

PARTE II

**ANÁLISIS DE PROBLEMÁTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS
RELACIONADAS CON EL AGUA EN LA FRONTERA MÉXICO-
GUATEMALA**

**SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS CUENCAS
FRONTERIZAS EN EL OCCIDENTE DE GUATEMALA**

Cecilia Morales G.
Jacobó Dardón
César E. Ordóñez M.

Resumen

En el occidente de Guatemala se localizan varias cuencas de ríos fronterizos derivativos, los que al interior de Chiapas, México, constituyen el río Grijalva. En este trabajo se presenta de manera breve la descripción territorial que abarcan dichas cuencas, así como la situación socioeconómica de los sitios en cuestión, y al final se hacen consideraciones sobre su importancia y la necesidad de impulsar procesos de desarrollo regional binacional.

Introducción

En este escrito se hace un breve análisis de las características territoriales, hidrográficas y socioeconómicas de las cuencas de los ríos Cuilco, Selegua y Nentón, localizadas en el Occidente de la República de Guatemala, vecinas y contiguas con las regiones Sierra Madre y Valles Centrales de Chiapas, México.

La importancia binacional de las cuencas citadas obedece al origen del recurso, a las consecuencias aguas abajo que puede tener lo que ocurre en los territorios de la cuenca alta, y de ello se deriva la necesidad de impulsar procesos de desarrollo en una región fronteriza que presenta un estatus marginal en Guatemala y México. Por lo anterior, las sociedades fronterizas deberían tomar iniciativas en este sentido.

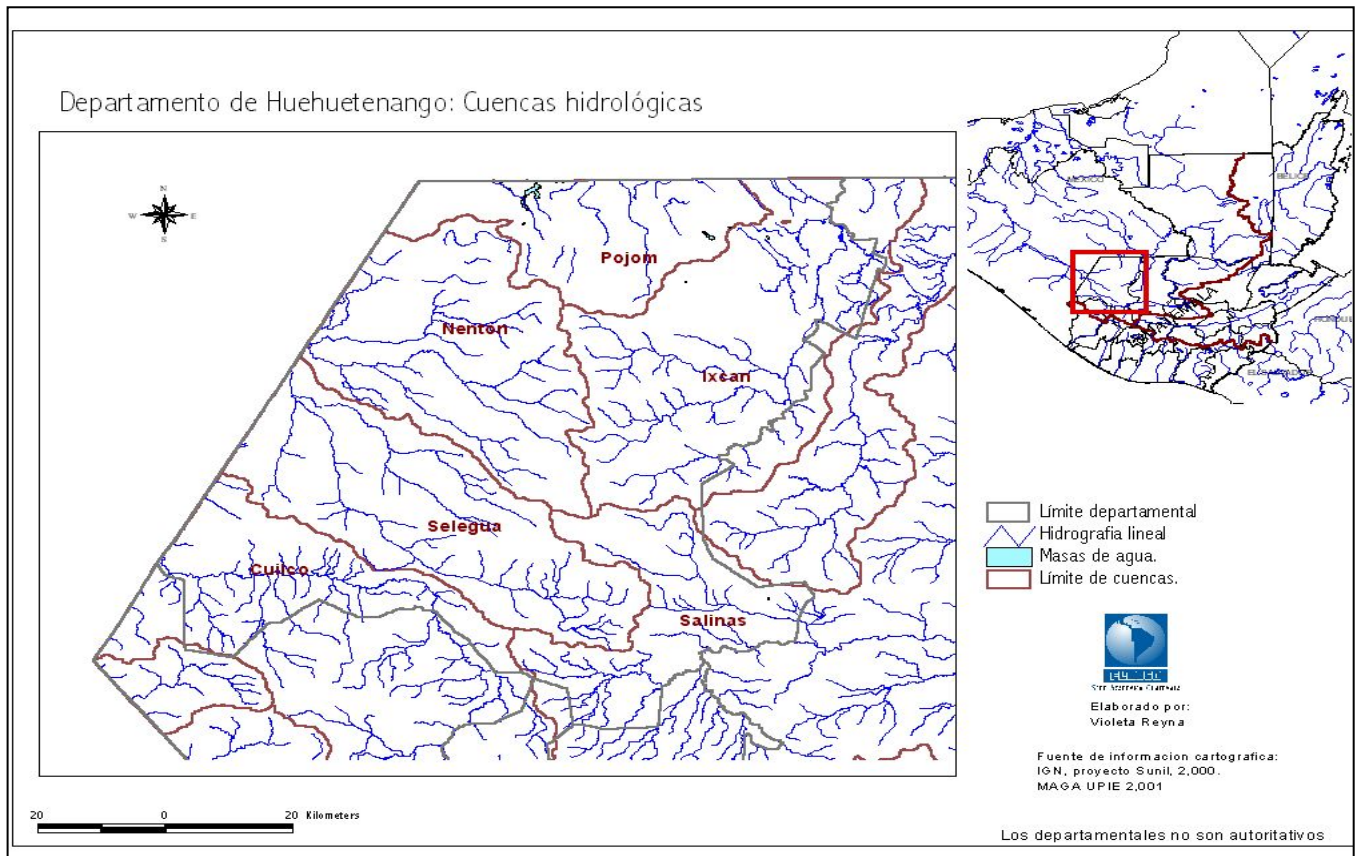
El trabajo inicia un proceso exploratorio con la perspectiva de elaborar un proyecto de investigación por parte de sus actores.

El ámbito territorial de las cuencas fronterizas guatemaltecas del Grijalva

Localización de las cuencas: Cuilco, Selegua, Nentón

En el territorio del occidente de Guatemala (regiones administrativas: Suroccidente y Noroccidente) se localizan tres importantes ríos que al adentrarse en territorio chiapaneco, confluyen en la formación del río Grijalva, uno de los más caudalosos de México. Estos ríos son el Cuilco, el Selegua, y el Nentón (mapa 1) y juntos articulan una red hidrológica que también puede analizarse como la cuenca alta del río Grijalva en territorio de las regiones fronterizas guatemaltecas, resaltando así su naturaleza de cuencas binacionales, a la vez que región fronteriza mesoamericana.

Mapa 1. Cuencas hidrológicas del departamento de Huehuetenango



El río Cuilco se conforma por una red de pequeños afluentes que se forman en la ladera norte de la Sierra Madre guatemalteca, en el altiplano norte de los departamentos de San Marcos y

Quetzaltenango, así como en la ladera sur de las montañas Cuilco, en el departamento de Huehuetenango.

El río Selegua transcurre entre la ladera nororiental de las montañas Cuilco y la ladera occidental del macizo de los Cuchumatanes, acopiando un conjunto de escurrimientos en varios municipios del departamento de Huehuetenango. Es una cuenca relativamente estrecha debido a que el río se desplaza en un cañón de importante longitud que separa a las montañas Cuilco de los Cuchumatanes.

Finalmente, el río Nentón acopia una red hidrológica de importantes ríos que nacen en los altos Cuchumatanes y en la ladera noroccidental de este macizo en el territorio de varios municipios de la zona de “Los Huixta”, en el departamento de Huehuetenango.

Complejidad y dispersión política administrativa

Son 37 municipios en donde se ubican las tres cuencas (cuadro 1); 6 de ellos tienen territorio en dos cuencas. Los municipios pertenecen a los departamentos de Huehuetenango (27), San Marcos (6) y Quetzaltenango (4). La cuenca del río Cuilco abarca el territorio de 17 municipios de tres departamentos: 6 de San Marcos, 4 de Quetzaltenango y 7 de Huehuetenango. El Selegua comprende 15 municipios y el Nentón 11 municipios, ambos de Huehuetenango.

Lo anterior indica la complejidad y dispersión político-administrativa relacionada con este conjunto de cuencas. Esta característica plantea retos para la planificación y manejo de cuencas en el futuro, lo que amerita estudios específicos a considerar para contrarrestar los efectos negativos de dicha dispersión. Actualmente comienzan a surgir agrupamientos de municipalidades para abordar temas del desarrollo, tal es el caso de la mancomunidad de “Los Huixta” en la cuenca del río Nentón, que podrían ser una opción para abordar este problema. Desde tal expectativa habría que estudiar el concepto y la práctica de la mancomunidad.

Cuadro 1. Cuencas de los ríos Cuilco, Selegua y Nentón: departamentos y municipios que las integran Superficie, altitud, población y densidades de población

Cuenca/Departamento/Municipio		Sup (Km ²)	Altura (msnm)	Población			Densidad			
				Total	Indígena	Rural	Total (PT/Km ²)	Indígena (PI/Km ²)	Rural (PR/Km ²)	
Río Cuilco: 17 municipios		2,704		407,223	208,689	366,169	151	77	135	
Huehuetenango	1.Cuilco	592	1,150	46,407	9,946	44,796	78	17	76	
	2.La Libertad	104	1,720	28,563	4,199	23,592	275	40	227	
	3.San Gaspar Ixchil	31	1,400	5,809	5,795	5,286	187	187	171	
	4.San Idelfonso Ixtahuacán	184	1,620	30,466	28,450	27,091	166	155	147	
	5.San Rafael Petzal		1,770	6,420	6,211	4,912				
	6.Santa Bárbara	448	2,430	15,318	15,198	14,422	34	34	32	
	7.Tectitán	68	2,210	7,189	2,047	6,563	106	30	97	
San Marcos	1.Concepción Tutuapa	176	2,960	49,369	48,404	48,298	281	275	274	
	2.San José Ojetenan	37	3,050	16,541	127	15,359	447	3	415	
	3.San Miguel Ixtahuacán	184	2,050	29,658	29,031	27,099	161	158	147	
	4.Sipacapa	152	1,970	14,043	11,350	13,420	92	75	88	
	5.Tacanán	302	2,410	62,620	7,277	57,691	207	24	191	
	6.Tejutla	142	2,520	27,672	2,713	25,114	195	19	177	
Quetzaltenango	1.Cabricán	60	2,525	19,281	17,066	12,027	321	284	200	
	2.Palestina de los Altos	48	2,620	11,682	8,239	10,239	243	172	213	
	3.Sibilia	28	2,800	7,796	901	6,707	278	32	240	
	4.San Carlos Sija	148	2,642	28,389	11,735	23,553	192	79	159	
Río Selegua: 15 municipios		2,996		430,871	177,375	326,349	144	59	109	
Huehuetenango	8.Colotenango	71	1,590	21,834	21,445	20,186	308	302	284	
	<i>Cuilco</i>	592	1,150	46,407	9,946	44,796	78	17	76	
	9.Chiantla	536	1,980	74,978	4,928	67,239	140	9	125	
	10.Huehuetenango	204	1,901	81,294	3,777	24,005	399	19	118	
	11.La Democracia	136	920	36,284	16,272	23,566	267	120	173	
	<i>La Libertad</i>	104	1,720	28,563	4,199	23,592	275	40	227	
	12.Malancatancito	268	1,708	15,540	4,959	13,700	58	19	51	
	<i>San Idelfonso Ixtahuacán</i>	184	1,620	30,466	28,450	27,091	166	155	147	
	13.San Juan Atitán	64	2,440	13,365	13,321	11,665	209	208	182	
	14.San Pedro Nécta	119	1,520	26,025	20,721	22,972	219	174	193	
	<i>San Rafael Petzal</i>		1,770	6,420	6,211	4,912				
	15.San Sebastián Huehuetenango	108	1,715	21,198	20,143	20,017	196	187	185	
	16.Santa Ana Huista	145	740	7,368	2,090	5,458	51	14	38	
	<i>Santa Bárbara</i>	448	2,430	15,318	15,198	14,422	34	34	32	
	17.Santiago Chimaltenango	17	2,260	5,811	5,715	2,728	342	336	160	
	Río Nentón: 11 municipios		2,480		232,290	202,715	173,171	94	82	70
	Huehuetenango	18.Concepción Huista	136	2,220	16,961	15,111	9,140	125	111	67
19.Jacaltenango		212	1,438	34,397	33,967	10,933	162	160	52	
20.Nentón		783	780	28,983	22,420	26,657	37	29	34	
21.San Antonio Huista		156	1,230	12,675	3,434	7,460	81	22	48	
22.San Juan Ixcoy		224	2,195	19,367	18,515	17,182	86	83	77	
23.San Miguel Acatán		152	1,780	21,805	21,764	19,165	143	143	126	
24.San Rafael La Independencia		64	2,490	10,830	10,814	9,757	169	169	152	
25.San Sebastián Coatán		168	2,350	18,022	18,009	17,229	107	107	103	
<i>Santa Ana Huista</i>		145	740	7,368	2,090	5,458	51	14	38	
26.Soloma		140	2,270	35,764	34,448	27,054	255	246	193	
27.Todos Santos Cuchumatán		300	2,470	26,118	22,143	23,136	87	74	77	

