

DOI: 10.24850/j-tyca-15-02-08

Notas

Estado de derecho y uso del agua. Controversias sobre un proyecto cervecero en Baja California, México

Rule of law and water use. Disputes around a beer production project in Baja California, Mexico

Ricardo V. Santes-Álvarez¹, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9798-5368>

¹El Colegio de la Frontera A. C., Tijuana, Baja California, México, rsantes@colef.mx

Autor para correspondencia: Ricardo V. Santes-Álvarez, rsantes@colef.mx

Resumen

En esta investigación se indaga la relevancia del estado de derecho en la gobernación del agua en México. Tomando como marco de análisis esta idea toral se recurre a una metodología de encuesta y estadística descriptiva para estudiar una problemática detonada por una decisión inadecuada sobre el uso del líquido: el proyecto de instalación de una planta para la producción de cerveza en el valle de Mexicali, en Baja

California. Los resultados señalan que el estado de derecho halla obstáculos para su realización, pues no se satisfacen condiciones básicas para su existencia, prevaleciendo procesos de exclusión del acceso a su goce para sectores sociales amplios; en esa tesitura, el soslayo de la legalidad debilita la institucionalidad esperada en una sociedad democrática. Revelan, asimismo, el efecto negativo que produce la racionalidad de uso dominante, máxime frente a iniciativas de crecimiento económico altamente demandantes del líquido. Para mejorar la gobernación y coadyuvar al aprovechamiento adecuado del recurso hídrico se plantea una reforma institucional por vía de una política que comprenda tres grandes acciones: (1) revisar y deslindar responsabilidades, y aplicar la ley, sobre omisiones o procedimientos irregulares de agentes encargados; (2) impulsar una renovación jurídico-administrativa que dé cabida a la pluralidad de voces y privilegie la perspectiva pública del aprovechamiento; y (3) generar un modelo educativo de acción proclive a la convergencia de intereses en torno al objetivo del mejor aprovechamiento.

Palabras clave: estado de derecho, agua, Mexicali, Constellation Brands.

Abstract

This research investigates the relevance of the Rule of Law in the governance of water in Mexico. Taking a highly relevant though multifaceted idea –Rule of Law– as a framework for analysis, a survey and descriptive statistics approach is used to study a problem triggered by inadequate decision-making on the use of the liquid: The project to

install a brewery plant in the Mexicali Valley, in the state of Baja California. The results indicate that the Rule of Law encounters obstacles to its realization, since basic conditions for its existence are unfulfilled, prevailing processes of exclusion from access to its enjoyment for broad social sectors; In this situation, the avoidance of legality weakens the expected institutionality in a democratic society. They also reveal the negative effect produced by the rationality of dominant usage; especially, in the face of economic growth initiatives that are highly demanding of the liquid. In order to improve governance and contribute to the better use of water resources, an institutional reform is proposed through a policy that includes three major actions: (1) review and determine responsibilities, and apply the law, on omissions or irregular procedures of officials in charge; (2) promote a legal-administrative renewal that accommodates the plurality of voices and privileges the public perspective of adequate use; and (3) generate an educational model of public action prone to the convergence of interests around the objective of better use.

Keywords: Rule of law, water, Mexicali, Constellation Brands.

Recibido: 11/02/2022

Aceptado: 12/07/2022

Publicado Online: 18/07/2022

Introducción

En México, la gobernación del agua enfrenta el desafío de un uso inadecuado, que amenaza la viabilidad del recurso y detona la inquietud social. Las razones son varias: por una parte, la distribución del líquido es dispar, pues mientras que en las regiones sur y sureste las reservas son aceptables, en el centro y el norte hay escasez; en ello incide la circunstancia climática, pues alrededor del 51 % del territorio es semiárido, árido, o sumamente árido (Semarnat, 1993; UNESCO, 2010). Por otra parte, si bien en las áreas húmedas o subhúmedas la disponibilidad natural llega a superar los 15 000 m³/hab/año, en las áridas o semiáridas la cifra oscila en torno a 1 000 m³/hab/año; en tanto, un promedio nacional de 3 660 m³/hab/año significa condición baja según indicadores internacionales (Breña & Breña, 2007; Semarnat, 2017). A lo anterior se adicionan normas jurídicas y organizaciones burocráticas en acomodo frecuente que inciden en diferentes órdenes de gobierno, también denuncias de desempeños inadecuados por parte de servidores públicos y fenómenos de acaparamiento del líquido por parte de sectores influyentes.

Los factores descritos han obstruido una gobernación que asegure el mejor aprovechamiento del recurso. Se documentan casos donde una racionalidad de abuso provoca deterioro de fuentes superficiales y subterráneas, y raya en la controversia o el declarado conflicto; es así que mientras empresas mineras, papeleras, refresqueras o cerveceras gozan de cabal salud, productores con menor influjo y comunidades

enteras padecen exclusiones y expoliaciones (Montes *et al.*, 2021). La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) ha señalado que la escasez y contaminación de las aguas demandan respuesta urgente, no solo por su magnitud sino porque trascienden los aspectos físicos y biológicos, afectando la salud, la seguridad alimentaria y la economía (Semarnat, 2015a). En un escenario donde las ganancias quedan en pocas manos y donde las comunidades pobres y la naturaleza son los sempiternos perdedores es impensable un uso del hídrico que no amenace su viabilidad ni genere desasosiego.

La arena institucional es fuente de explicación de la problemática; la inconsistencia de los referentes normativos y la débil capacidad estatal para enfrentar prácticas irregulares dan cuenta de ello. La búsqueda de soluciones encamina hacia un aspecto estructural: la solidez del estado de derecho. Debe cuestionarse la viabilidad de las normas y las instancias burocráticas con base en la respuesta que reciben de los actores económicos, sociales y políticos. Puede afirmarse, a manera de hipótesis, que en la utilización del agua se prioriza el lucro con el consecuente menoscabo del interés general y el deterioro del recurso, por lo que es necesaria una reforma orientada por una política de mejor uso y conciliación entre sectores diversos.

Este artículo tiene el objetivo de averiguar la relevancia del estado de derecho en la gobernación del agua. Se parte de reconocer sus fundamentos teóricos y conceptuales; enseguida, mediante una metodología de encuesta y estadística descriptiva, dichos fundamentos se confrontan con la controversia suscitada por la pretendida instalación de una planta productora de cerveza en el valle de Mexicali, Baja California,

por parte de la empresa Constellation Brands, que tuvo el beneplácito de las autoridades mas no de la comunidad; esto último fue factor para que luego de una consulta pública, el gobierno federal decidiera cancelar el proyecto. Luego de una discusión de los resultados se sugieren, a manera de conclusiones, alternativas de gobernación a la luz de una política de mejor aprovechamiento. Es pertinente aclarar que aquí se utiliza el término “gobernación” y no “gobernanza”; ello, porque el primero hace referencia a un proceso: el ejercicio del poder, en tanto que el segundo refiere a una manera determinada de gobernar. El término “gobernabilidad”, por su parte, remite a la capacidad del ente gobernante para hacer uso de su autoridad (Solà, 2000; Vallespín, 2000; Aguilar, 2003; Prats-i-Català, 2005).

