y se lo comunica a los gobiernos. Si la aplicación es aprobada, la CMI da inicio a sus labores de monitoreo respecto de este nuevo proyecto.

de la CMI ha sido calificado positivamente. Sin embargo, sobre ella recaen críticas relacionadas generalmente con factores legales y políticos, los cuales implican dificultades para el efectivo cumplimiento de su misión y de sus poderes respecto de la administración ambiental y de los recursos transfronterizos.⁴⁵

La creación de la Comisión en el marco de un tratado inspirado en puntos de vista de una era pasada, pone a esta institución en una situación de serias dificultades, dado que este tratado ya no es suficiente para solventar las nuevas problemáticas ambientales que la zona conoce. Por lo tanto, se sugiere una renegociación del tratado que tenga en cuenta esta nueva situación y que le brinde a la Comisión un papel más activo e incluyente en estos asuntos, que vaya más allá de un rutinario ejercicio de regulación y vigilancia de proyectos de menor escala que afectan las aguas fronterizas, y que hasta el momento se ha concentrado principalmente en la zona de los Grandes Lagos.

El mismo hecho de que la CMI haya ejercido un papel más relevante en lo concerniente a los Grandes Lagos, indica una de las tantas limitaciones que tiene con motivo del estancamiento en las problemáticas exclusivas del pasado, puesto que el papel de la CMI en otras zonas de la frontera ha estado restringido a referencias específicas. Esto no implica necesariamente que las contribuciones de la Comisión a la resolución de problemas hayan sido insignificantes,⁴⁶ sino que se podría obtener aún mejores resultados.

Ejemplo de ello ha sido el caso de la desviación Garrison, ubicada en Dakota del Norte —Estados Unidos—, en donde se puede apreciar una de las más complejas y polémicas referencias de la CMI al ser llamada a investigar el problema de manera tardía, pues la referencia le fue enviada después de que la desviación ya tenía la autorización del Congreso de Estados Unidos, el diseño del proyecto listo

⁴⁵ David LeMarquand, “Preconditions to cooperation in Canada/United States boundary waters”, en *Natural Resources Journal*, No. 26, 1986, p. 234.

⁴⁶ Barry Sadler, “Shared resources, common future: sustainable management of Canada – United States border waters”, en *Natural Resources Journal*, No. 33, 1993, p. 387.

y las tierras adquiridas. Como se había propuesto en principio, el proyecto trataba de la transferencia de agua del río Missouri a los sistemas de los ríos Red y Souris —que desembocan en la Bahía Hudson—. La mayor preocupación estaba centrada en los efectos de cuenca abajo —en Canadá— por el regreso de las corrientes y la introducción de especies de peces diferentes en el sistema de desagüe de esta bahía. El papel de la CMI resultó en una aprobación más lenta del proceso por parte de Estados Unidos, y su reporte ayudó también a reducir los impactos del proyecto y así mismo redireccionarlo. Sin embargo, los pasos prácticos para aliviar las preocupaciones canadienses en este sentido fueron débiles, y los compromisos adquiridos no fueron muy bien recibidos en Dakota del Norte.⁴⁷

En este sentido, para la CMI, los temas del desarrollo sostenible y de las aproximaciones ecosistémicas requieren ir más allá de la retórica y aclarar lo que significan los principios de la sostenibilidad. Con esto, identificar las direcciones que las aproximaciones sistémicas deben tomar se facilitaría y así mismo, la implementación de las medidas adecuadas tanto en las regiones de frontera del este como del oeste, teniendo en cuenta las prácticas del pasado y dando cobertura a áreas críticas del presente y de importancia en el futuro.

Por otro lado, la credibilidad científica ha sido una de las principales características de las referencias de investigación de la CMI; sin embargo, en la actualidad es necesario un marco de trabajo multidisciplinario para poder solventar de manera efectiva los problemas relacionados con la sostenibilidad, pues este tema abarca, por ejemplo, tanto preceptos como perspectivas directamente relacionados con la economía, la ética, la situación social, la ecología y la seguridad, entre otros, lo cual implica tener en cuenta nuevas orientaciones en la investigación que permitan un enfoque en nuevos conceptos y métodos para estudios aún más integrales, como lo son por ejemplo los estudios comprensivos de cuarta generación de seguridad ambiental.