Nota: 6 municipios participan en dos cuencas; éstos no repiten número de orden. El total de municipios que involucran las tres cuencas es de 37. San Rafael Petzal aún no tiene definida oficialmente la superficie territorial.

Fuente: elaboración propia con datos del Diccionario Geográfico Nacional, 2000, versión actualizada de 1957. XI Censo de Población 2002.

Superficie, fisiografía, vegetación y climas

Los municipios que se ubican en las cuencas a estudiar son de pequeña extensión territorial, cuyo rango va desde el más pequeño, 28 km² en el municipio de Sibilia, Quetzaltenango, al más extenso de 783 28 km², que es el municipio de Nentón en Huehuetenango.

En total la superficie de este conjunto de municipios es de 7,483 28 km², sin considerar San Rafael Petzal, un pequeño municipio localizado en una ladera inclinada de los Cuchumatanes, de cuya superficie no existe información disponible debido a modificación de sus límites (cuadro 1). Las superficies por cuencas son de: 2,704 28 km² para el río Cuilco, 2,996 28 km² para el río Selegua, y 2,480 28 km² para el río Nentón. Sin embargo, estos datos no son precisos, ya que seis municipios participan en dos cuencas, y para este trabajo no se estableció la superficie de cada municipio correspondiente a cada una de ellas; por esto, existe cierta sobrestimación y tal aspecto también debe estudiarse. Es preciso hacer notar que se trata de cuencas de casi igual tamaño en superficie territorial.

Cuadro 2. Cuencas ríos Cuilco, Selegua y Nentón: aspectos biofísicos

Cuenca	Fisiografía	Unidades de suelo	Susceptibilidad de suelos a erosión	Clima	Zonas de vida vegetal
Cuilco	Tierras altas sedimentaria, Tierras altas cristalinas, Tierras altas volcánicas.	Luvisoles, Cambisole, Rendzinas, Acrisoles, Andosoles	En su mayoría alta, aunque en Tacaná y Sibinal existen pequeños sitios con regular a baja susceptibilidad	Semicálido con invierno benigno húmedo con invierno seco , Templado con invierno benigno húmedo con invierno seco.	Bosque muy húmedo montano bajo subtropical (frío), bosque húmedo montano bajo subtropical, bosque húmedo subtropical templado, bosque muy húmedo montano bajo.
Selegua	Tierras altas sedimentaria, Tierras altas cristalinas.	Luvisoles, Cambisole, Rendzinas, Acrisoles	En su mayoría alta	Semicálido sin estación fría bien definida húmedo sin estación seca bien definida, Semifrío con invierno benigno semiseco con invierno seco, Templado con invierno benigno húmedo con invierno seco.	Bosque seco subtropical, Bosque húmedo subtropical templado, Bosque húmedo montano bajo subtropical.
Nentón	Tierras altas sedimentarias.	Cambisole, Rendzinas, Acrisoles	En su mayoría alta, aunque en parte de Jacaltenango, San Antonio Huista, Concepción Huista, Santiago Chimaltenango y San Pedro Necta existen sitios con muy alta susceptibilidad	Semicálido sin estación fría bien definida húmedo sin estación seca bien definida, Semifrío con invierno benigno semiseco con invierno seco, Templado con invierno benigno húmedo con invierno seco.	Bosque seco subtropical, Bosque húmedo subtropical templado, Bosque húmedo montano bajo subtropical, bosque muy húmedo montano, bosque pluvial subtropical

Fuente: elaboración propia con base en URL, 1987.

La fisiografía de las tres cuencas es de laderas de sierras importantes, como son la Sierra Madre y los Cuchumatanes, en el caso del río Cuilco con una depresión altioplánica de lomeríos entre ambas, y en el caso del río Nentón, con una pequeña proporción de territorio en la depresión de los valles centrales de Chiapas que se interna a Huehuetenango por el rumbo de la zona de Chamic. A esta diversidad fisiográfica corresponde una diversidad de zonas de vegetación de coníferas de tierras altas, combinaciones de pino encino y una parte de selva baja caducifolia (cuadro 2).

En el territorio comprendido por las cuencas analizadas, predominan las tierras quebradas y de vocación forestal. La altitud de los municipios se encuentra en un rango de 500 metros sobre el nivel del mar hasta un poco más de los 3000 metros en las cumbres de los Cuchumatanes, con climas semicálido, templado y semifrío. Los suelos que se presentan en estas cuencas son luvisoles, cambisoles, rendzinas, acrisoles y andosoles.

Hidrología

Los caudales anuales promedio indican que el río Selegua es el más caudaloso de los tres en el territorio guatemalteco, y en total suma 57 metros cúbicos por segundo (cuadro 3).

Cuadro 3. Cuencas de los ríos Cuilco, Selegua y Nentón: características hidrológicas

Cuenca	Lugar	Elevación (msnm)	Caudales en m ³ /s			Volumen escorrentía (m ³ /s)	Periodo de registro usado (años)
			Medio anual	Máximo registrado	Mínimo diario		
Cuilco	Cuilco	1,108.6	19.47	671.9	1.670	615.5	12
Selegua	Chojil	672.8	31.47	3,186.0	0.826	995.1	10
Nentón	Nentón	790.0	6.04	713.0	0.600	190.9	5

Fuente: elaboración propia con datos de Boletines hidrológicos Nos. 12 y 15, INSIVUMEH.

En la cuenca del río Cuilco, la precipitación pluvial media anual varía entre 800 a 2000 mm y el periodo de déficit de agua dura seis meses, la pendiente del cauce es de 1.64% y la elevación media de la cuenca es de 860 msnm (USAC, 1992:225-232). Según observaciones de campo en 2001, 20% del área tiene cobertura vegetal primaria.

En la cuenca del río Selegua, la elevación media es de 680 msnm, la precipitación media anual fluctúa entre 800 y 2000 mm, la estación lluviosa dura seis meses y la pendiente del cauce es de 2.08% (USAC, 1992:225-232). Según observaciones de campo en 2001, 20% del área tiene cobertura vegetal primaria.

En la cuenca del río Nentón, la precipitación pluvial media anual varía de 1000 a 3000 mm, la elevación media es de 600 msnm y 20% del área tiene cobertura vegetal primaria, la pendiente del cauce es de 2.72% (USAC, 1992:225-232).

Deterioro de recursos naturales y protección

Las características agrarias, la presión demográfica sobre la tierra y los sistemas de cultivo, han generado alta presión sobre la frontera agrícola y usos intensivos del suelo con repercusiones de elevada deforestación en varias zonas. La mayoría de los bosques carecen de manejo y se encuentran bajo fuerte presión por la demanda de productos forestales, el avance de la frontera agrícola y el uso como energético por parte de la población. En varias zonas los suelos presentan erosión, compactación y contaminación. Fuentes de agua y ríos presentan contaminación por el uso de agroquímicos, detergentes y jabones de uso doméstico, así como por residuos de plaguicidas, fertilizantes y material orgánico como la pulpa y la cascarilla del café procesado (CDC-CECON, 2000).

Igualmente, aguas servidas de las poblaciones se depositan en la red hidrológica, además de desechos y basura. Los municipios no cuentan con plantas de tratamiento de aguas residuales, las que van a dar directamente a los cursos de agua. Los botaderos de basura se encuentran a cielo abierto y sin ningún manejo. Todo esto hace necesaria una amplia variedad de estudios de impacto ambiental para determinar con precisión las causas y efectos de contaminación en las cuencas y el arrastre de erosión hídrica.

**Cuadro 4. Cuencas de los ríos Cuilco, Selegua y Nentón:
sitios a escala de paisaje y elementos de conservación de biodiversidad propuestos**

Sitios a escala de paisaje	Municipios prioridad 1	Municipios prioridad 2
Norte de Huehuetenango: <ul style="list-style-type: none"> Bosque seco subtropical de Nentón Matorral anegado y humedales herbáceos de Lagartero, Nentón 	Nentón	
Conexión con el Sur de los Cuchumatanes: <ul style="list-style-type: none"> Bosques de coníferas de San Pedro Soloma, San Rafael La Independencia, San Miguel Acatán y San Juan Ixcoy. 		San Pedro Soloma, San Miguel Acatán, San Rafael La Independencia.
Sur de Huehuetenango: <ul style="list-style-type: none"> Páramo de los Cuchumatanes, Chiantla, Todos Santos y San Juan Ixcoy Bosques de coníferas de Todos Santos Cuchumatán Montaña de Cuilco Cañón del Río Selegua 	Chiantla, Todos Santos, San Juan Ixcoy, Concepción Huista, La Libertad, Cuilco	
Cadena volcánica de San Marcos <ul style="list-style-type: none"> Volcán Tacaná, Sibinal Parque regional municipal Tewancarnero, Tacaná 	Tacaná	

Fuente: Elaboración propia con datos de MIRNA, 2000.