Estado de derecho

Estado de derecho (Edd) es un principio fundamental de la gobernación de una asociación humana y una condición esencial para la gobernabilidad democrática; se trata de un concepto abstracto y multifacético evocado en diversos ámbitos, aunque con claridad insuficiente (Tamanaha, 2007; Márquez, 2008). En materia ambiental, es factor para la vigilancia ecosistémica, aunque el apego a sus postulados ha sido insatisfactorio.

El Edd es un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes; implica que tanto actores gubernamentales

como ciudadanos están obligados por la norma jurídica positiva y actúan en congruencia (ONU, 2004; Tamanaha, 2007). Para la organización World Justice Project (WJP) e trata de un sistema durable de normas, instituciones y compromiso comunitario que determinan la gobernación de una sociedad (WJP, 2021a; WJP, 2021b). Stein (2009) lo precisa como un conjunto de ideas fundamentales aplicables por igual a todos, respetando y promoviendo la dignidad, la certidumbre legal y los derechos humanos, siempre bajo la actuación de un poder judicial independiente. Otros agregan que significa el sometimiento del ejercicio gubernamental a la ley, al control judicial de las decisiones y la responsabilidad por los actos realizados; que se trata de una reivindicación de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos (Ruiz-Rodríguez, 2014; Rodríguez, 2016).

En suma, Edd es un principio de gobernación o ejercicio del poder de un sistema social según el cual todas las personas y entidades están obligadas por la ley y proceden en conformidad. Se le reconocen dos propósitos o funciones esenciales (Tamanaha, 2007): imponer limitaciones legales a los oficiales gubernamentales, sea requiriéndoles cumplir con las normas jurídicas existentes, o imponiendo límites al poder del hacedor de leyes (regularmente el legislador); y mantener el orden, el comportamiento y las transacciones ordenadas entre los ciudadanos.

La existencia del Edd es factible mediante seis condiciones: (1) separación de poderes efectiva; (2) transparencia procesal y legal en los asuntos de interés público para que nada quede a trato discrecional; (3) rendición de cuentas de los actos u omisiones tanto de representantes públicos como privados; (4) participación de la ciudadanía, con voz e

incidencia en la construcción de las normas; (5) mecanismos para hacer cumplir el marco legal cuando sea transgredido; y (6) posibilidad de cumplir los requerimientos legales impuestos. Pero aun cuando las condiciones descritas estén dadas, el éxito no está garantizado, depende de que las instancias a cargo de su puesta en marcha respondan a cuatro imperativos, esto es, que las normas jurídicas: (1) se promulguen públicamente; (2) se hagan cumplir sin distinciones en un ánimo de equidad (dado que existe igualdad); (3) sean previsibles, es decir, que se establezcan de antemano; y (4) se apliquen con independencia (ONU, 2004; Tamanaha, 2007; Tamanaha, 2012; Bingham, 2010; Ruiz-Rodríguez, 2014; UN, 2015; Rodríguez, 2016; Yadav, 2017; WJP, 2021a; WJP, 2021b).

En definitiva, Edd es un postulado fundamental de ejercicio de poder donde todos los miembros del Estado, incluido su brazo operador –el gobierno y en general el sector público—, están limitados por, y sometidos a, leyes. Por tanto, depende de contextos específicos; su consolidación se determina por el apego de una sociedad a los preceptos que le dan sentido, y el gobierno es actor principal para su logro. Cabe abundar en que los gobiernos han sido criticados por su mermada capacidad o falta de compromiso para resolver los problemas que interesan a las mayorías (Donolo, 1999; Peters & Pierre, 2005); tal distanciamiento con la base social ha significado el rechazo de la posibilidad de construir una gobernabilidad democrática. Recientemente, no obstante, se atisban cambios, pues el creciente deseo de diversos sectores por participar en los asuntos públicos ha detonado que los gobiernos nacionales admitan

formas distintas de ejercer el poder, proclives a un trato justo e inclusivo (Cano, 2008).

La expectativa de la participación ciudadana en la toma de decisiones obliga a replantear el andamiaje institucional. Una reforma que contemple un ejercicio distinto tanto de derechos como de obligaciones compele a revalorar el Edd, pues una gobernación democrática ocurre si y solo si se está dentro de sus límites, que garantizan la permanencia del Estado y la viabilidad de la propia sociedad; en el caso opuesto se corre el riesgo de derivar en el Estado fallido (Tedesco, 2007; Zinecker, 2011).

Estado de derecho y medioambiente: el caso del agua

El primer Informe global del estado de derecho en materia ambiental de Naciones Unidas (IGEdMA) destaca la importancia del Edd cuando subraya que, pese al crecimiento prolífico en leyes y agencias ambientales en el mundo durante las últimas décadas, las amenazas ambientales se exacerbaban por su aplicación débil. Agrega que aun habiéndose incrementado 38 veces las leyes ambientales en el mundo desde 1972, el echarlas a andar y hacerlas cumplir es un gran desafío, y ha advertido que si no se fortalece el Edd, las reglas fracasarán y el derecho humano a un ambiente sano no se cumplirá (UNEP, 2019).

Al enfatizar que el Edd se vincula con las 17 Metas del Desarrollo Sostenible, el IGEdMA torna más preocupante la situación y urge a su

cumplimiento cabal. Ciertamente, la observación no es nueva, ha estado en el pensamiento de quienes refutan la presunta dualidad entre ambiente y crecimiento económico, y proponen un marco institucional que nivele ambos intereses (Panayotou, 1994; Ramesh, 2010; Brunner, 2010). La necesidad de explorar esa tercera vía surge porque el Edd es condición *sine qua non* para la preservación y conservación de los sistemas sociales y naturales.

Puede argüirse que circunscribir el logro de la mejora social y natural al respeto del Edd es incurrir en un reduccionismo incongruente con la complejidad de los problemas. Empero, la crítica es válida si la visión se restringe a la premisa de “aplicación de la ley y mantenimiento del orden”. Por el contrario, bajo una visión amplia, su importancia en la solución de los problemas es patente. Tal es la posición del IGEdDMA al plantear la presencia del Edd en las metas del desarrollo sostenible; en similar sentido se pronuncia el World Justice Program al incorporar en sus análisis características como “ausencia de corrupción”, “derechos fundamentales” y “gobierno abierto” (WJP, 2021b).

En el caso del agua, puede afirmarse que la Conferencia Internacional de Agua y Ambiente de Dublín de 1992 marcó un hito en la percepción del líquido, al subrayar la importancia de su aprovechamiento integrado; no obstante, originó una inacabada discusión, al privilegiar su consideración como bien económico, argumentando que el derecho humano de acceso a sanidad y agua limpia debe acompañarse de asignar precios asequibles, pues no hacerlo deriva en desperdicio y usos dañinos (ICWE, 1992).