⁴⁷ Barry Sadler, “Shared resources, common future: sustainable management of Canada–United States border waters”, en *Natural Resources Journal*, No. 33, 1993, p. 387.

En la CMI se identifican, adicionalmente, algunas limitaciones a su principio de independencia, puesto que en varios asuntos la Comisión depende enteramente de los gobiernos. Esto se percibe en el evento de que sean estos mismos quienes proporcionan a la CMI el personal técnico que trabaja en las oficinas especializadas de ésta, lo que implica, en ocasiones, que la Comisión sea víctima de las prioridades que pueden tener las agencias de los gobiernos al permitir que sus funcionarios cumplan una doble misión —estando en la Comisión y siendo parte de su respectivo gobierno al mismo tiempo—. Estas limitaciones también se encuentran reflejadas en la dependencia que tiene la CMI respecto de los gobiernos en asuntos de presupuesto, al ser estos recursos generalmente insuficientes para comprar o contratar lo que la Comisión requiere. Así mismo, la CMI tiene un margen restringido de interpretación de su jurisdicción y de sus responsabilidades, a lo cual se suma la carente obligatoriedad que tienen sus recomendaciones para los gobiernos.⁴⁸

En el ámbito político, la debilidad de la institucionalidad de la CMI que se suma a la ambigüedad oficial en las políticas ambientales transfronterizas, ha tenido como consecuencia la tácita devolución de la toma de decisiones a las unidades subnacionales de gobiernos. Los estados y provincias de la frontera y las respectivas entidades gubernamentales han llegado a ser más activas en asuntos de recursos naturales y medio ambiente,⁴⁹ y han tratado de influenciar, en ocasiones, las acciones de sus respectivos gobiernos federales. Estos gobiernos y quienes presionan en ellos han visto también a la CMI como un instrumento para influenciar a los miembros de sus propios gobiernos.⁵⁰ En este sentido, nuevas relaciones internacionales

⁴⁸ David Lemarquand, “The International Joint Commission and changing Canada–United States boundary relations”, en *Natural Resources Journal*, No. 33, 1993, pp. 78-79.

⁴⁹ Por ejemplo, el Consejo de Gobernadores de los Grandes Lagos —Council of Great Lakes Governors— con el apoyo de las provincias de Ontario y Quebec, adoptó la Carta de los Grandes Lagos en 1985, la cual tuvo como origen los rumores de codicioso interés en sus aguas por parte de áridas regiones del país, de manera que con esta Carta, estuvieron de acuerdo en mantener informada a la otra provincia de los posibles retiros de agua que pudieran hacerse.

⁵⁰ David J. Allee, “Subnational governance and the International Joint Commission: Local management of United States and Canadian boundary waters”, en *Natural Resources Journal* No. 33, 1993, p. 134.

y modelos de interacción se han originado por fuera del marco de la Comisión en respuesta a definiciones fronterizas y asuntos para los cuales la CMI carece de plenas capacidades para su dirigencia.

Un ejemplo de esta situación es la ambigüedad inherente de los Acuerdos de Calidad del Agua —Water Quality Agreements— por sí mismos, los cuales definen su alcance en el ecosistema de la Cuenca de los Grandes Lagos mencionando “(...)la interacción de los componentes del aire, la tierra, el agua y los organismos vivientes, incluyendo al hombre (...) pero que en el detalle operacional concierne casi enteramente con el agua”. Ante esto, cabe mencionar que la contaminación atmosférica ha sido desde tiempo atrás una contienda en esta frontera, y el desinterés de Estados Unidos para dar solución a los asuntos de la lluvia ácida han hecho que un número importante de estados y provincias realicen acuerdos entre sí, en consecuencia de la demorada y poco efectiva acción federal⁵¹ y las limitaciones que se encuentran en los mismos acuerdos transfronterizos en el marco de la CMI.