El sistema de los Cuchumatanes posee una de las mayores diversidades de Guatemala e índices de endemismo superiores a los de las tierras bajas del Petén. En consecuencia, existen propuestas para considerar a varios de sus municipios como prioritarios para la conservación de recursos según los sitios a escala de paisaje presente (MIRNA, 2000). Los municipios de Nentón, Chiantla, Todos Santos, San Juan Ixcoy, Concepción Huista, La Libertad, Cuilco y Tacaná, son considerados prioritarios en términos de conservación de biodiversidad y paisaje (cuadro 4). Varias zonas de los Cuchumatanes han sido decretadas como áreas de protección especial en la ley

guatemalteca de áreas protegidas, aunque actualmente no cuentan con protección real y están propuestas para incluirse dentro del Corredor Biológico Mesoamericano.

Breve descripción de la situación socioeconómica de las cuencas

Población

Según el censo de 2002, la población total de los municipios que comprenden las tres cuencas totalizó 935,842 habitantes, siendo un poco más poblada la cuenca del río Selegua, que casi llega al medio millón de habitantes, seguida por la cuenca del río Cuilco y luego la del Nentón. Es una importante cantidad de población que podría tener repercusiones en el tamaño de mercado y el volumen de producción (cuadro 1).

La densidad de población total por kilómetro cuadrado para el año 2002 fue de 124 habitantes, cifra que denota relativamente alta densidad de población y en consecuencia, presión sobre los recursos naturales, dada la fisiografía en que se asienta, especialmente en las variables de deforestación y deterioro del suelo.

Tanto la cuenca del Cuilco como la del Selegua tienen una densidad superior a la media de todo el territorio, especialmente la primera, que es la que soporta mayor densidad con 144 habitantes por kilómetro cuadrado y por tanto, mayor presión sobre los recursos naturales, en una fisiografía de laderas de sierras y una depresión de lomeríos. El rango de densidad por municipio varía entre 34 habitantes/km² como límite inferior y 447 habitantes por km² en el límite superior. Mientras que en el Selegua los límites son menores, siendo de 34 en el límite inferior y 399 en el superior.

La cuenca del Nentón soporta menos presión al presentar una densidad de 94 habitantes/km², inferior a la media del conjunto de las tres cuencas. Teniendo en sus municipios un

rango que va de 37 a 255 de densidad de población, es decir, con un límite superior menor a las otras cuencas.

Ruralidad y etnicidad

En el mismo año, 2002, la población rural en el conjunto de las tres cuencas fue de 745,417 habitantes, lo que equivale al 80% de la población total, es decir, se trata de una región en donde la población vive y se reproduce en el área rural –la cual presenta una fisiografía de ladera y lomeríos– desarrollando sobre todo actividades económicas propiamente rurales. La densidad de población rural fue de 99 habitantes por kilómetro cuadrado (cuadro 5).

La cuenca del Cuilco continúa siendo la que mayor población rural presenta y la del Nentón, la de menor población rural. Igual característica presenta en relación con la densidad de población rural por kilómetro cuadrado.

La población urbana es superior a la rural solamente en los municipios de Huehuetenango, en la cuenca del Selegua, y Jacaltenango, en la cuenca del Nentón. La ciudad de Huehuetenango, con alrededor de 50,000 habitantes, es la localidad más importante de este territorio y adquiere el carácter de una ciudad de tamaño medio en Guatemala. Jacaltenango es todavía una pequeña urbe de alrededor de 20,000 habitantes. En la cuenca del río Cuilco, los municipios de elevada población son: Tejutla y Tacana, Concepción Tutuapa y San Miguel, los cuales aún municipios predominantemente rurales.

Cuadro 5. Cuencas de los ríos Cuilco, Selegua y Nentón: población económicamente activa

Cuenca/Departamento/Municipio		Población Económicamente Activa (PEA)						
		Total	Urbana	Rural	Agrícola	Industrial	Comercial	
Río Cuilco: 17 municipios		79,964	9,041	70,923	64,377	2,544	2,970	
Huehuetenango	1.Cuilco	9,225	410	8,815	8,123	174	264	
	2.La Libertad	7,618	1,079	6,539	6,752	111	70	
	3.San Gaspar Ixchil	772	134	638	675	6	32	
	4.San Idelfonso Ixtahuacán	7,889	730	7,159	6,932	76	143	
	5.San Rafael Petzal	964	715	249	444	154	72	
	6.Santa Bárbara	3,346	212	3,134	2,963	42	101	
	7.Tectitán	3,283	202	3,081	1,406	30	145	
San Marcos	1.Concepción Tutuapa	7,286	194	7,092	6,044	282	395	
	2.San José Ojetenan	4,776	430	4,346	4,301	105	137	
	3.San Miguel Ixtahuacán	6,270	1,212	5,058	5,000	198	273	
	4.Sipacapa	1,305	131	1,174	894	194	64	
	5.Tacaná	9,343	694	8,649	7,848	341	390	
	6.Tejutla	7,231	683	6,548	5,875	186	201	
Quetzaltenango	1.Cabricán	1,243	535	708	273	290	174	
	2.Palestina de los Altos	2,926	381	2,545	2,321	101	118	
	3.Sibilia	1,891	331	1,560	1,289	59	75	
	4.San Carlos Sija	4,596	968	3,628	3,237	195	316	
Río Selegua: 15 municipios		113,047	31,437	81,610	73,673	5,899	10,608	
Huehuetenango	8.Colotenango	6,818	680	6,138	5,949	46	63	
	<i>Cuilco</i>	9,225	410	8,815	8,123	174	264	
	9.Chiantla	20,504	2,347	18,157	15,145	947	1,187	
	10.Huehuetenango	26,141	18,862	7,279	3,811	3,449	7,196	
	11.La Democracia	9,718	3,516	6,202	7,079	252	787	
	<i>La Libertad</i>	7,618	1,079	6,539	6,752	111	70	
	12.Malancatancito	4,814	634	4,180	2,943	253	317	
	<i>San Idelfonso Ixtahuacán</i>	7,889	730	7,159	6,932	76	143	
	13.San Juan Atitán	1,902	44	1,858	1,772	15	43	
	14.San Pedro Nécta	6,634	785	5,849	5,829	91	99	
	<i>San Rafael Petzal</i>	964	715	249	444	154	72	
	15.San Sebastián Huehuetenango	4,186	318	3,868	3,143	219	155	
	16.Santa Ana Huista	2,070	578	1,492	1,659	57	102	
	<i>Santa Bárbara</i>	3,346	212	3,134	2,963	42	101	
	17.Santiago Chimaltenango	1,218	527	691	1,129	13	9	
	Río Nentón: 11 municipios		56,167	14,777	41,390	44,580	1,847	3,444
	Huehuetenango	18.Concepción Huista	4,248	1,712	2,536	3,650	147	95
19.Jacaltenango		9,757	6,905	2,852	6,623	551	837	
20.Nentón		7,540	658	6,882	6,454	236	301	
21.San Antonio Huista		3,684	1,460	2,224	2,710	106	226	
22.San Juan Ixcoy		5,436	417	5,019	4,916	71	107	
23.San Miguel Acatán		4,190	461	3,729	3,276	128	189	
24.San Rafael La Independencia		1,578	226	1,352	1,216	83	92	
25.San Sebastián Coatán		3,588	123	3,465	3,224	74	53	
<i>Santa Ana Huista</i>		2,070	578	1,492	1,659	57	102	
26.Soloma		7,415	1,937	5,478	4,770	262	1,325	
27.Todos Santos Cuchumatán		6,661	300	6,361	6,082	132	117	

Notas: 1. Agricultura: incluye caza, silvicultura y pesca, 2. Industria: manufacturera textil y alimenticia y 3. Comercio: por mayor y menor, restaurantes y hoteles.
Fuente: elaboración propia con base en INE, 2002.

La población indígena (según los criterios del censo de 1992) sumaba en el conjunto de las tres cuencas 522,685 habitantes (un poco más de medio millón, aunque es una cantidad inferior a la población rural), lo que significa que representa 56% de la población total y un índice de densidad de población de 69 habitantes indígenas por kilómetro cuadrado. Los pueblos indígenas más importantes son el mam, en las cuencas del Cuilco y del Selegua, y el poptí (o jacalteco), en la cuenca del Nentón.

La distribución territorial es desigual puesto que existen municipios en donde la población no indígena sobrepasa el 50% de la población total, mientras que otros municipios son mayoritariamente indígenas. En la cuenca del Cuilco, son 7 de 17 municipios (41%) donde ocurre este fenómeno, en la del Selegua, 6 de 15 municipios (40%), y en la del Nentón solamente 2 de 11 municipios (18%). Ante esta situación de ruralidad y etnicidad, los procesos de etnodesarrollo rural tendrán entonces que ser muy importantes, en tanto se conciben y desarrollan modalidades diferentes de ordenamiento territorial.

Economía: ramas de producción

Los datos del censo de 2002 que se refieren a la Población Económicamente Activa (PEA) permiten precisar lo que se observa del análisis del paisaje, y se refieren a que en el conjunto de las tres cuencas, 71% se dedica a la agricultura, 7% al comercio, 4% a la industria y 18% a otras actividades.

La composición de la producción agrícola presenta un segmento relativamente pequeño de unidades de producción empresarial y semiempresarial de fincas medianas y pequeñas, en donde predomina el cultivo de café y la ganadería extensiva, así como una extensa economía de unidades campesinas minifundistas de propiedad privada individual, cuyo patrón de cultivos varía de acuerdo

a la diversidad de zonas agrícolas. En ellas se combina el cultivo de granos básicos para la subsistencia con la producción pequeño mercantil de café, hortalizas, cultivos de ciclo corto, cacahuete, tejidos artesanales para el consumo doméstico y ganadería menor (aves, cerdos, borregos y bovinos). En el estudio *Regiones y Zonas Agrarias de Guatemala* (Ordóñez, 2001: 47-64), se identifican las siguientes zonas para estas cuencas:

1. Montañas Cuilco. Zona de granos básicos y café (cuenca del Cuilco).
2. Zona de extracción de productos del bosque y milpa (Cuilco).
3. Zona de agricultura marginal en la producción de granos básicos, trabajo migratorio e informalidad rural (Cuilco y Selegua).
4. Zona hortalicera baja en el pie de monte de los Cuchumatanes (Selegua).
5. Zona cafetalera de La Democracia (Selegua).
6. Zona de agricultura marginal en el altiplano de los Cuchumatanes (Selegua y Nentón).
7. Zona cafetalera de los Huixta (Nentón).
8. Tierras bajas de Nentón de milpa y ganadería (Nentón).