De manera subsecuente, en diversos foros se buscó enmendar o al menos matizar la propuesta de la conferencia realizada en Dublín (UN, 1992; UN, 2002a; UN, 2010), llegando a juzgarse al agua como un elemento que no debe verse en términos de ganancia únicamente. En los hechos, no obstante, la idea de “gestión integrada” ha mantenido una interpretación ambigua (Biswas, 2004; Ruiz-Ortega, 2015). Precisamente por una diversidad de concepciones en torno al recurso, se ha afirmado que la competencia por el agua puede derivar en conflictos graves, pero también puede generar cooperación (Commission for Water Sustainability, 2001; UN, 2002b). Tales perspectivas evocan la dualidad crecimiento económico *versus* ambiente; sin embargo, si se considera que nadie puede estar en desacuerdo con que la preservación de ríos y lagos hace posible el desarrollo sostenible, y que la actividad productiva detona generación de empleos y mejoras en el nivel de vida (Ramesh, 2010), la dualidad no justifica el estado de cosas; circunscribirse a ello es erróneo, pues distrae la atención de lo que es básicamente un asunto político e institucional: de gobernación (Brunner, 2010). Panayotou confirma que en la existencia de problemas ambientales subyace una cuestión de gobernación, al señalar que el Estado debe instituir las reglas del juego que alienten la competencia para que los mercados funcionen, promuevan una conciencia ecológica que abone a la conservación de los recursos y garanticen la convivencia (Panayotou, 1994).

El hecho de incorporar al debate las ideas de gobernación, conciencia ecológica y acuerdos de convivencia subraya la importancia del Edd en la meta de alcanzar la conciliación social y el uso adecuado del agua. Solo la presencia de un Estado conformado por instituciones sólidas,

capaces de cumplir y hacer cumplir reglas que respeten y armonicen los diversos intereses sociales es capaz de garantizar ese propósito.

Materiales y métodos

La aproximación teórica al Edd y el tema ambiental se confronta con la evidencia empírica del proyecto de instalación de una planta cervecera en el valle de Mexicali, Baja California, y la consecuente explotación del agua, con una metodología de carácter cualitativo y cuantitativo. Un sondeo abierto entre residentes de Mexicali y otros lugares de esa entidad permitió conocer su posición en torno al asunto y contar con su evaluación sobre la prevalencia del Edd y el compromiso de la autoridad para cumplirlo.

La recogida de datos se efectuó en noviembre y diciembre de 2021 por vía de un cuestionario en línea construido en la plataforma Google Forms, enviada a personas representantes de los sectores social, privado y público, a quienes, a su vez, se solicitó que lo compartieran con otros potenciales respondedores. El único requisito fue que hubiesen tenido injerencia/interés en el asunto. El número total de envíos fue de 25, aunque con los reenvíos se estima que se logró contactar a poco más de 100 personas. La respuesta no fue copiosa ($n = 33$), por lo que los datos recabados solo reflejan una panorámica del estado de cosas, misma que se sintetizó con estadística descriptiva. El trabajo cartográfico se

desarrolló con el programa QGIS, en tanto que la elaboración de gráficos con el programa LibreOffice.

Resultados

Con una superficie de aproximadamente 3 709 km₂, valle de Mexicali se localiza en la parte oriental de Baja California, en las coordenadas 32° 43' 12" N, -114° 43' 12" W, 32° 39' 03" N, -115° 40' 27" W, y 31° 59' 30" N, -115° 03' 24" W (Figura 1). Se caracteriza por un clima extremo semiárido y escasas lluvias durante el año, con precipitación normal anual de alrededor de 98 mm (Conagua, 2018). Pertenece a la Región Hidrológica Río Colorado, en la Región Hidrológico Administrativa I (Conagua, 2014; Semarnat, 2015b).

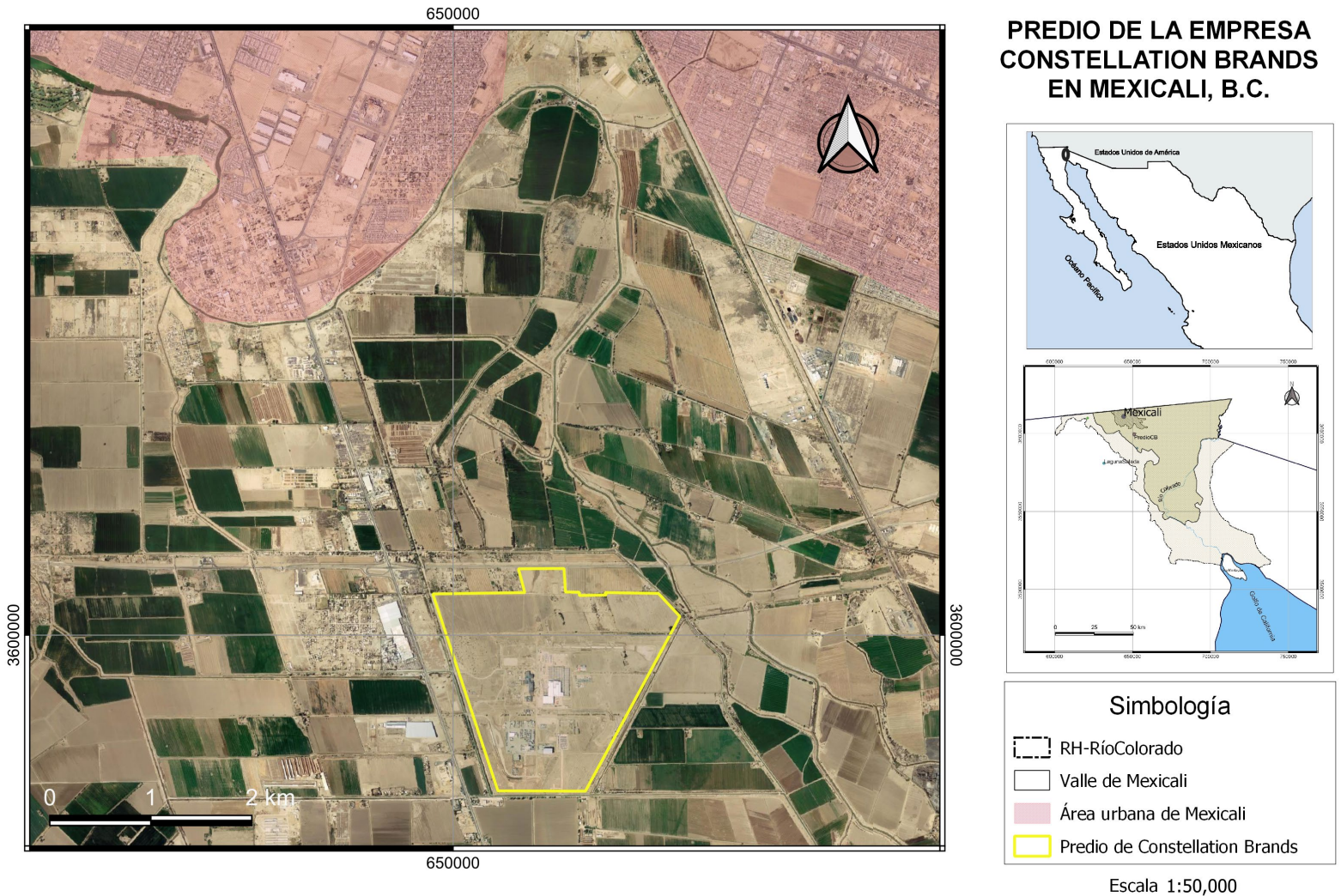


Figura 1. Valle de Mexicali, en Baja California, y ubicación del predio de la empresa Constellation Brands.