La influencia o el rol paralelo que pueden llegar a tener los estados, las provincias, los gobiernos locales y las respectivas organizaciones no gubernamentales se ha denominado *para – diplomacia*.⁵² Este fenómeno puede significarle a la CMI que sus acciones y funciones se tornen cada vez más obsoletas y además, se convierta en un espacio propio para el cabildeo, yendo en detrimento de su carácter institucional independiente para la gestión ambiental. Sin embargo, esta *para – diplomacia*, de acuerdo con su configuración y con sus intereses, puede llegar a ser también un significativo grupo de apoyo para la CMI, dándole el soporte político que requiere para revigorizar la expansión de su rol.

⁵¹ Lynton K. Caldwell, “Emerging boundary environmental challenges and institutional issues: Canada and the United States”, en *Natural Resources Journal*, No. 33, 1993, p. 19.

⁵² David J. Allee, “Subnational governance and the International Joint Commission: Local management of United States and Canadian boundary waters”, en *Natural Resources Journal*, No. 33, 1993, p. 134.

En conclusión, aunque exista una institución como la CMI para dar respuesta a algunas de las problemáticas gestadas en la frontera, en la medida de sus posibilidades y dadas las referencias requeridas por los gobiernos, cada vez es más evidente la fuerza que toman asuntos relacionados con las nuevas controversias ambientales en las agendas políticas, pero sin encontrar institución alguna en la cual puedan regularse de manera efectiva. Ejemplo de ello son las transferencias masivas de agua y la posible exportación del líquido, dinámicas que comprometen de forma determinante conceptos como el de soberanía, identidad y desarrollo, según el lado de la frontera desde el cual se miren.

II. Transferencias, exportaciones y tensiones entre Canadá y Estados Unidos

Se planteaba una pregunta fundamental al inicio de nuestro análisis. ¿Si el agua es tan abundante y poco explotada en el norte, por qué no importarla? De hecho, a pesar del vacío del derecho internacional en la materia, numerosos proyectos de creación de un mercado norteamericano del agua, y en particular de compra de agua canadiense, han sido pensados por parte de Estados Unidos desde las décadas de los cincuenta y sesenta.

En la época, el proyecto NAWAPA (North American Water and Power Alliance) de desvío masivo del agua de todos los ríos de Columbia Británica y del Canadá del Norte hacia los Grandes Lagos, el oeste americano y el Mississippi, fue el primero de su género. Los inmensos costos financieros y ecológicos asociados al proyecto llevaron a su cancelación, empero representa el símbolo de lo que Estados Unidos puede concebir al percibir una probable escasez hídrica interna.

Mientras Estados Unidos prometió, desde los años sesenta, cantidades importantes de dinero para la compra de grandes volúmenes de agua dulce proveniente de los ríos canadienses, el gobierno federal del Canadá, apoyado y presionado por la opinión pública, en particular la anglófona, sigue rechazando hasta hoy cualquier tipo de proyecto de gran envergadura. No obstante, cabe resaltar el

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 144-179, semestre I de 2007

hecho de que el gobierno de la provincia francófona de Québec en 1997 trató de desarrollar un gran proyecto político-económico de exportación de agua dulce, viéndose así como los “Árabes del agua”.⁵³

En el ámbito federal el debate interno canadiense volvió a aparecer con fuerza a raíz de las negociaciones en 1988 del Tratado de Libre Intercambio, debido a la asimetría económica tan grande percibida en las relaciones entre Estados Unidos y Canadá. Para Canadá se plantea en efecto la cuestión de la soberanía sobre sus recursos hídricos, sus ríos y sus lagos. Si en el marco de Nafta unas exportaciones de agua, masivas para ser rentables, se llevan a cabo, ¿podrá Canadá controlar el ritmo y la idoneidad de los desvíos? ¿Qué hacer si el agua está considerada como un bien, una mercancía?