La cuenca del Cuilco es la que presenta mayor proporción de la PEA agrícola con 80%; le sigue la del Nentón con 79%, y la del Selegua representa 65%. En esta última es donde se encuentra la mayor proporción de PEA ocupada en la industria, por el peso de las ciudades de Huehuetenango y Chiantla (que se encuentran en proceso de conurbación) y que juntas suman 45% de la PEA ocupada en la industria de las tres cuencas. Se trata de industria relacionada con las actividades de la construcción, agroindustria de café, microindustria y artesanía textil, cueros, bronce y otros productos, cuyas actividades se desarrollan en el marco de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

Se localizan algunos sistemas productivos locales microindustriales, como la producción de cal viva y dolomítica en Cabricán, mediana empresa de extracción mineral de antimonio en

Ixtahuacán, beneficiado de café en Jacaltenango, producción de panela (piloncillo) y artesanal del tejido en varios otros municipios.

La PEA ocupada en el comercio es también importante en la cuenca del Selegua (9% de la PEA) y se observa desde hace pocos años cierta dinámica de crecimiento del sector de servicios en esta cuenca y en la del río Nentón, en los rubros de establecimientos relacionados con el turismo (hoteles, restaurantes y otros). La dinámica de esta rama tiene que ver con el incremento de las relaciones económicas con Chiapas, el paso de turismo de doble vía entre México y Guatemala, y el paso de migrantes con destino a los Estados Unidos.

Caficultura en crisis

En los últimos 20 años aproximadamente, en el conjunto de las tres cuencas se ha venido desarrollando en forma dinámica una caficultura campesina, que fue avanzando en sustitución del cultivo de milpa en pisos altitudinales localizados entre los 1000 y 1800 msnm, constituyendo una modalidad espontánea de reforestación productiva en terrenos de topografía muy quebrada.

Dicha rama se expandió parcialmente mediante organizaciones sociales, en especial cooperativas que mediante el crédito y la comercialización propiciaron el cultivo basado en agroquímicos. La expansión también se apoyó en redes de intermediarismo ligadas a un sistema agroindustria de beneficios de café, propiedad de empresas agroexportadoras localizadas en la ciudad de Huehuetenango, relacionadas con casas matrices localizadas en la capital de Guatemala.

La crisis de los precios del café ha afectado esta expansión y el ingreso de los campesinos, aunque de manera menos aguda que en otras regiones por tratarse de café de altura que puede lograr precios relativamente menos depreciados. Las características y los efectos de la crisis de los precios del café, la manera como se está sobrellevando y sus repercusiones tanto en el empleo y otras

condiciones socioeconómicas, como en los recursos naturales, debe estudiarse prioritariamente en todas las cuencas, con propósitos de analizar la tendencia y la forma de atender sus consecuencias.

Pobreza y migraciones

Se trata de cuencas en donde la población sobrevive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, tal como se observa en el cuadro 6. Tales datos muestran que 26 municipios (75%) del conjunto de las tres cuencas presentan más de 75% de población en estado de pobreza, y 19 municipios (54%) presentan 40% o más de la población en extrema pobreza.

Una de las principales estrategias de sobrevivencia de la población rural consiste en las migraciones estacionales tanto al estado de Chiapas como al de Quintana Roo. En los últimos 10-15 años se ha incrementado la migración de más largo plazo, tanto de población rural como urbana, a Estados Unidos y se ha iniciado un pequeño flujo migratorio estacional hacia Belice y Honduras. Las modalidades actuales de las migraciones y sus repercusiones locales también requieren ser estudiadas.

Cuadro 6. Cuencas de los ríos Cuilco, Selegua y Nentón: indicadores de pobreza y pobreza extrema

DEPARTAMENTO/MUNICIPIO		Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)	Índice de brecha	
Río Cuilco: 17 municipios					
Huehuetenango	1.Cuilco	92.09	50.84	48.75	
	2.La Libertad	86.59	39.61	41.83	
	3.San Gaspar Ixchil	95.99	71.88	60.11	
	4.San Idelfonso Ixtahuacán	93.33	76.44	62.09	
	5.San Rafael Petzal	86.30	45.58	44.59	
	6.Santa Bárbara	96.88	66.46	57.53	
	7.Tectitán	96.84	77.88	63.65	
San Marcos	1.Concepción Tutuapa	98.73	85.86	68.54	
	2.San José Ojetenan	97.79	93.24	78.51	
	3.San Miguel Ixtahuacán	97.49	81.06	65.44	
	4.Sipacapa	97.36	80.00	64.77	
	5.Tacaná	98.51	88.66	71.24	
	6.Tejutla	94.73	79.62	64.44	
Quezaltenango	1.Cabricán	93.90	64.33	55.75	
	2.Palestina de los Altos	81.61	31.20	36.44	
	3.Sibilia	79.48	30.69	35.57	
	4.San Carlos Sija	81.15	33.42	37.31	
Río Selegua: 15 municipios					
Huehuetenango	8.Colotenango	22.84	2.89	6.29	
	<i>Cuilco</i>	92.09	50.84	48.75	
	9.Chiantla	84.96	49.77	46.27	
	10.Huehuetenango	39.29	9.66	14.33	
	11.La Democracia	79.83	35.06	37.79	
	<i>La Libertad</i>	86.59	39.61	41.83	
	12.Malancatancito	85.03	40.63	41.84	
	<i>San Idelfonso Ixtahuacán</i>	93.33	76.44	62.09	
	13.San Juan Atitán	74.48	17.58	27.94	
	14.San Pedro Nécta	92.12	51.71	49.16	
	<i>San Rafael Petzal</i>	86.30	45.58	44.59	
	15.San Sebastián Huehuetenango	95.02	77.81	63.28	
	16.Santa Ana Huista	47.96	7.05	15.07	
	<i>Santa Bárbara</i>	96.88	66.46	57.53	
	17.Santiago Chimaltenango	92.63	56.57	56.09	
	Río Nentón: 11 municipios				
	Huehuetenango	18.Concepción Huista	90.22	44.59	45.43
19.Jacaltenango		73.68	21.66	29.65	
20.Nentón		91.83	50.51	48.6	
21.San Antonio Huista		72.82	22.55	29.87	
22.San Juan Ixcoy		85.80	34.51	39.36	
23.San Miguel Acatán		82.78	29.67	36.29	
24.San Rafael La Independencia		59.56	12.61	21.16	
25.San Sebastián Coatán		76.36	20.66	29.95	
<i>Santa Ana Huista</i>		47.96	7.05	15.07	
26.Soloma		70.51	22.74	29.10	
27.Todos Santos Cuchumatán		69.78	17.20	26.34	

Fuente: elaboración propia con datos de SEGEPLAN, 2001. En cursiva los municipios que comparten cuencas.

Importancia binacional de las cuencas fronterizas guatemaltecas del Grijalva

La importancia binacional de las cuencas se evidencia en los siguientes rubros:

- En la región occidental de Guatemala nace y se desarrolla un caudal de agua inapreciable que origina el caudaloso río Grijalva, de gran importancia económica y sociocultural para México. El río Grijalva tiene en Guatemala su cuenca alta, subdividida en las cuencas que hemos analizado.
- Las consecuencias que puede tener aguas abajo, lo que ocurre o podría ocurrir en estos territorios.
- Ambos aspectos anteriores son resultado de las continuidades naturales y socioeconómicas entre Guatemala y Chiapas, y les dan actualidad.
- De ello se deriva la necesidad de impulsar procesos de desarrollo en una región fronteriza que presenta un estatus marginal tanto en Guatemala como en México.

Más que una característica geográfica, las continuidades transfronterizas constituyen un activo común para las regiones vecinas de Guatemala y Chiapas, que incluye recursos naturales con potencial de aprovechamiento y conservación conjunta.

Las cuencas hidrológicas son un aspecto muy importante de esta continuidad geográfica, una dimensión del medio natural, pero también de los ámbitos socioeconómico y cultural, así como de la esfera geopolítica.

En Chiapas se localizan cuatro grandes presas sobre el río Grijalva que permiten que esta entidad proporcione alrededor del 55% del total de la energía hidroeléctrica de México. Estas presas tienen la siguiente potencia real instalada en MW: Chicoasén 1,500, Malpaso 1080, La Angostura 900, Peñitas 420. (INEGI, 1996). Como se ve, se trata de grandes presas hidroeléctricas. En el valle cercano a la frontera en el municipio de La Trinitaria, Chiapas, se localiza el distrito de riego de San Gregorio, con el que se atiende una importante agricultura y ganadería ejidal y empresarial.

En la cuenca alta, de los ríos guatemaltecos que conforman el Grijalva, el aprovechamiento del recurso se limita al consumo humano y a pequeños sistemas de riego. En consecuencia se observa una situación asimétrica en el uso económico del agua. Éste tiende a ampliarse del lado mexicano, mientras que en lado guatemalteco, lo que se observa es una tendencia al deterioro de los bosques, la biodiversidad y los suelos de las cuencas, además de la situación de pobreza de la población que habita en ellas. Hay entonces un desequilibrio expresado en deterioro de los recursos naturales y de la población, que se constituye como un problema grave si lo vemos en el conjunto de Mesoamérica.

Por otra parte, las tendencias a impulsar una vía de desarrollo que privilegia la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) en el contexto del Plan Puebla Panamá y el CAFTA (Tratado de libre comercio de Centro América con Estados Unidos) para financiar la implantación de megaproyectos hidroeléctricos y de otro tipo, podrían agravar este desequilibrio y traer más consecuencias negativas para los territorios y sociedades regionales.

Se hace necesario, en consecuencia, construir una estrategia de desarrollo regional y binacional que tome en cuenta los intereses de estas sociedades regionales marginadas que comparten recursos hidrológicos, para ser aprovechados sustentablemente en perspectiva de que se constituyen en un importante activo de gran potencial para el desarrollo regional, mediante acuerdos de integración fronteriza. Esto en una visión diferente de la de entregar dichos recursos naturales a la IED, sin ningún control social del desempeño.

Las sociedades regionales vecinas actualmente se encuentran en una situación de marginalidad ante tales procesos. Sus gobiernos locales y organizaciones sociales deben entender la situación, en perspectiva histórica, y comenzar a incidir con visión regional binacional transfronteriza en cómo transformar la situación socioeconómica que genera la pobreza y el deterioro de los recursos.

Desde el ámbito académico se debe apoyar esta perspectiva mediante un programa binacional de investigación que produzca conocimientos sobre las características del sistema de cuencas, y que incluya propuestas para resolver la problemática existente.