La disponibilidad natural media per cápita de aproximadamente 1.3 miles de m^3 /hab/año lo ubica en un grado crítico (Breña & Breña, 2007). En el valle residen poco más de 885 mil habitantes o el 83.04% del total municipal (Coplade, 2018), por lo que la disponibilidad de agua es

prioritaria; en tanto que la agricultura, principal actividad económica, incide de forma negativa en al menos tres aspectos: impactos en los suelos, merma en la calidad del líquido y sobreexplotación del acuífero al grado de la salinización (Pérez & Sánchez, 1983; Cortez, 2020). El deterioro del ecosistema se agrava al sumar actividades industriales que consumen grandes cantidades de agua (Pérez & Sánchez, 1983; Cortez, 2019).

Proyecto cervecero de Constellation Brands

En enero de 2016, la empresa transnacional Constellation Brands (CB) inició la construcción de una planta cervecera al sur de la ciudad de Mexicali, como se aprecia en la Figura 1. Contó con el apoyo de las autoridades locales, pero no con la aceptación de la comunidad, por lo que la inconformidad manó de inmediato y más al saberse que el agua que se ocuparía $-20\ 000\ 000\ m^3$ al año al alcanzar la planta su madurez— superaría el consumo de la industrias instaladas en Mexicali y Tijuana juntas (Gallardo, 2020; El Financiero, 2020), y que sería entregada por el organismo operador de Mexicali.

En 2018, ciudadanos solicitaron al instituto electoral del estado realizar un plebiscito sobre la autorización en materia ambiental de la edificación y funcionamiento de la cervecera; pero, la petición fue rechazada bajo el alegato de ser intrascendente para la vida pública (IEEBC, 2019). El negar a los ciudadanos la posibilidad de conocer y el derecho participación se consideró una falta al orden jurídico.

Asociaciones como Mexicali Resiste, Baja California Resiste, Mexicali Consciente, Célula 686 y Colectivo Estatal Plebiscito por el Agua de Baja California denunciaron que la cervecera dañaría el ecosistema y la disponibilidad del líquido sin beneficiar a la población. Un estudio técnico reveló inconsistencias y vaguedades en los datos de la manifestación de impacto ambiental presentada por la empresa (Cortez, 2019; Cortez, 2020).

Inicialmente, funcionarios federales coincidieron con estatales y anunciaron su beneplácito a CB: en enero de 2020, la Semarnat y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) consideraron viable su operación. A la sazón, la empresa informó de un avance del 70 % en los primeros cuatro años, un ejercicio de US\$1 400 000 000, y una importante generación de empleos (Arellano, 2020; El Financiero, 2020). Posteriormente, de cara al rechazo social, la Semarnat prometió revisar el asunto (Gallardo, 2020). En marzo, el presidente de la república informó sobre la realización de una consulta pública a cargo de la Secretaría de Gobernación para recoger la opinión general y tomar una decisión definitiva (Cervantes, 2020a). De un total de 36 781 votantes, el 76.1 % rechazó la cervecera; por tanto, la Conagua ya no le entregaría permisos (El Financiero, 2020); con el interés de no afectar a la empresa, el gobierno federal le planteó la opción de reubicarse en el sureste del país.

Pese a la resolución, la autoridad bajacaliforniana declaró que buscaría otras fuentes hídricas para ofrecerlas a CB (Cervantes, 2020b). En agosto de 2020, la federación reiteró su posición: la planta no se construirá en el valle porque así lo decidió la gente (Forbes, 2020). Al

iniciar diciembre de 2021, la empresa anunció que se instalaría en el estado de Veracruz (Morales, 2021).

Posicionamiento social en torno al proyecto

En la Tabla 1 se muestra el perfil de quienes respondieron el cuestionario. La mayoría afirmó no haber tenido algún papel en el asunto (personas que vivían en otros sitios o que desempeñaron algún papel que prefirieron no declarar); en segundo término quedaron quienes solamente reconocieron su pertenencia a la comunidad. La representación de otras participaciones fue considerablemente menor.

Tabla 1. Papeles de los actores en el caso Constellation Brands (representatividad porcentual).

Papel desempeñado	Porcentaje (%)
Miembro de la comunidad	33.3
Representante de la comunidad	2.8
Productor agrícola	2.8
Asesor académico	5.6
Observadora académica	5.6
Asesor de grupos sociales	2.8
Ninguno	47.2
Total	100.0

En cuanto a la posición de los respondedores respecto a la instalación de la cervecera, en la Tabla 2 se muestra que la mayoría se opuso; otros manifestaron no haber estado ni en favor ni en contra; otros más aseveraron haber estado a favor, en tanto que un último sector señaló desconocimiento del caso.

Tabla 2. Posiciones de los actores acerca del proyecto de la cervecera (representatividad porcentual).

Posición	Porcentaje (%)
En favor	12.1
En contra	66.7
Ni en favor ni en contra	18.2
No lo conocía	3.0
Total	100.0

En la Figura 2 se muestra la apreciación sobre los sectores que se beneficiaron con la cancelación; fueron preponderantes la ciudadanía en general y aquellos abiertamente opuestos al proyecto, si bien el sector de los productores agrícolas también aparece en posición relevante. Industriales, comerciantes y políticos inclusive ocupan posiciones menores.