La cuestión de un posible acuerdo de exportación masiva de agua del Canadá hasta los Estados Unidos sigue generando desde la década de los ochenta grandes debates en los diversos gobiernos y gran inquietud en la opinión pública nacional. Como para el gobierno, “la reacción de la opinión pública parece en su mayoría ser motivada por el temor a ver parte de la soberanía canadiense robada por los Estados Unidos: ¿Cómo Canadá puede seguir controlando sus aguas a partir del momento en que aceptó entregarlas? ¿En qué medida la gestión del patrimonio natural canadiense debe ser subordinada a las demandas americanas, ellas mismas consecuencias de una gestión desgastadora y de corto plazo?”⁵⁴ El rechazo a la idea misma de cualquier transferencia de agua hacia los Estados Unidos es de gran envergadura pues a final de 2004, un sondeo de la firma EKOS Research Associates demostraba que más de 66% de los canadienses se negaban a vender agua a su vecino.

En el discurso de los gobiernos y de la opinión pública, coexisten varios argumentos que van desde la importancia de no reducir el

⁵³ *L'actualité*, 1º de noviembre de 1997.

⁵⁴ Frédéric Lasserre, “Les projets de transferts massifs d’eau en Amérique du Nord”, *op. cit.*, p. 7.

agua a una simple mercancía⁵⁵ hasta la necesidad de no crear un precedente de exportación de agua al interior del régimen comercial común de Nafta, puesto que imposibilitaría cualquier control a futuro de las transferencias de agua desde Canadá hasta su vecino sediento. Estos argumentos denotan un hecho aún más importante: la permanente voluntad de Ottawa de preservar su independencia y su autonomía frente a la potencia de Estados Unidos al proteger sus recursos hídricos sobre su territorio nacional.

Si bien el 10 de febrero de 1999 Ottawa abandonó el proyecto de ley de prohibición de las exportaciones de agua, decidió no obstante adoptar una nueva estrategia política-jurídica, basada en tres ejes, con el propósito de mantener su soberanía y prevenir las posibles futuras transferencias de agua, así como las exportaciones a gran escala en todas las cuencas hidrográficas canadienses.

El primero de esos ejes se relaciona con el nivel de competencia del gobierno federal sobre el agua en general. Según la Constitución canadiense, el agua en su estado natural es de competencia de las provincias; por consiguiente, Ottawa no puede tomar ninguna decisión vía legislativa en materia de gestión del recurso, lo que le asegura de no poder negociar nada sobre transferencia de aguas internas en el marco de Nafta. En este contexto, el gobierno propició la conclusión de un acuerdo político pancanadiense de prohibición de desvíos masivos de agua por motivos de protección ambiental en las cuencas hidrográficas de cada provincia, firmado en noviembre de 1999 por nueve de las diez provincias, siendo Québec la que más recientemente ha suscrito el acuerdo.

El segundo eje de la estrategia canadiense tiene que ver con las aguas limítrofes de la frontera con Estados Unidos. Esas aguas, regidas por el Tratado de las aguas limítrofes de 1909, son de competencia del gobierno federal canadiense en su calidad de Estado de

⁵⁵ Frédéric Lasserre, “L’Alena oblige t’il le Canada à céder son eau aux Etats-Unis ? La continentalisation des ressources en Amérique du Nord”, en Frédéric Lasserre (dir.), *Transferts massifs d’eau, outils de développement ou instruments de pouvoir?*, Presses de l’Université du Québec, 2005, p. 465.

cuenca arriba, en una situación de total soberanía frente a Washington. Esa situación permitió a Ottawa promulgar la Ley C-6 en 2002 que fija normas de gestión de esas aguas y reitera la prohibición de transferir aguas hacia cuencas no fronterizas. Definitivamente, esa ley se ubica en el campo de la protección ecológica y de la seguridad ambiental y no en el de la legislación comercial.