Conclusiones

Las cuencas de los ríos Cuilco, Selegua y Nentón, localizadas en el occidente de Guatemala, conforman un sistema que constituye la cuenca alta del río Grijalva, con una superficie un poco mayor a los 7,000 km², con un aporte hidrológico importante de 57 m³/s. En ellas habitan casi un millón de habitantes, un poco más de medio millón de población indígena (57%); el 80% se localiza y se reproduce en el área rural, desempeñando principalmente actividades económicas agrícolas, y expresa elevados índices de pobreza. Actualmente la zona es afectada por la crisis de la caficultura.

Las cuencas hidrológicas son un aspecto muy importante de la continuidad geográfica y social entre Guatemala y Chiapas, en una dimensión del medio natural, pero también de los ámbitos socioeconómico y cultural, y de la esfera geopolítica.

Se observa una situación asimétrica en el uso económico del agua. Este uso tiende a ampliarse del lado mexicano, mientras que en lado guatemalteco se observa una tendencia al deterioro de los bosques, la biodiversidad y los suelos de las cuencas. También es notoria la situación de pobreza de la población. El desequilibrio expresado en el deterioro de los recursos naturales y de la población resulta un problema significativo, y es preciso construir una estrategia de desarrollo regional y binacional que considere los intereses de estas sociedades regionales marginadas, mediante acuerdos de integración fronteriza. La situación de marginalidad de las sociedades regionales vecinas es un asunto de que debe ser superado con la participación de los gobiernos y sociedades locales y regionales.

Literatura citada

Centro de Datos para la Conservación–Centro de Estudios Conservacionistas (2000). *Biodiversidad de Huehuetenango: Inventarios de fauna en los alrededores del macizo montañoso de los Cuchumatanes*, CDC-CECON de la Universidad de San Carlos, Guatemala.

Dardon, Jacobo (2002). *La frontera de Guatemala con México: aporte para su caracterización*, FLACSO-Guatemala, Guatemala.

Instituto Geográfico Nacional (1968). *Mapa de cuencas*, Escala 1:500,000. IGN, Guatemala.

Instituto Geográfico Nacional (2000). *Diccionario Geográfico Nacional*, Versión actualizada de 1957. Versión electrónica. IGN, Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996). *Estadísticas de Comercio Exterior*, Vol. XVIII. No 11. INEGI, México.

Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (1982). “Caudales medios diarios, niveles diarios de lagos”, resúmenes anuales. *Boletín Hidrológico* No.12, Años hidrológicos 1980-1981. Mimeo, Guatemala.

Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (1985). “Caudales medios diarios, niveles diarios de lagos”, resúmenes anuales. *Boletín Hidrológico* No. 15. Años hidrológicos 1983-1984. Mimeo, Guatemala.

Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas (1979). *Estudio morfométrico de la sub-cuenca del Río Cuilco*, Sección de hidrología aplicada, Guatemala.

MIRNA (2000). *Taller de Pre evaluación del proyecto MIRNA*, MIRNA, Guatemala.

Ordóñez M, Cesar E. (2001). *Regiones y zonas agrarias de Guatemala*, AVANCSO. Cuadernos de investigación No. 15, Guatemala.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1993). *Agenda Estadística de Chiapas*, Gobierno del Estado de Chiapas, México.

Secretaría Planificación y Programación (2001). *Estrategia de Reducción de la Pobreza*, Gobierno de Guatemala. Mimeo, septiembre, SEGEPLAN, Guatemala.

Universidad de San Carlos de Guatemala (1992). *Diagnóstico de los Recursos Naturales y Ambiente*, USAC, EDUCA, Guatemala.

**INCIDENCIA EN EL SECTOR HÍDRICO EN GUATEMALA;
ABASTECIMIENTO, GESTIÓN Y DESARROLLO**

Fabián Gonón Ortiz

Resumen

El agua es una necesidad humana básica y a la vez un derecho fundamental, es por ello que el Estado y la sociedad civil deben garantizar la oferta de este recurso para la generación presente, pero también para las generaciones futuras, pues el agua dulce es un recurso finito y degradable. Partiendo de lo anterior, resulta de interés nacional la gestión adecuada del recurso hídrico y particularmente del agua para fines de consumo humano, hecho que no ha ocurrido en Guatemala y que puede observarse en el déficit en las coberturas de abastecimiento de agua potable y permanente, sobre todo en el área rural. Por otro lado, en la gestión del recurso hídrico ha sopesado un enfoque de “uso” como si el recurso fuera infinito; además de que la institucionalidad al respecto es débil, debido a la carencia de una ley de aguas y la desorganización del sector.

Respecto a las coberturas, algunas cifras indican que únicamente 49% de la población rural tiene acceso a servicios de agua a través de sistemas de agua entubada; y entidades destacadas en la materia afirman que 65 % del agua que proveen estos sistemas se encuentra contaminada. En cuanto al manejo del recurso hídrico, es evidente que en las regiones pobladas del país cada vez son más escasas las fuentes superficiales de agua, y las existentes pierden caudal progresivamente debido a deficiencias en el manejo de las microcuencas y cuencas; sin embargo, ni para el Estado ni para la sociedad civil es una prioridad la gestión del agua como recurso natural, pese a los permanentes conflictos sociales que se generan en torno a este recurso.

Uno de los retos que las organizaciones no gubernamentales y universidad nos hemos planteado, se refiere a ¿cómo incidir en el Estado para fortalecer la gobernabilidad del agua en general? Hacia ese terreno debemos orientar nuestros esfuerzos, más ahora que el neoliberalismo y la globalización, a través de tratados internacionales, apuestan por la privatización de los servicios básicos, incluyendo el abasto de agua.

Introducción

En la actualidad, el neoliberalismo se sustenta en principios como la privatización, el libre mercado y la reducción del Estado; en consecuencia, este sistema cada vez resta más responsabilidades al Estado y establece mayor intervención de la iniciativa privada, situación que se evidencia cuando la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Tratado de Libre Comercio (TLC) propugnan por la privatización de los servicios básicos, entre ellos el servicio de agua.

Para la sociedad civil, sin embargo, el Estado guatemalteco representa grupos de poder económico minoritarios del país. Además, es pequeño, débil e ineficiente, debido al centralismo, la corrupción y la politización partidista; por lo tanto, es necesario fortalecer un Estado de derecho y democrático donde estén adecuadamente representados los intereses y necesidades de todos los ciudadanos y las ciudadanas guatemaltecas.

La participación ciudadana, vista más allá del derecho al voto, implica un proceso mediante el cual los ciudadanos individuales y organizados estén conscientes de sus obligaciones y derechos ante la sociedad y ante el Estado, pero a la vez, que conozcan las obligaciones y derechos del Estado. Cuando Estado y ciudadanía reconozcan y cumplan obligaciones y derechos, estaremos avanzando hacia el fortalecimiento del Estado de derecho y democrático, y hacia procesos de gobernabilidad.

En el momento en que los ciudadanos/as influyan en la estructura, estrategias, políticas y planes nacionales, entonces podremos hablar de incidencia política. Hoy en día, la incidencia política en el sector hídrico, concretamente, resulta impostergable, debido a tres razones: 1) el abastecimiento de agua es crítico, las coberturas y calidad son deficitarias, además que la participación de ciudadanos y gobiernos locales en la gestión del recurso hídrico y el abasto de agua son débiles; 2) dentro del Estado guatemalteco la institucionalidad y legislación del agua se caracterizan por ser anárquicas; 3) los partidos políticos y los políticos no logran representar los

intereses de la ciudadanía, ni ser interlocutores eficaces entre la sociedad civil y el Estado en cuanto a la gestión del recurso hídrico y el abastecimiento de agua.

A tales inquietudes responde este análisis de la problemática del recurso hídrico, y la propuesta que a continuación se presenta tiene el objetivo de compartir un enfoque de incidencia política en el sector de abastecimiento de agua y recurso hídrico, y algunas posibilidades para poder intervenir en el mismo.

La problemática del recurso hídrico con fines de consumo humano y su gestión

En Guatemala, las coberturas, calidad y permanencia del abastecimiento de agua son deficitarias, sobre todo en el área rural, debido a la desorganización de las instituciones gubernamentales, la carencia de visión estratégica del Estado, la ausencia de una ley nacional de aguas, la poca participación de los gobiernos municipales, la débil participación de la sociedad civil en la búsqueda de consensos y soluciones y la escasa disponibilidad de agua cercana a centros poblados.

Cobertura

Se considera que en Guatemala una parte importante de la población no dispone de agua adecuada, en cantidad y calidad. De acuerdo con la encuesta nacional de ingresos y gastos familiares de 1999, 58.5% de las viviendas en el país cuentan con servicio de agua. En el área urbana, 89.6% de las viviendas están conectadas a una red de distribución de agua, mientras que en el área rural lo están 43.6% (Primer Informe del Presidente, 2001).

Tabla 1. Acceso al agua domiciliar por área, 1999 (en porcentaje)

AGUA DE CONSUMO DOMÉSTICO	URBANO	RURAL	TOTAL
Acceso por tubería	91.3	48.8	67.3
Acarreo	5.2	46.1	28.3
Otro tipo	3.5	5.1	4.4

Fuente: Naciones Unidas, *Informe de Desarrollo Humano, Guatemala, 2000.*

El cuadro anterior nos permite observar que mientras en el área urbana casi el total de la población tiene acceso a agua entubada, en el área rural, menos de la mitad de la misma cuenta con ese servicio, con los riesgos que esto conlleva para la salud comunitaria.

Calidad del agua normal

La Comisión Nacional del Medio Ambiente, la Unidad Ejecutora del Programa de Agua Rural (UNEPAR) y la Empresa Municipal de Agua (EMPAGUA) coinciden en afirmar que 65% del agua que se consume en el país está contaminada por la falta de infraestructura adecuada para potabilizarla.

Una evaluación realizada en 1999 estableció que los acueductos tenían contaminación bacteriana. En Totonicapán alcanzaba el 54% de contaminación y en el departamento de Guatemala, el 12% (Plan de Manejo Integrado de los Recursos Hídricos, 2000).

Otro factor que atenta contra la calidad del agua que se consume es el inadecuado sistema de almacenaje, que presenta altas posibilidades de contaminación. Esto puede observarse en lo siguiente:

- Recipientes sucios y sin condiciones higiénicas.
- Recipientes de procedencia diversa, incluso de desechos químicos.

- Recipientes destapados y expuestos a contaminantes del medio y animales.
- Las formas de almacenaje hacen susceptible al agua de tener contacto con las manos y otros objetos contaminados.