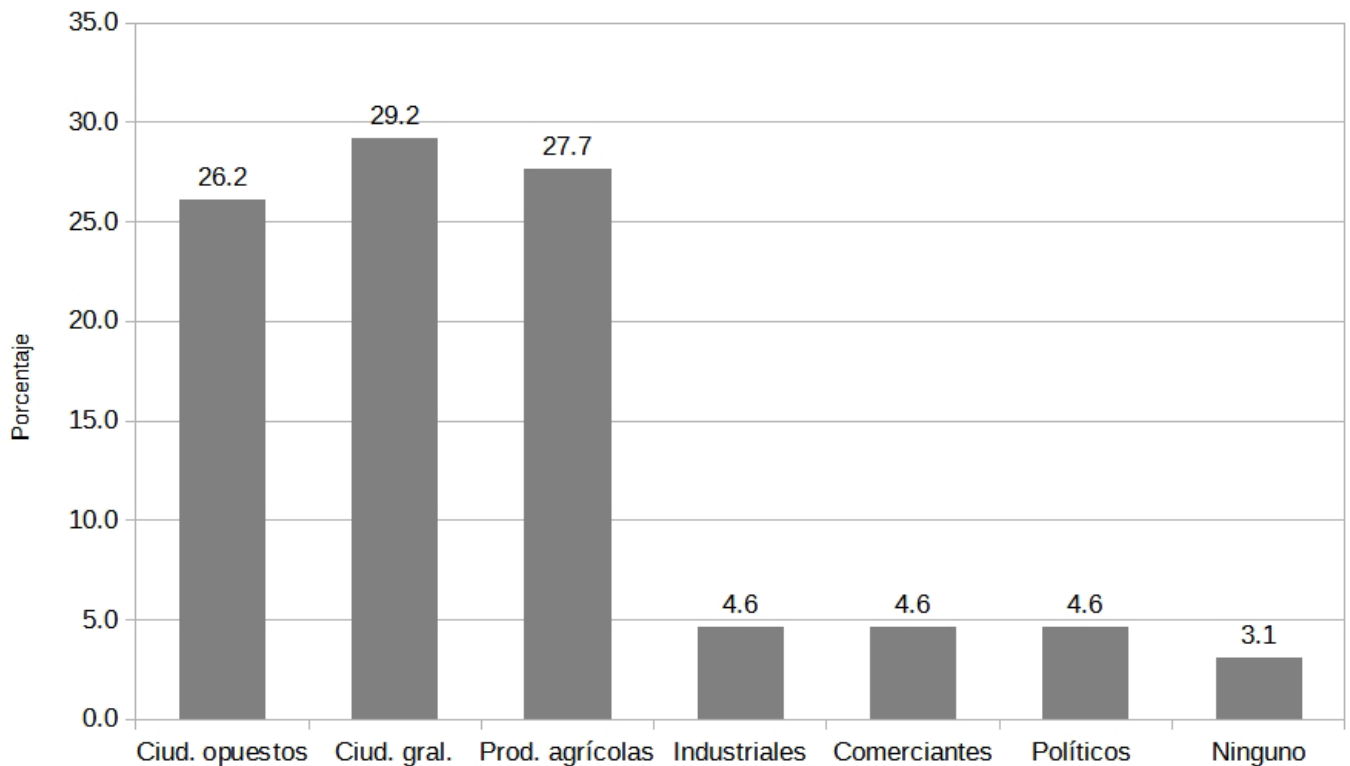


Figura 2. Sectores beneficiados con la cancelación del proyecto.

Los encuestados también fueron cuestionados sobre el papel del gobierno federal en el resultado de la controversia suscitada, así como acerca de las posibles repercusiones sobre la cancelación del proyecto. Respecto al primer aspecto, casi el 70 % coincidió en que la intervención federal fue determinante, mientras que sobre el segundo aspecto poco más del 60 % consideró que la cancelación no acarrearía efectos en la economía de la región.

Evaluaciones sobre la prevalencia del Edd

En la Figura 3 se presentan las evaluaciones de cada condición para la existencia del Edd según la posición de los actores. En conformidad con los valores promedio, cuatro características poseen notas reprobatorias (Separación de poderes = 4.61, Transparencia = 4.22, Rendición de cuentas del sector público = 4.4 y Participación ciudadana = 5.83) y solo la condición de Mecanismo para cumplir la ley tiene un valor arriba de 7.0. En lo particular, de acuerdo con la posición hacia el proyecto, es notable que el grupo que manifestó desconocerlo evaluó con calificación de 0.0 las características de Rendición de cuentas del sector público, Transparencia y Separación de poderes; asimismo, que el grupo en favor evaluó en forma positiva la condición de Mecanismo para cumplir la ley (8.25), así como la condición de Rendición de cuentas del sector privado (8.0), mas no la del sector público (5.25).

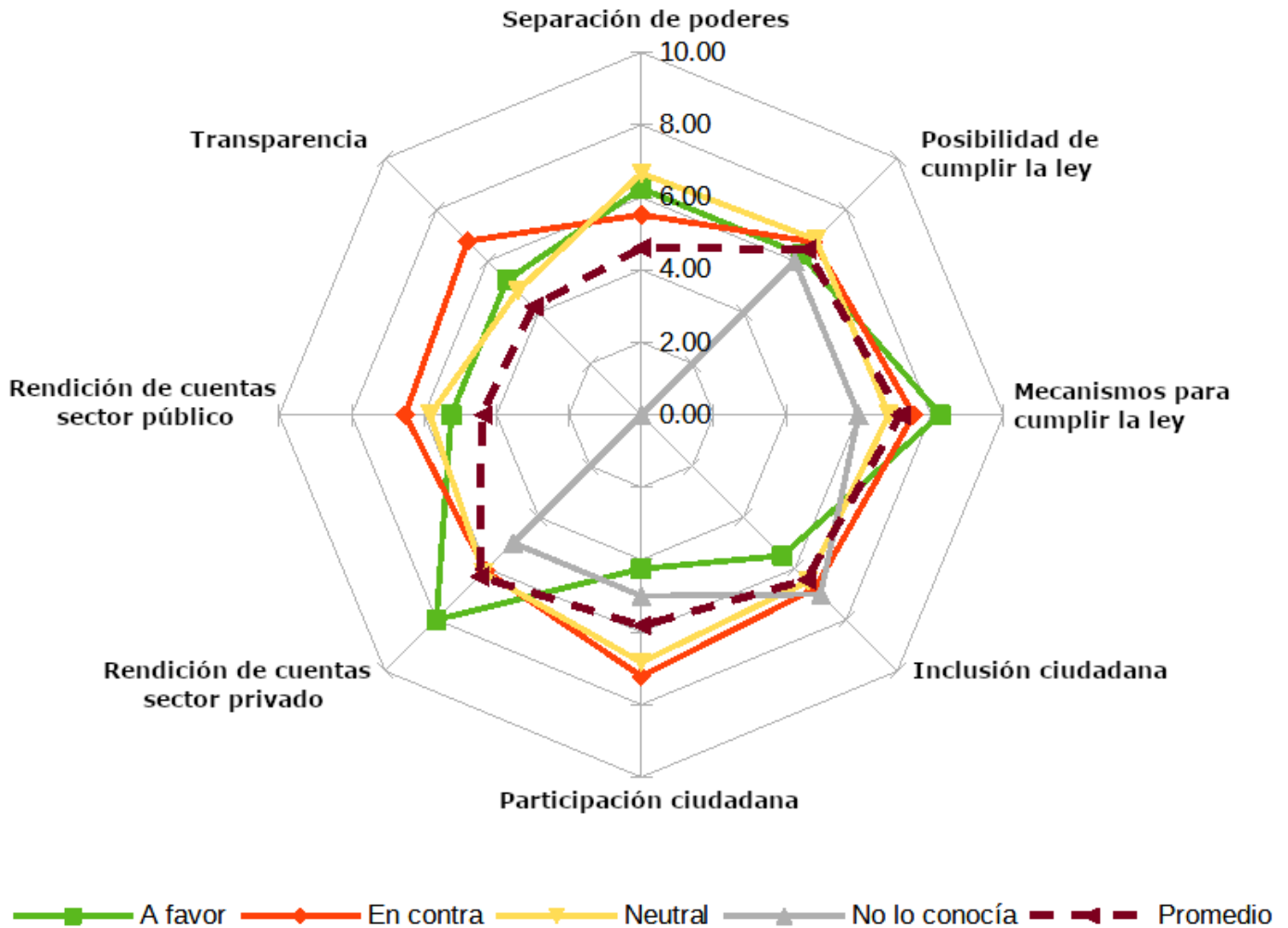


Figura 3. Evaluación de rubros específicos de las condiciones del estado de derecho, según posición de los actores respecto al proyecto.

En la Figura 4 se muestra la evaluación del acatamiento de cada compromiso del Edd por parte de la autoridad, según lo posición de los encuestados. En los cuatro rubros, la evaluación promedio fue

reprobatoria (valores entre 4.88 y 5.34), lo que señala una apreciación desfavorable del desempeño de la autoridad. Desde las posiciones específicas, quienes declararon desconocer el proyecto dieron las notas más bajas; por su parte, los sectores en favor y en contra presentaron evaluaciones preponderantemente arriba del promedio, aunque la cifra más alta apenas fue de 6.6. Es destacable que el sector en favor del proyecto evaluó con una nota aprobatoria únicamente la variable Publicidad de la ley.