El tercer y último eje de la estrategia canadiense, que tiene como propósito limitar lo más que se pueda el riesgo de pérdida de soberanía y de control de Canadá sobre sus recursos hídricos, gira alrededor del reenvío del análisis de la cuestión de la legitimidad y de los impactos de las transferencias masivas de agua de las cuencas limítrofes ante la Comisión Mixta Internacional, que mantiene funciones de arbitraje, lo que evita una nueva polémica binacional y presiones políticas al respecto. En enero del 2000, la CMI entregó su informe final que advirtió cuatro elementos fundamentales: primero, el agua en su estado natural no es objeto de comercio; segundo, salvo con el surgimiento de un cambio climático drástico, las transferencias masivas de agua serán limitadas por problemas de costos y de infraestructuras; tercero, los dos Estados deberían prohibir en la medida de lo posible cualquier transferencia masiva desde los Grandes Lagos; y finalmente, las transferencias son legítimas únicamente como último recurso después de haber tomado todas las acciones necesarias para preservar la conservación tanto de las aguas conservadas como de las transferidas.

Esa estrategia tanto política como jurídica del gobierno federal canadiense descansa en una apuesta bastante arriesgada,⁵⁶ la que se fundamenta en la permanencia en el tiempo de la solidaridad entre las provincias en materia de gestión del agua y de su cumplimiento de las diferentes leyes derivadas del Acuerdo de 1999 sobre la prohibición de las transferencias masivas de agua de las cuencas hidrográficas internas. Se trata de una apuesta política aún más arriesgada si se considera que dos provincias, Terranova y Québec, han

⁵⁶ Lasserre, Frédéric, "L'Alena oblige t'il le Canada à céder son eau aux Etats-Unis ? La continentalisation des ressources en Amérique du Nord", *op. cit.*, p. 476.

demostrado algunas veleidades de discrepancia frente al acuerdo y a la estrategia federal.

La provincia de Québec es la que más reticencias demostró en materia de prohibición de transferencias de agua dulce. Hubo que esperar hasta el 2001, con la adopción de la Ley 58, bajo presión del gobierno federal y de la opinión pública, para ver al gobierno provincial prohibir definitivamente esas prácticas, salvo para fines de producción hidroeléctrica. En efecto, exportar agua estaba percibido por la provincia como una riqueza nacional así como un instrumento de sus ambiciones geopolíticas locales (valoración del norte de Québec) y regionales (ubicación como proveedor estratégico de Estados Unidos para la venta de energía barata) y de su seguridad energética.⁵⁷

Finalmente, dejando poco espacio para la legitimación de las exportaciones y transferencias de agua en el marco de Nafta, para el 2003, todos los territorios y provincias de Canadá, salvo el Nuevo-Brunswick, habían adoptado una ley de prohibición de las transferencias masivas.⁵⁸

Conclusiones

En la actualidad se plantean tres problemas en materia de gestión binacional del agua que representan tanto oportunidades de cooperación

⁵⁷ Frédéric Lasserre, “Les impacts des grands barrages du nord québécois, entre ambitions géopolitiques, impacts environnementaux et sécurité énergétique”, Actas del Festival Internacional de Geografía (FIG), 2003, L'eau, source de vie, source de conflits, trait d'union entre les hommes, disponible en <http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2003/lasserre/article.htm>.

⁵⁸ Terranova y Labrador: *Water Resources Act*, 1999; Nueva-Escocia: *Water Resources Protection Act*, junio 2000; Isla-del-Príncipe-Eduardo: *PEI Environmental Protection Act*, Quebec: *Loi sur la préservation des ressources en eau*, diciembre 2001, Ontario: *Water Transfer Regulation*, en el marco del *Water Resources Act*, 1999; Manitoba: *Water Resources and Conservation and Protection Amendment Acts*, agosto de 2000, Saskatchewan: *Water Corporation Act*, 2001, Alberta: *Alberta Water Act*, 1996 proclamado en 1999, Colombia-Británica: *Water Protection Act*, 1995; Yukon: *Yukon Waters Act*, 1992; Nunavut y Territorios del Noroeste: *Décret interdisant l'exportation dans les bassins hydrographiques du Nunavut et des territoires du Nord-Ouest y Northwest Territories Water Act*, diciembre de 2003. Fuente: <www.ec.gc.ca/water/en/policy/prov/e_prov.htm> consultada el 15 de febrero de 2007.