Permanencia del servicio de agua y gestión del abasto

Por otro lado, 48.8 % de las comunidades que poseen sistemas de abasto de agua presentan otro tipo de problemas, como la irregularidad en el servicio o ausencia del mismo. Estos problemas son provocados por desastres naturales, por deficiencias técnicas y sobre todo por una deficiente gestión comunitaria de los sistemas rurales. Se observa que el promedio de funcionamiento normal de un sistema de agua es apenas de 3 a 5 años, a pesar de que están diseñados para 20, lo cual también nos indica que no ha existido un sentido de inversión financiera en las soluciones que se presentan.

En el caso de fallos en la gestión, las comunidades deciden desechar sus sistemas y trabajan en la construcción de nuevos sistemas, por lo que se hace una doble inversión; hay comunidades que tienen 2 o 3 sistemas sin funcionar mientras otras ni siquiera disponen de uno solo. A esto hay que sumar la ausencia de un análisis técnico eficaz por parte de las comunidades e instituciones para buscar formas ingeniosas para rehabilitar, mejorar o ampliar los sistemas de abasto de agua con los que cuentan.

Deficiencias técnicas a escala local

Los problemas en el mantenimiento del sistema son resultado de la limitada capacidad técnica de los fontaneros. Sus labores se desarrollan con escasos conocimientos técnicos, desde el cambio de tubos y chorros, y con poca capacidad para la operación y el mantenimiento correctivo y preventivo. Además, no existe organización para que la comunidad participe en las tareas de

operación y mantenimiento. Se deja esta tarea bajo la responsabilidad del fontanero o algún miembro del comité de agua de las comunidades, quien generalmente no recibe remuneración.

Gestión deficiente de los comités de agua

Los comités de agua de cada comunidad no están institucionalizados (personería jurídica, sistema contable, estabilidad financiera); presentan debilidades en la dirección de los procesos y sus funciones no están bien definidas. Estas organizaciones actúan bien durante la construcción del sistema, pero se debilitan progresivamente en la etapa de gestión del abasto de agua. Muchas veces, sólo uno o dos dirigentes continúan trabajando cuando el sistema está funcionando. El deterioro se debe a que nadie quiere asumir este tipo de responsabilidades por considerar que son de poca importancia, o también debido a las migraciones y presiones que impone la pobreza en la que los habitantes viven.

Además, las capacidades de administración de los comités de agua son limitadas. No existe un adecuado control de los ingresos y gastos. Se carece de un sistema apropiado de recaudación de contribuciones de la tarifa establecida, lo que supone que los comités no cuenten con fondos necesarios para la administración y mantenimiento del sistema de agua. De igual modo, se observa que las tarifas se mantienen sin modificar durante varios años, sin tener en cuenta el verdadero costo del servicio, por lo que terminan siendo insuficientes para cubrir las tareas de operación y mantenimiento.

Otro problema de la mala gestión viene dado por la carencia de sentido de propiedad de los proyectos, en parte debido a que han sido implementados de forma paternalista, estimulando la dependencia hacia las instituciones. Estas instituciones, por su parte, han trabajado con metodologías verticales y sin considerar los conocimientos y experiencias comunitarias. Asimismo, las instituciones de abasto de agua se enfocan en la construcción de sistemas, pero no en el

mantenimiento y sostenibilidad de las infraestructuras ya construidas, a pesar de que la gestión del agua en cierto sentido es más importante que la propia construcción del sistema.

Valor económico del agua

Tradicionalmente, las instituciones y comunidades tienen la visión de que el agua es gratuita y no tiene valor económico, sino sólo valor de uso. Esto se debe justamente a que se enfatiza en su uso y no en su conservación; en el mayor de los casos las tarifas no cubren ni siquiera los costos del servicio, mucho menos el costo de las tareas de conservación del recurso.

Fuentes y ecología

Los entes relacionados con el recurso agua no realizan acciones trascendentes para proteger las fuentes y cuencas. En las comunidades rurales, en las cercanías de las fuentes se observan animales consumiendo agua; personas lavando ropa o limpiando bombas de fumigar y otros objetos; además basura, desechos químicos, heces humanas y estiércol, que obviamente contaminan el agua y el ambiente.

Otro aspecto negativo se refiere a que las comunidades beneficiarias únicamente son propietarias de la pequeña parcela de tierra (menos de $\frac{1}{2}$ cuerda, = 110.25 mts²) en donde está la fuente, lo que les impide hacer trabajos de reforestación, conservación de suelos, manejo de microcuencas, etcétera. A lo anterior se suma la nula o escasa educación ambiental, así como la creciente deforestación y la dificultad de los habitantes de comunidades rurales para acceder a tierras aptas para el cultivo, situación que les obliga a un proceso de ampliación de la frontera agrícola.

Recientemente, ante la escasez de fuentes de agua y la disminución de los caudales existentes, se han iniciado algunas acciones de protección a las microcuencas y fuentes de agua por

instituciones y comunidades, aunque estas acciones no han tenido el impacto esperado por su baja cobertura geográfica y la carencia de estudios que orienten estas acciones.

Énfasis en el uso, como si el agua dulce fuera infinita

“Se considera que la problemática fundamental del abasto de agua para consumo humano es el ‘manejo’; en la población, las instituciones y los gobernantes, existe un desconocimiento del tema, por lo que no hay conciencia colectiva para entender que el recurso agua es un bien degradable e intergeneracional que satisface necesidades presentes y tiene que satisfacer necesidades futuras y que cada vez es más escaso, frágil y a la vez inapreciable” (Ferraté, 2000).

Como mencionan otros expertos en el tema, más que gestión de los recursos hídricos, lo que ha ocurrido hasta ahora es únicamente explotación de los mismos. Así también, la demanda del recurso de parte de los/las necesitados/as, debe transformarse en acciones que impulsen el derecho al agua, pero también en acciones que resalten las obligaciones que como usuarios/as tienen hacia el recurso agua. La práctica actual ha girado únicamente alrededor de los derechos, anulando las obligaciones.

El debate a partir del uso del agua genera una serie de contenidos que tocan su disponibilidad a escala local, municipal, regional y nacional, su condición de recurso finito y los conflictos derivados de ella. Si a la inexistencia de una conciencia de cuidado y preservación se vinculan los derechos y obligaciones que se tiene en relación con el agua, hay una articulación que pasa por la necesidad de incorporar la posición del usuario/a en política pública hacia el sector de agua y saneamiento. También hay que destacar que se carece de formación permanente de cuadros técnicos y mandos medios de las instituciones respecto a la gestión del abasto de agua: no existe un centro específico con recursos informativos relacionados con el abastecimiento de agua y el recurso hídrico en general.

Conflictos sociales en torno al agua

Una disponibilidad del agua que no satisface las necesidades de la población en cantidad y calidad, o bien un recurso capaz de producir daños sobre bienes y personas, ya sea por exceso o sequía, representan los factores principales que posibilitan el surgimiento de diversos conflictos alrededor del agua, lo cual también tiene relación con el crecimiento demográfico y económico, que presiona al recurso agua, cuya cantidad es medible y finita (Colon, 2000).

En el área rural de Guatemala, los conflictos que con mayor frecuencia se presentan, se ubican en torno a la propiedad y posesión de las fuentes de agua, lo que ha creado problemas entre comunidades. Algunas manifiestan que las fuentes son de su propiedad porque están en su territorio, mientras que las comunidades que se benefician de estas fuentes aseguran que las compraron. Entretanto, una comunidad sabotea el servicio de agua de las otras comunidades, creando inestabilidad y confrontación entre vecinos de estas mismas.

Otro de los conflictos frecuentes se relaciona con el derecho al servicio que reclaman las y los vecinos a sus autoridades municipales. Esta problemática es resultado de la situación de indefinición de los derechos de uso y obligaciones para su conservación. En consecuencia, no existen planes para el abastecimiento de agua, ni leyes, ni autoridades administrativas competentes para dirimir diferencias. Los problemas se agravan, generando tensión social que algunas veces se resuelve violentamente entre las mismas comunidades, en las cuales hay poca participación del sistema legal vigente en el país.

Desorganización institucional y falta de ley de aguas

A partir de esa demanda imperativa, en Guatemala han proliferado distintas instancias, personas y organizaciones en busca de soluciones existentes y novedosas a la carencia de agua, lo cual ha propiciado que el sector de agua sea uno de los más atomizados, carente de órgano rector, de

normativa jurídica y de estrategia de intervención. Ello se ha traducido en intervenciones aisladas que no permiten evaluar el impacto de las mismas y avanzar en la reducción del déficit existente, que se incrementa aceleradamente al ritmo del crecimiento poblacional y del final de la vida útil de los sistemas de agua.

Desconocimiento o falta de conciencia de la problemática

Guatemala cuenta con una disponibilidad razonable de agua para satisfacer todas sus demandas. La escasez se debe en parte a que la disponibilidad no coincide con los centros poblados. Sin embargo uno de los mayores problemas es la incapacidad del Estado y de la sociedad para administrar el recurso en función del desarrollo nacional y de la satisfacción de los intereses nacional, público, social e individual; y el recurso va en franco deterioro.

A pesar de esta problemática, no existe una visión y un compromiso conjuntos plasmados en leyes, políticas y estrategias para manejar apropiadamente los recursos hídricos entre los diversos sectores que tienen que ver con el agua: población, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, privados, autoridades municipales y gobernantes centrales. La actitud es de hablar mucho y actuar poco; dejar hacer, dejar pasar, pareciera que fuera el lema en la cual se encuentran sumidos los distintos actores relacionados con el agua.

Esto se conjuga con la renuencia a cambios y transformaciones intelectuales, institucionales y legales. El punto de vista político sobrepasa lo técnico; los criterios que se utilizan en la inversión financiera para la definición y ejecución de sistemas de abasto de agua se relacionan con el punto de vista político partidista del gobierno en el poder, lo cual se hace bajo el clientelismo del gobierno para legitimar su trabajo y apoyo a sus bases del partido.

Es urgente y necesario promover la modernización del sistema legal, institucional y de políticas públicas del agua como uno de los medios seguros y ordenados, para convertir el recurso en factor positivo para el desarrollo y la paz social.

De acuerdo a la problemática descrita anteriormente, es necesario:

- Tener una visión integral del uso, manejo y preservación del agua, a través de la concientización de los distintos entes y población en general para hacer un manejo adecuado del recurso hídrico y desarrollar acciones concretas para lograr esta visión.
- Modernizar y legislar un cuerpo normativo del recurso hídrico.
- Establecer redes de coordinación interinstitucional ligadas a autoridades locales y centrales para impulsar esfuerzos conjuntos de manejo integrado del agua.
- Crear espacios de debate e intercambio de experiencias exitosas y de formación de recursos humanos relacionados al manejo del agua.