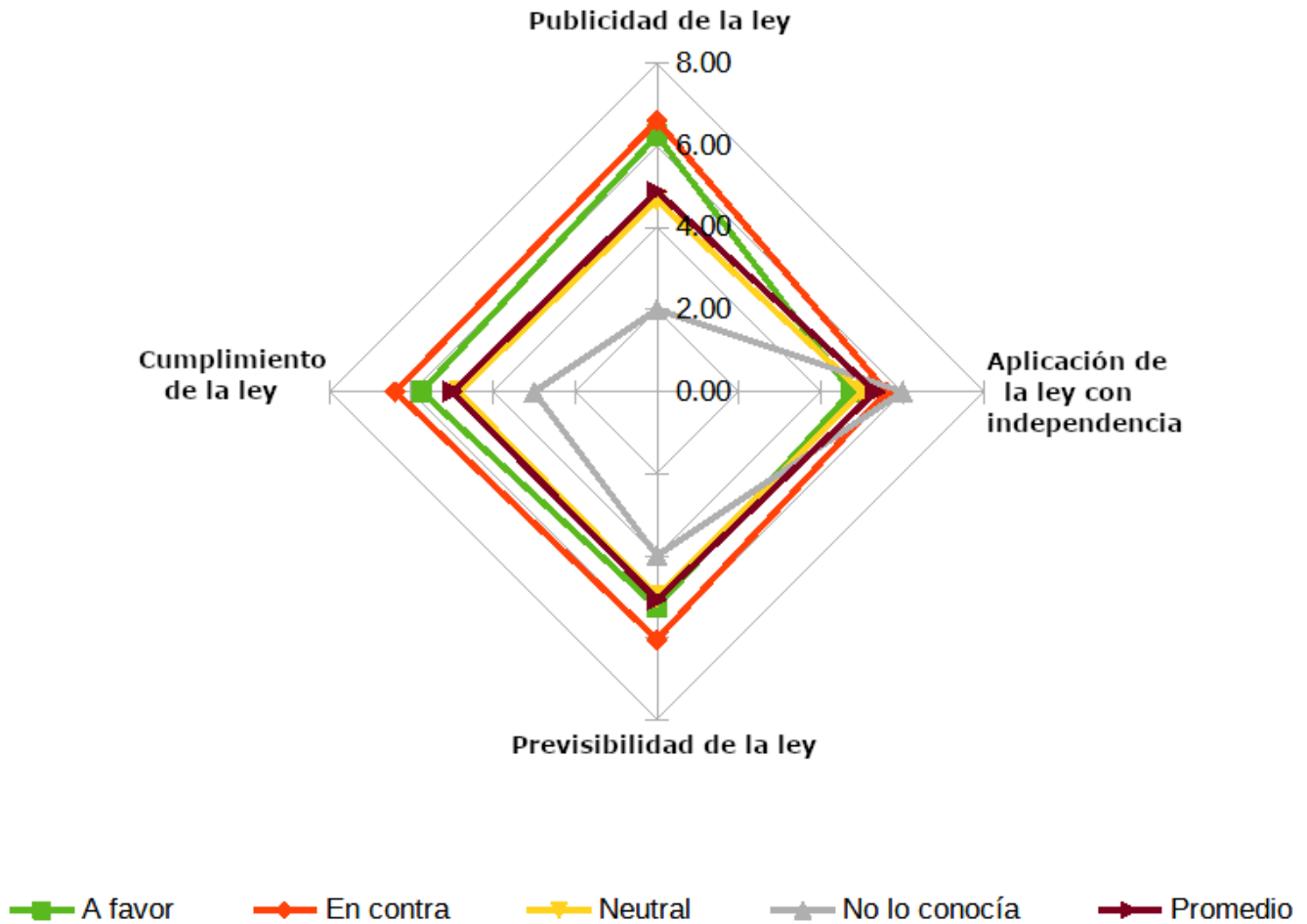


Figura 4. Evaluación de rubros específicos del cumplimiento de compromisos por la autoridad, según la posición de los respondedores hacia el proyecto.

Discusión

La escasa respuesta ciudadana a la encuesta realizada puede atribuirse al tiempo transcurrido desde la cancelación del proyecto, pues pese a la incertidumbre acerca de si la resolución se acataría o no, dejó de ser motivo de discusión en medios y, con ello, mermó el interés; no obstante, los datos recabados se aproximan a la realidad. Aunque una buena proporción de ciudadanos se identificó como miembro de la comunidad, a la pregunta sobre el papel desempeñado en la controversia, la respuesta fue "ninguno"; esto puede deberse a una negación a identificarse como participantes activos (posibilidad que se fortalece al constatar que la mayoría de encuestados rechazó el proyecto). En cualquier caso, no puede obviarse la confianza (o desconfianza) que la indagación misma haya generado, pues no se duda que gran número de encuestas y/o entrevistas previas alteraron la cotidianidad de la ciudadanía y produjeron escepticismo sobre el empleo de sus respuestas.

Los ciudadanos reconocieron que sin la intervención del gobierno federal actual, el resultado hubiese sido otro, pues tanto el gobierno estatal como el municipal estuvieron indefectiblemente del lado de la cervecera. En adición, la seguridad acerca de inexistencia de repercusiones en la economía regional por la cancelación revela una añeja tradición agrícola e industrial en Mexicali; esto sustenta la idea de que el sector económico beneficiado por el desenlace fue precisamente el de los productores agrícolas.

La información aportada advierte que los hechos no abonan a condiciones óptimas para la existencia del Edd. La apreciación desfavorable del desempeño gubernamental es comprensible: por un lado, ciudadanos y organizaciones civiles opuestos al proyecto fueron marginados a lo largo del proceso decisorio; por el otro, quienes estuvieron en favor indudablemente manifestaron su decepción de las autoridades por el resultado (se recuerda que desde 2016 hasta 2020 instancias federales coincidieron con las estatales en promover la instalación de la cervecera). De ahí que los aspectos de previsibilidad, cumplimiento y aplicación de la ley con independencia hayan tenido evaluaciones negativas.

La discrepancia entre la expectativa de presencia y manejo en el largo plazo del recurso hídrico y las iniciativas de crecimiento económico es evidente; el caso exhibe una práctica inadecuada de apropiación del agua para rédito privado, que no repara en el perjuicio para las mayorías. Quizás a los ojos de los empresarios y funcionarios involucrados el cumplimiento de las leyes y los ordenamientos en el contexto del respeto a los derechos humanos y la naturaleza constituya un obstáculo para el progreso, pero es difícil concebir una mejora a las condiciones de vida cuando principios esenciales del Edd son soslayados.

Uno de los mayores obstáculos para el éxito del Edd es la contrastante realidad sobre la superioridad de la ley, porque su satisfacción implica el sometimiento del mismísimo estado al derecho y eso es tarea pendiente. Márquez (2008: 228-229) afirma que en el país "las leyes se incumplen a todos niveles e incluso por las propias autoridades [y] los gobernados al igual procuran no cumplir con todas sus

obligaciones ciudadanas", y agrega que la voluntad política de los actores y el propio sistema político entorpecen el propósito. Al interior de los poderes formales tanto en el orden federal como el estatal existen obstáculos para modificar el *statu quo*, pues por años el objetivo del lucro ha estado por delante de cualquier otra pretensión.