como fuentes de tensión entre Canadá y Estados Unidos. La inestabilidad y la reducción de los niveles, flujos y calidad de las aguas transfronterizas en particular en las regiones de los Grandes Lagos, del Saint Laurent y del Midwest representan uno de los problemas mayores. De la misma manera, en Estados Unidos, la sobreexplotación y la escasez de los recursos hídricos en las cuencas de los Grandes Lagos, del Colorado, del Río Grande, en Texas, Arkansas, Tennessee, Mississippi y en los estados del Golfo de México, conllevan a problemas de perennidad del recurso. Finalmente, en Canadá, la preocupación fundamental sigue siendo la de la posibilidad de desviaciones más o menos importantes de los ríos y lagos del territorio nacional.

En este contexto, los dos países necesitan de soluciones concertadas para hacer frente a las necesidades crecientes de agua dulce en un contexto en el que se percibe que Canadá seguirá oponiéndose a las transferencias masivas de su recurso estratégico favorito por motivos ecológicos, políticos, culturales y neoeconómicos. Varias soluciones tecnológicas⁵⁹ se encuentran propuestas tales como la construcción de digas, en particular en la Bahía de Hudson, que impedirían la salinización del agua dulce y así conformar a largo plazo una reserva suficiente para ambos países; así como la construcción de un sistema de canales⁶⁰ para transportar el agua en largas distancias, desde zonas para las cuales las transferencias de esa agua de mejor calidad no generarían impactos ambientales, económicos, políticos o culturales negativos.

Bibliografía

Allee, David J. 1993. "Subnational governance and the International Joint Commission: Local management of United States and Canadian boundary waters", *Natural Resources Journal* (33).

⁵⁹ Tom Kierans, "La gestion commune des eaux entre Canada et Etats Unis au xxie siècle. Le projet de Canal Grand", en Frédéric Lasserre (dir.), *Transferts massifs d'eau, outils de développement ou instruments de pouvoir?*, op. cit., p. 50.

⁶⁰ Llamado Gran Sistema de Canales de Reciclaje y de Desarrollo del Norte (por su sigla en inglés, Great Recycling and Northern Development –GRAND– Canal System).

176 / STÉPHANIE LAVAUX Y GISELLE CATALINA GÓMEZ V.

- Barnett, John. 2000. "Destabilizing the environment - conflict thesis", *Review of International Studies*, Londres, British International Studies Association (26).
- Booth, Ken. 1991. "Security and Emancipation", *Review of International Studies*, Londres, British International Studies Association, 17(4).
- Brown, Lester. 1977. "Redefinig Security", *WorldWatch Paper*, Washington, WorldWatch Institute, (14).
- Cain, L.P. 1969. The Sanitary District of Chicago: A case of study of water use and conservation. Ph.D. dissertation, Northwestern University.
- _____, 1978. *Sanitation Strategy for a Lakefront Metropolis, the case of Chicago*. Northwestern Illinois University Press.
- Caldwell, L. 1984. "Garrison diversion: constrains on conflict resolution", *Natural Resources Journal*, (24).
- Caldwell, Lynton K. 1993. "Emerging boundary environmental challenges and institutional issues: Canada and the United States", *Natural Resources Journal* (33).
- Carroll, J. 1988. *Environmental diplomacy, an examination and a prospective of canadian – US transboundary environmental relations*. University of Michigan, Ann Arbor.
- Cohen, M. 1976. "Canada and the United States: dispute settlement and the International Joint Commission –can this experience be applied to the law of the sea issues", *Case Western Reserve Journal of International Law* 8 (46).
- _____, 1977. "The Commission from the inside", en: Spencer, R.; Kirton, J y Nossal, K.R. (eds.), *The International Joint Commission Seventy Years*. Center for International Studies, University of Toronto.
- Dabelko, Geoffrey D.; Halle, Mark; Lonergan, Steve, y Matthew, Richard. State-of-the-Art Review on Environment, Security and Development Co-operation [documento de trabajo preparado para el Working

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 144-179, semestre I de 2007

Party on Development Co-Operation and Environment, OECD Development Assistance Committee, París].