En síntesis, la problemática del recurso hídrico con fines de consumo humano y la desorganización institucional del sector, son consecuencia de la carencia de leyes, políticas y estrategias nacionales para el manejo de este recurso y –para nuestra preocupación– para el abastecimiento de agua rural.

Carencia de ley de aguas

Nuestro país no cuenta con una ley específica sobre el agua que norme la gestión del recurso en forma integral y sostenible. Hay diferentes normativas sectoriales contenidas en varios cuerpos legales, mas no tienen la importancia o el reconocimiento que debieran tener como elemento vital para la economía y la sociedad. Entonces, existe una serie de normas que regulan los diferentes usos del agua, pero desde intereses sectoriales para la producción, para generar energía, para consumo humano. Lo particular de estas leyes es que sólo enfatizan en su uso.

Propuesta para la incidencia política en el sector hídrico con fines de consumo humano

Participación ciudadana para la incidencia política

La clase económicamente poderosa es parte de la sociedad civil, constituida por ciudadanos guatemaltecos que influyen en el Estado, mejor dicho, que determinan las acciones del mismo; en muchas ocasiones se afirma que el Estado representa sus intereses. Si esto ocurre con ellos, ¿qué ocurre con los ciudadanos y ciudadanas pobres? Por lo general, se resignan a aceptar las acciones de un Estado definido por intereses de grupos de poder económico del país y condicionado por intereses del capital internacional. Sin embargo, en la última década, cada vez es más creciente la necesidad de que la ciudadanía se interese por el quehacer público del Estado, para lo cual se requiere de una participación ciudadana más analítica, sensible y propositiva en la definición de políticas públicas con fines de incidencia política.

Los gobiernos municipales y las municipalidades construyen uno de los espacios de incidencia más dinámicos y concretos, pues cada vez aumenta la ingerencia ciudadana en su accionar, por ser el gobierno más cercano al ciudadano común.

La incidencia política del sector hídrico y sus objetivos

La incidencia política se realiza en instituciones o personas que toman decisiones y será más o menos compleja dependiendo del nivel jerárquico que ocupen dentro de la estructura del Estado. Por ejemplo, será muy diferente incidir en la aprobación de una ley nacional de agua, que en la definición de políticas públicas municipales.

El objetivo general de la incidencia política en materia de agua es lograr que la sociedad civil haga que el Estado y sus instituciones tomen decisiones y acciones respecto a leyes, políticas, reglamentos, planes e inversiones relacionados con el abastecimiento del agua y la gestión del recurso hídrico desde una perspectiva integral y sostenible.

Tabla 2. Ámbitos y componentes de incidencia política en el sector hídrico

Ámbito de incidencia	Componentes
Municipalidad	Definición de políticas municipales. Formulación de planes municipales. Asignación de recursos económicos para implementar planes.
Consejos de Desarrollo (CD)	Definición de políticas relacionadas al agua y el abasto en los distintos niveles de los CD. Formulación de planes a distinto nivel. Generación de inversiones para la marcha de los planes de trabajo.
UNEPAR-INFOM-FIS	Elaboración de políticas sectoriales para el abastecimiento de agua. Generación de inversiones sectoriales en el abastecimiento de agua.
Ministerio de Salud Pública	Regulación acerca del uso del agua y del tratamiento de las aguas servidas enfocadas a la salud preventiva.
Ministerio del Medio Ambiente	Regulación del recurso hídrico en general y de los impactos negativos como efecto de su mal manejo.
Congreso	Emisión y aprobación de la ley nacional del recurso hídrico Emisión y aprobación de la ley nacional del abastecimiento de agua.
Judicial	Elaboración y seguimiento de reglamentos, mecanismos e instrumentos para asegurar cumplimiento de las leyes emitidas por el legislativo.
Ejecutivo	Planeación de estrategias y políticas nacionales respecto al recurso hídrico. Planeación de estrategias y políticas nacionales respecto al abastecimiento de agua. Ejecución de planes nacionales e inversiones donde se priorice el abastecimiento de agua.

Incidencia a través de gobiernos municipales y organizaciones financieras

Todas las acciones deben tener como propósito incidir en el Estado y el gobierno nacional. Sin embargo, no siempre es posible hacerlo en forma directa y por ello hay que aprovechar los medios indirectos, como son los gobiernos municipales, las organizaciones financieras y los propios cuadros medios del aparato estatal.

Hacer incidencia política en los gobiernos municipales puede tener como resultante la definición de políticas, planes y reglamentos municipales para la gestión del agua, pero en la medida en que los gobiernos a este nivel tengan clara conciencia, las municipalidades pueden

elaborar propuestas de política, planes y leyes a escala nacional. Por supuesto, se requiere de un tiempo mayor en el caso de una incidencia directa.

Sin agredir la soberanía de un país ni violentar las decisiones propias, si las agencias cooperantes y financieras están conscientes de la problemática del recurso hídrico y del abasto de agua, pueden condicionar sus apoyos a una reorganización del sector y a la emisión de leyes. Los propios cuadros medios de las instituciones del Estado son una fuerza importante capaz de influir en los tomadores de decisiones respecto a políticas, planes e inversiones a nivel nacional, y deben ser sensibilizados al respecto. Esto es fundamental, pues muchos de los tomadores de decisiones ocupan generalmente cargos por decisiones partidistas y no son siempre técnicos conocedores del sector.

¿Cómo llevar a cabo la incidencia política?

Investigando

Si existe desconocimiento de la situación del sector, es necesario conocer la realidad del recurso hídrico a través de investigaciones relacionadas con la problemática del agua, del sector y de la sociedad civil respecto al recurso. Podemos incluir, por ejemplo, la investigación sobre las propiedades de las fuentes de agua comunitarias e individuales, la capacidad de gestión de la comunidad, la ausencia de los gobiernos municipales en el abastecimiento y la gestión del abastecimiento de agua, las tecnologías para construir sistemas no adaptados a la comunidad, el costo del servicio de agua, la protección de las fuentes de agua, el manejo de las microcuencas del agua. También es necesario investigar las fortalezas del sector agua que existen y tratar de reproducir las experiencias exitosas, que pueden ser la sustentación empírica para definir leyes, estrategias y políticas del sector.

Sistematizando

Es fundamental documentar experiencias en comunidades y municipios donde se puedan evidenciar problemáticas de abasto de agua y gestión del recurso hídrico, pero también experiencias con buen grado de éxito. Además, deben sistematizarse todos aquellos enfoques, metodologías y herramientas desarrolladas por organizaciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales, que luego puedan irse replicando y masificando en el sector. Es necesario brindar especial interés a las experiencias de líderes, profesionales y funcionarios conocedores de la temática, para facilitar la transmisión de información intergeneracional y evitar repetir esfuerzos o cometer los errores del pasado. De esta manera, “evitaremos ser expertos en cometer los mismos errores” como acertadamente afirma el Lic. Carlos Gómez Duarte, ex secretario ejecutivo de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) durante las celebraciones del Día Mundial del Agua en el año 2002.

Informando

Uno de nuestros grandes problemas es que generamos poca información respecto a la temática, y la que hay se encuentra muy dispersa y poco accesible a instituciones, municipalidades, organizaciones y sociedad civil en general. Por ello se requiere elaborar un inventario acerca de estudios e informes sobre agua, y concentrarlo en puntos estratégicos para mayor accesibilidad para todos. También es necesario generar más información, clasificándola y jerarquizándola de manera que se facilite su búsqueda. Este proceso quizá pueda concretarse en un proyecto de centros de recursos en agua que opere de manera descentralizada.

Debatiendo

Debemos crear oportunidades de análisis y debate en varios espacios, entre ellos: dentro del sector, intersectoriales, por región, nacionales, con organizaciones de base, gobiernos municipales, organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, con la sociedad civil no organizada, por género, por etnias, sociedad civil y Estado.

Educando

Es importante llevar a cabo procesos de educación hacia el Estado y la sociedad civil, incluso buscar otras formas de educar respecto al agua en forma masiva a través de la educación formal. Si bien la incidencia que buscamos es hacia el Estado y sus instituciones, es necesario realizar esfuerzos dirigidos a la población civil en general, pues de esta manera puede encontrarse eco y apoyo masivo.

Capacitando

La capacitación a tres niveles dentro de la estructura del Estado, de los organismos de cooperación y de las organizaciones no gubernamentales, debe incluir a tomadores de decisiones, cuadros intermedios y personal de campo. Es igualmente fundamental la capacitación dirigida a los mismos capacitadores y a profesionales para la incidencia política, siempre orientada hacia un enfoque político del recurso hídrico; tecnologías para el aprovisionamiento y tratamiento de agua; manejo de fuentes, microcuencas y cuencas; legislación; abasto de agua y gestión del recurso hídrico.

Proponiendo

Hablar de incidencia es hablar implícitamente de propuesta. Nuestras organizaciones deben no sólo ser capaces de analizar problemáticas o denunciar atropellos respecto al recurso agua, sino también desarrollar sus capacidades para proponer y elaborar propuestas sólidamente sustentadas, es decir, con bases legales, técnicas, administrativas, sociales y ambientales.

Negociación como mecanismo para la incidencia política

Aunque la incidencia política puede realizarse por distintas vías y niveles, hacer incidencia requiere de un plan adecuado en el que deben identificarse con claridad:

1. La institución.
2. La o las personas.

3. El objetivo.
4. Los resultados mínimos (principal y adicionales).
5. Las acciones (principales y complementarias).
6. Las alianzas y los socios que sustenten socialmente la propuesta.
7. Los recursos o presupuestos.

Condiciones favorables para la incidencia política

Toda acción de incidencia política requiere el aprovechamiento de algunos factores, los cuales pueden contribuir a alcanzar los resultados previstos, entre ellos tenemos el marco jurídico. Las propuestas para la incidencia política deben ubicarse dentro del marco de la constitución política, pero a la vez este marco es fundamental para hacer la incidencia. Por ejemplo, la constitución política señala el deber del Estado en la prestación de servicios públicos, entre ellos el agua, así también la gestión de sus recursos y patrimonio como el agua.

Existen otras leyes y reglamentos unilaterales emitidos por los ministerios de salud pública, comunicaciones, medio ambiente o agricultura, que pueden sustentar las propuestas; o más concretos como el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo y la Ley de Descentralización. Otros instrumentos que pueden utilizarse son los acuerdos de paz, específicamente el acuerdo global de derechos humanos, identidad y pueblos indígenas.