Conclusiones

La gobernación del agua en México es insatisfactoria. Ello se debe a su distribución desigual y acceso difícil, normas y burocracias en acomodo frecuente en diferentes órdenes de gobierno, desempeños deficientes e irregulares por parte de servidores públicos, y maniobras de acaparamiento por parte de sectores influyentes. Dichos factores permean el quehacer institucional y promueven un debilitamiento del Edd, al producir condiciones legales favorables a grupos influyentes. En ese sentido, la mirada ha de ponerse en la disyuntiva de acatar o desacatar las normas positivas que rigen el comportamiento.

El estudio del proyecto de Constellation Brands ilustra la racionalidad dominante del uso de los recursos hídricos que se alinea a objetivos económicos, y evade responder a las demandas sociales y a la mejora de los sistemas hídricos. Revela que se incumplen los requerimientos de separación de poderes, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como mecanismos que hagan cumplir las reglas y la posibilidad efectiva de cumplirlas, tal como han

prescrito diversas autoridades (ONU, 2004; Tamanaha, 2007; Tamanaha, 2012; Bingham, 2010; Ruiz-Rodríguez, 2014; UN, 2015; Rodríguez, 2016; Yadav, 2017; WJP, 2021a; WJP, 2021b). En esa tesitura, prevalecen procesos de exclusión de amplios sectores. Aun cuando la encuesta aplicada no permite arrojar conclusiones con sustento sólido, el análisis ofrece pistas sobre el efecto que la gestión inadecuada del agua produce en el Edd y que, paradójicamente, la retroalimenta; el soslayo de la legalidad permea y debilita la institucionalidad de una sociedad democrática. Frente a la gestión actual, existe poco margen para hablar de un Edd que armonice intereses económicos, sociales y ambientales. El caso CB ilustra una realidad que ocurre en otras geografías de manera análoga. Baste con citar el ejemplo más actual: la crisis de escasez de agua en Monterrey, Nuevo León, y su área metropolitana, donde la ciudadanía padece una situación que ha llegado a la crispación social, en tanto empresas que consumen grandes cantidades del vital líquido para sus procesos industriales continúan trabajando con normalidad. Se afirma que su poder oligopólico ha de determinar el destino del recurso, y que existe el riesgo de que controlen el agua para consumo humano (Corrales, 2020). Es factible que, tal como sucedió con CB, solamente con la intervención del gobierno federal pueda asomarse una solución.

La afirmación de que la problemática estriba en la fragilidad del estado de derecho llama a reconocer deficiencias en preceptos jurídicos y oficinas formales que han solapado excesos, deterioro de los ecosistemas, y menoscabo del bienestar de la sociedad. La reforma es factible mediante una política que contemple una estrategia de tres acciones: limpieza, reconstrucción y sostenibilidad efectiva. La primera, a realizarse en el

corto plazo, cubriría la revisión/auditoría de contratos, concesiones y permisos para la explotación de recursos hídricos, obsequiados a entes públicos y privados, así como el fincamiento de responsabilidades a los oficiales que han faltado a la honestidad en el servicio público. La crisis ambiental existente obliga a enmendar el camino resarcido una asignatura pendiente: la aplicación efectiva de la norma positiva. La acción de mediano plazo —reconstrucción— atiende tres propósitos: (1) revisar/modificar las normas federales y locales en materia de agua y saneamiento, privilegiando la perspectiva pública de la utilización, y actualizar las directivas de coordinación de las diversas dependencias oficiales; (2) verificar los procesos de vinculación gobierno-empresa; y (3) optimizar mecanismos de resolución de disputas. Finalmente, en el largo plazo una tercera acción —sostenibilidad efectiva— ha de enfocarse a producir un arquetipo educativo de acción pública que satisfaga el propósito de la integración (social, ecológica, económica), en función de los contextos inherentes al territorio nacional, y a generar mecanismos de diálogo permanente entre sociedad y gobierno, tendientes a armonizar los objetivos del crecimiento económico y protección de los recursos hídricos. No se obvia considerar que el cumplimiento de esos preceptos, y el logro de un uso equilibrado y duradero del agua dependen de voluntad política al más alto nivel, y que las instancias responsables actúen en congruencia con los mandamientos legales a los que están obligadas en un entorno de equidad, certeza e independencia.

Al cierre se mencionan posibles limitaciones de esta investigación, que se suman a la poca respuesta que tuvo la encuesta realizada: por un lado, la confianza o desconfianza de los encuestados; por el otro, el riesgo

de sobredimensionar detalles específicos al recurrir a la metodología de estudios de casos; si bien, en descargo, la misma ofrece la ventaja de profundizar en el conocimiento de aspectos relevantes. Para superar esos imponderables es pertinente que en futuras investigaciones se diseñen encuestas que garanticen el involucramiento de un número mayor de actores, así como realizar análisis cuantitativos complementarios. No se obvia mencionar la necesidad de llevar a cabo estudios comparativos que enriquezcan la indagación.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2003). La nueva gobernación. *Republicana Política y Sociedad*, año 2(3), 9-22.
- Arellano, L. (2020). Viable, operación de Constellation Brands en Mexicali: Semarnat. *La Jornada Baja California*. Recuperado de <https://rb.gy/oewcu>
- Bingham, T. (2010). *The rule of law*. London, UK: Penguin Books.
- Biswas, A. (2004). Integrated water resources management: A reassessment. *Water International*, 29(2), 248-256. DOI: 10.1080/02508060408691775
- Breña, A., & Breña, J. (2007). Disponibilidad de agua en el futuro de México. *Ciencia*, julio-septiembre, 64-71. Recuperado de https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/58_3/PDF/09-550.pdf
- Brunner, J. (2010). *Conservation vs. development: What are we talking about?* IUCN. Recuperado de <https://rb.gy/h4kto>

Cano, L. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, 147-177.

Cervantes, J. (2020a). Acarreo, compra de votos y casillas reventadas en consulta sobre cervecería de Mexicali. *Proceso*, 21 de marzo. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/3/21/acarreo-compra-de-votos-casillas-reventadas-en-consulta-sobre-cerveceria-de-mexicali-240222.html>

Cervantes, J. (2020b). Mediante pozos de agua, Constellation Brands busca quedarse en Mexicali. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/7/3/mediante-pozos-de-agua-constellation-brands-busca-quedarse-en-mexicali-245570.html>

Commission for Water Sustainability. (2001). *Speech of Mr Kofi Annan, General-Secretary of the United Nations, during the 97th Meeting of the Association of American Geographers*. Recuperado de <https://igu-water.org/speech-of-mr-kofi-annan-general-secretary-of-the-united-nations-during-the-97th-meeting-of-the-association-of-american-geographers/>

Conagua, Comisión Nacional del Agua. (2014). *Atlas del agua en México*. México, DF, México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisión Nacional del Agua. Recuperado de <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-17-14.pdf>

Conagua, Comisión Nacional del Agua. (2018). *Estadísticas del agua en México*. Ciudad de México, México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisión Nacional del Agua. Recuperado de http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf

Coplade, Comité de Planeación para el Desarrollo. (2018). *Perfil sociodemográfico del municipio de Mexicali*. Mexicali, México: Comité de Planeación para el Desarrollo Baja California. Recuperado de <https://docplayer.es/75535585-Perfil-sociodemografico-del-municipio-de-mexicali-2018.html>

Corrales, S. (2020). El uso industrial del agua en la cervecería Heineken en Monterrey, México. *Región y Sociedad*, 32, e1298. DOI: 10.22198/rys2020/32/1298

Cortez, A. (12 de febrero, 2019). *Opinión técnica sobre la manifestación de impacto ambiental (MIA) y otros documentos oficiales del Proyecto de Construcción y Operación de la Planta Cervecera Constellation Brands en Mexicali, Baja California*. Recuperado de https://issuu.com/pajaropolitico/docs/cortez_lara_conacyt_febrero_2019

Cortez, A. (2020). Elementos de conflicto socioambiental: la cervecera Constellation Brands y el agua de Mexicali. *Revista Frontera Norte*, 32(62), 32-67.