Dokken, Karin y Graeger, Nina. 1995. "The Concept of Environmental Security. Political Slogan or Analytical Tool?", *PRIO Report*, Oslo, International Peace Research Institute (2).

Dreisziger, N.F. 1974. The International Joint Commission of the United States and Canada, 1929 – 1985: A study in canadian – american relations. Ph.D. dissertation, The University of Toronto, 1974.

Dworsky, Leonard B. 1993. "Ecosystem management: Great Lakes Perspectives", *Natural Resources Journal* (33).

Fischhendler, Itay y Feitelson, Eran. 2005. "The formation and viability of a non – basin water management: the US – Canada case", *Geoforum* (36).

Fisher, L.M. 1950. "Aspectos internacionales de la contaminación de las corrientes de agua", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, abril.

Frerichs, Stephen y Easter, K. William. 1990. "Regulation of interbasin transfers and consumptive uses from the Great Lakes", *Natural Resources Journal* (30).

Geddes, John. 2006. "Water wars: Should Canada sell its more precious resource?", *Maclean's*, 6 de marzo de 2006, 113 (10): 20-24.

Gleick, Peter. 1993. "Water and Conflict : Fresh Water Resources and International Security", *International Security*, MIT Press, 18 (1), verano.

Homer-Dixon, Thomas. 1996. "The Project on Environment, Population and Security: Key Findings of Research", *Environmental Change and Security Project Report* (2), verano, 1996.

Lasserre, Frédéric. 2001. "L'Amérique a soif : les besoins en eau de l'ouest des Etats-Unis conduiront-ils Ottawa à céder son l'eau du Canada ?", *International Journal of Canadian Studies* (24), otoño.

_____. 2003. "Les impacts des grands barrages du nord québécois, entre ambitions géopolitiques, impacts environnementaux

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 144-179, semestre I de 2007

et sécurité énergétique “, Actas del Festival Internacional de Geografía (FIG), L'eau, source de vie, source de conflits, trait d'union entre les hommes. Disponible en <http://fig-st-die.education.fr/actes/actes_2003/lasserre/article.htm>.

_____. 2005. “L'Alena oblige t'il le Canada à céder son eau aux Etats-Unis ? La continentalisation des ressources en Amérique du Nord “, en Frédéric Lasserre (dir.), *Transferts massifs d'eau, outils de développement ou instruments de pouvoir?*, Presses de l'Université du Québec.

_____. 2005. “Les projets de transferts massifs d'eau en Amérique du Nord”, *Vertigo la Revue des Sciences de l'environnement*, numéro especial (1), Actas del coloquio” El agua en América del Norte: factor de cooperación instrumento de desarrollo o fuente de conflicto?”, septiembre.

LeMarquand, David. 1986. “Preconditions to cooperation in Canada/ United States boundary waters”, *Natural Resources Journal* (26).

_____. 1993. “The International Joint Commission and changing Canada – United States boundary relations”, *Natural Resources Journal* (33), invierno.

Levy, Marc. 1996. “Time for a Third Wave of Environment and Security Scholarship?”, *Environmental Change and Security Project Report*, The Woodrow Wilson Institute, (1), 1996.

Linton, Jaime, 1992. “Water Export: A Canadian Perspective”, *Ecodecision*, septiembre.

McDougall, I.A. 1971. “The development of international law with respect to trans-boundary water resources: co-operation for mutual advantage or continentalism's thin edge of the wedge?”, *Osgoode Hall Law Journal* 2 (9).

Najam, Adil. 2003. “The Human Dimensions of Environmental Insecurity. Some Insights from South Asia”, *Environmental Change and Security Project Report*, The Woodrow Wilson Institute (9).

Naujoks, H.H. 1946. “The Chicago water diversion controversy”, *Marquette Law Review* 3 (30).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (16): 144-179, semestre I de 2007

Sadler, Barry. 1993. "Shared resources, common future: sustainable management of Canada – United States border waters", *Natural Resources Journal* (33).