Donolo, C. (1999). *¿Cómo gobernar mañana?* Barcelona, España: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.

El Financiero. (23 de marzo, 2020). *Este es el proyecto de Constellation Brands que se votó por "no construir" en Mexicali*. Recuperado de <https://rb.gy/asvijk>

Forbes. (12 de agosto, 2020). *Constellation Brands insiste en construir planta en Mexicali, pero no se otorgarán permisos: AMLO*. Recuperado de <https://rb.gy/vjfy1y>

Gallardo, Ma. F. (2020). *Gobernanza del agua y conflictos socioambientales: el caso de la cervecera Constellation Brands en Mexicali, Baja California* (tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, México.

ICWE, International Conference on Web Engineering. (1992). *The Dublin statement on water and sustainable development*. Recuperado de <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/english/icwedec e.html>

IEEBC, Instituto Estatal Electoral de Baja California. (2019). *Dictamen número cuatro*. Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica. Recuperado de <https://www.ieebc.mx/plebiscito/archivos/plebiscito/solicitudanexos/Dictamen4CPCyEC.pdf>

Márquez, S. (2008). Estado de derecho en México. En: Cienfuegos, D., & Rodríguez, L. (coord.). *Estado, derecho y democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas* (211-230). Monterrey, México: Fondo Editorial Jurídico.

Montes P., Aguilar, N., Ávila R., Macbani, P., Raygoza, M., Garnica, B., Reynoso, J., & Ruvalcaba, J. (2021). Contaminación del río Santiago: un problema epidemiológico ambiental persistente de salud pública en Jalisco, México. *Journal of Negative and Non Positive Results*, 6(9), 1222-1236.

Morales, R. (7 de diciembre, 2021). Constellation Brands construiría su planta cervecera en Veracruz. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Constellation-Brands-confia-en-Mexico-y-construira-una-planta-en-el-sudeste-del-pais--20211207-0022.html>

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2004). *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos* (Informe S/2004/616). Recuperado de <https://undocs.org/es/S/2004/616>

Panayotou, T. (1994). *Ecología, medio ambiente y desarrollo. Debate crecimiento vs. conservación*. México, DF, México: Gernika.

Pérez, D., & Sánchez, J. (mayo-agosto, 1983). Ordenamiento ecológico del valle de Mexicali, *Estudios Fronterizos*, año 1(1), 113-152.

Peters, G., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerrillo, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (37-56). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

Prats-i-Català, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

- Ramesh, J. (28 de septiembre, 2010). *The two cultures revisited: Some reflections on the environment-development debate in India*. Text of 11th ISRO-JNCASR Satish Dhawan Memorial Lecture, Bangalore. Recuperado de <https://rb.gy/1c2jbn>
- Rodríguez, J. (2016). *Estado de derecho y democracia*. INE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 12. Recuperado de http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_12.pdf
- Ruiz-Ortega, R. (2015). Convergencia de política hacia la gestión integral de recursos hídricos en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(2), 67-88.
- Ruiz-Rodríguez, V. (2014). *Democracia y derechos humanos en México. Situación actual*. Toluca, México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, CDHEM. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4913-democracia-y-derechos-humanos-en-mexico-situacion-actual>
- Semarnat, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (1993). *Zonas ecológicas de México. Consulta temática*. Recuperado de <https://rb.gy/3tbkvu>
- Semarnat, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2015a). *Informe de la situación del medio ambiente en México 2015*. Recuperado de <https://rb.gy/om96k6>
- Semarnat, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2015b). *Atlas digital geográfico*. Recuperado de <https://rb.gy/t5unwy>

- Semarnat, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2017). *Agua. Indicador básico 2.1-5. Disponibilidad natural media per cápita*. Recuperado de https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/indicadores17/conjuntob/indicador/02_agua/2_1_5.html
- Solà, A. (2000). La traducción de governance. *Punto y Coma*. Recuperado de <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc65.pdf>
- Stein, R. (2009). Rule of law: What does it mean? *Minnesota Journal of International Law*, 18(2), 293-303. Recuperado de <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/Rule%20of%20Law%20Stein%20English.pdf>
- Tamanaha, B. (2007). *A concise guide to the rule of law. Legal Studies Research Paper Series*, St. John's University School of Law (Paper #07-0082). Recuperado de <https://content.csbs.utah.edu/~dlevin/conlaw/tamanaha-rule-of-law.pdf>
- Tamanaha, B. (2012). The history and elements of the rule of law. *Singapore Journal of Legal Studies*, 232-247. Recuperado de <https://law1.nus.edu.sg/sjls/articles/SJLS-Dec-12-232.pdf>
- Tedesco, L. (2007). *El Estado en América Latina. ¿Fallido o en proceso de formación?* FRIDE cuadernos de trabajo 37. Recuperado de https://www.academia.edu/17894086/El_Estado_en_América_Latina_Fallido_o_en_proceso_de_formación

UN, United Nations. (3 y 14 de junio, 1992). *United Nations Conference on Environment and Development*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

UN, United Nations. (2002a). *General Comment No. 15. The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/486454?ln=en>

UN, United Nations. (2002b). *World's water problems can be 'catalyst for cooperation' says secretary-general in message on World Water day*. Recuperado de <https://www.un.org/press/en/2002/sgsm8139.doc.htm>

UN, United Nations. (2010). *The human right to water and sanitation. UN Resolution A/RES/64/292*. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/687002?ln=en>

UN, United Nations. (21 de octubre, 2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. Res. adopted by the General Assembly. A/res/70/1*. Recuperado de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

UNEP, UN Environment Programme. (2019). *Environmental rule of law. First Global Report*. Nairobi, Kenia: UN Environment Programme. Recuperado de <https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>

UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2010). *Atlas de zonas áridas de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216333>

Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid, España: Taurus.

WJP, World Justice Project. (2021a). *What is the rule of law?* Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

WJP, World Justice Project. (2021b). *Mexico states rule of law index 2020-2021*. Recuperado de https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/msi-2020-2021-v8_2.pdf

Yadav, A. K. (2017). Rule of law. *International Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies*, 4(3), 205-220. Recuperado de http://ijlljs.in/wp-content/uploads/2017/08/Rule_of_Law.pdf

Zinecker, H. (2011). Civil society in developing countries. Conceptual Considerations. *Journal of Conflictology*. Recuperado de <http://journal-of-conflictology.uoc.edu/joc/ca/index.php/journal-of-conflictology/article/view/vol2iss1-zinecker/vol2iss1-zinecker.html>