Coyunturas sociopolíticas para la incidencia política

La década de los noventa fue declarada como la década del agua, y 2003 ha sido declarado por las Naciones Unidas como el Año Internacional del Agua. Éstos y otros acontecimientos relacionados con el agua y el medio ambiente pueden aprovecharse para las acciones de incidencia política. A escala local, los compromisos asumidos por el Estado ante la firma de los acuerdos de paz y su implementación pueden continuar siendo una coyuntura favorable para poder incidir.

Condiciones en la sociedad civil

La población civil en general necesita fortalecer su conciencia respecto al servicio de agua como un derecho humano, pero también requiere comprender su importancia, su carácter finito, cíclico y degradable. De esta manera puede apoyar cualquier iniciativa tendiente a conservar el recurso agua.

Los comités de agua y promejoramiento deben rebasar su visión limitada al uso del agua, tratar de organizarse e ir desarrollando propuestas con su gobierno municipal respecto a la gestión de fuentes, micro cuencas y cuencas. Las organizaciones de la sociedad civil asociaciones, comités y organizaciones no gubernamentales, necesitan una organización representativa, sólida y seria para la negociación. Es indispensable comprender que una persona, una organización o una institución, tienen menos posibilidad de incidencia política.

Aunque conocidas como interlocutores no eficientes entre la sociedad civil y Estado, las agrupaciones políticas (partidos, comités) deben incorporar en sus agendas políticas el tema del agua. De esta manera, cuando estén gobernando tendrán mayor conocimiento y posibilidad de incorporar este tema en sus planes de trabajo. Además, al incorporar esta temática durante los procesos electorales, de alguna manera se comprometen con la sociedad civil.

En el sector agua

Una de las debilidades mayores de las instituciones del sector agua, es su desorganización y fraccionamiento. Por ello se requiere de una organización que aglutine o por lo menos represente a la mayor parte de los actores gobierno, organizaciones no gubernamentales e internacionales. Esta organización debe constituirse como un interlocutor efectivo para negociar e influir en el Estado.

Acuerdos y tratados internacionales

Existen tratados, acuerdos y resoluciones internacionales, que pueden aprovecharse y sustentar las demandas y acciones orientadas a un mejor uso y gestión del recurso agua. Los más destacables son el Tratado Internacional sobre Derechos Humanos, la Cumbre Mundial de la Tierra y la Agenda 21

de Río Janeiro Brasil, el Acuerdo Mundial sobre el Agua y el Medio Ambiente, Dublín Irlanda 1992, y los acuerdos de Kioto, principalmente el Acuerdo Ministerial.

Los resultados de un proceso de incidencia política

Los resultados que esperamos de un proceso de incidencia política en el sector agua pueden ser clasificados en dos niveles: el primero en el ámbito de las instituciones del Estado y el otro a nivel de gobiernos municipales.

A nivel del Estado y sus instituciones centralizadas y autónomas

El Estado debe estar conciente de la situación del recurso hídrico (agua dulce) como un bien finito, económico y cíclico. Además de la problemática del abastecimiento de agua con fines de consumo humano, enfatizando en que actualmente no ofrece servicio permanente y de calidad. También debe tener claras sus propias acciones que atentan contra el recurso hídrico y las omisiones al respecto, y en consecuencia, debe tomar la decisión política para tratar el tema del agua como un asunto de interés nacional prioritario, que luego significará políticas, estrategias, planes e inversiones en sus distintas instituciones centralizadas, no centralizadas y autónomas.

El Estado y la sociedad civil deben crear una entidad rectora del recurso hídrico en el país con suficiente liderazgo, legitimidad y capacidad de toma de decisiones.

A nivel del gobierno municipal

Es importante la comprensión de la problemática del abastecimiento de agua y de la degradación del recurso hídrico, que se manifiesta en la carencia de fuentes superficiales de agua y en la dificultad para encontrar agua mediante la apertura de pozos, frente a la incesante y creciente demanda de la población acceder a estos servicios. En este sentido, es necesario desarrollar políticas, planes e inversiones significativos para la atención del abasto de agua y la gestión del recurso hídrico; además de crear estructuras municipales con participación del gobierno municipal,

instituciones (escuela y centros de salud), organizaciones y sociedad civil no organizada, que sean capaces de constituirse en rectores y vigilantes de tales gestiones.

Conclusiones

La problemática del abastecimiento de agua en zonas rurales y la gestión del recurso hídrico deben ser consideradas de prioridad para la sociedad guatemalteca. En consecuencia es necesario que el Estado y sociedad civil tomen mayor conciencia de ello, debatan y conjuntamente asuman responsabilidades para un manejo racional, sostenible e integral de este recurso.

Por esta razón, algunas organizaciones no gubernamentales comenzaron a trabajar sobre incidencia política en el sector, debido a que no desean realizar esfuerzos paralelos ni sustitutos de las responsabilidades del Estado, porque en esta medida lo debilitan y por ende fortalecen el principio neoliberal de reducción del Estado. Las organizaciones no gubernamentales sólo han iniciado este camino de fortalecimiento del Estado y sociedad civil para enfrentar la problemática de la gestión del recurso hídrico y del abasto de agua ante las propuestas de privatización que plantea la globalización.

Agradecimientos

Gracias a los compañeros del equipo de Servicio para el Desarrollo (SER) y de la Carrera de Trabajo Social del Centro Universitario de Occidente (CUNOC) por sus comentarios, los cuales han permitido mejorar este documento, que esperamos genere más debate.

Literatura citada

Aguado, Luz Marina (2003). *Propuesta de políticas de género para Servicios para el Desarrollo*, Documento de consultoría prestada al Centro de Servicios para el Desarrollo, SER, Quetzaltenango, Guatemala.

Calí, Edna (2001). *Metodología para aplicar el enfoque de género en agua*, Propuesta de Trabajo presentada en el I Seminario de Agua, realizado en Quetzaltenango, Guatemala.

Colon de Moran, Elisa (2003). *Gobernabilidad eficaz del agua: Acciones conjuntas en Centro América*, Global Water Partnership, Guatemala.

Colon, Elisa (2003). *Gobernabilidad eficaz del agua: Acciones Conjuntas para Centroamérica*, Global Water Partnership. Litografía Técnica Grafica Geminis 6, Guatemala.

Colon, Elisa. (2001). *El Estado del Agua 2000*, agosto, Guatemala.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (1997). *Programa subregional de agua y saneamiento. Planes Municipales de Agua y Saneamiento con énfasis en áreas rurales*, en <http://www.unicef.es/busqueda.htm>.

Ferraté, Luis (2001). Comentarios a la Ponencia *El Estado del Agua, durante el Foro Nacional del Agua*, agosto, Guatemala.

Ferraté, Luis, Velásquez, Estuardo, Menaldo, Jorge (2001). *Memoria primer panel foro sobre el estado del Agua en Guatemala*, Guatemala.

García, Aníbal (2001). *Ideas claves para elaborar una propuesta de Incidencia Política*, El Estudiante, Quetzaltenango, Guatemala.

Gonón, Fabián (2002). *Gestión Comunitaria del Abastecimiento de Agua*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Agua, realizada en The Hague, Holanda.

Krajewski, Markus (2003). *GATS: ¿Qué está en juego? Resistiendo el asalto de la OMC al agua*, Recibido a través de la Red de género y agua, genero-agua@yahoogroups-com.

Mutz, Rolando (1999). *Situación del Abastecimiento de Agua en Guatemala. Situación del Sector*, International Water and Sanitation Centre, IRC, Holanda.

Novib y Fundación Solar (2001). *Estado del agua en Guatemala*, Mimeo, Guatemala.

Pacajoj, Jaime (1998). "Problemática de la Gestión Comunitaria del Agua", *Revista WATER*, International Water and Sanitation Centre, IRC, Holanda, 1999, pp.6-7.

Plan de Manejo Integrado de los Recursos Hídricos (2000). Citado en Sistema de Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano. Guatemala.

Primer Informe del Presidente Constitucional de Guatemala al Congreso de la República, enero 2001.

**LA POLÍTICA HIDRÁULICA EN CHIAPAS Y TABASCO: 50
AÑOS PERDIDOS PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN Y SU
GENTE**

Antonino García García

Resumen

Cuando a mediados del siglo pasado llegó la fiebre del desarrollo al sureste mexicano, a través de la apertura de grandes extensiones de selva y construcción de gran infraestructura hidráulica –como las presas y posteriormente los distritos de riego en los años setenta y principios de los ochenta–, se vendió una falsa perspectiva a los habitantes de los estados de Chiapas y Tabasco, en el sentido que finalmente se integrarían al desarrollo nacional mediante la copia de un modelo de administración y gestión de cuencas hidrográficas, aplicado por el gobierno de Estados Unidos a finales de los cuarenta, a través de la agencia denominada Tennessee Valley Authority. Sin embargo, la realidad ha sido otra para los productores y usuarios del agua, quienes se han quedado esperando el sueño de prosperidad. El modelo de desarrollo fracasó porque se aplicó en condiciones naturales y culturales diferentes del lugar donde fue creado; además se ejecutó bajo estructuras centralistas, autoritarias y con pocos mecanismos efectivos de participación ciudadana. En el presente trabajo pondremos en evidencia la aplicación y los resultados de esa política hidráulica en Chiapas y Tabasco.

Hay que mencionar que en los estados en donde se precipita y escurre una tercera parte del agua del país, se presentan niveles de infraestructura hidráulica por debajo de las medias nacionales. La infraestructura existente se encuentra en mal estado u operando parcialmente porque no es rentable producir (caso de los distritos de riego). Además de los elementos anteriores, se destaca la presencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos que vuelven esta región vulnerable para la seguridad y tranquilidad de la población.

En la actualidad se tienen proyectos de construcción de presas hidroeléctricas en el territorio que abarcan Chiapas y Tabasco, además de Guatemala, en el caso específico de la cuenca del río Usumacinta. Planteamos la hipótesis de que existe una cruzada de colonización hacia la región sur-sureste, con más penetración del modelo capitalista, disfrazado de desarrollo para la región y su gente a través del Plan Puebla Panamá y del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas.

Antecedentes: leyes e instituciones en materia de agua

El recurso agua como generador de bienestar social y económico para la población, y como materia prima y fuerza motriz de los sectores productivos, se ha manejado desde una política plasmada en leyes y programas de gobierno acorde a los movimientos del capitalismo. Por ejemplo, la primera ley de aguas de 1888, publicada en pleno Porfiriato, estaba encaminada a fortalecer una economía con alta influencia extranjera y una agricultura comercial. En esa época se impulsó la irrigación de grandes territorios como el Valle del Yaqui, Ciénega de Chapala, Chalco y Comarca Lagunera. Los cultivos rentables eran el algodón, la caña de azúcar y el trigo. Además, la ley permitió confiar a empresas privadas los sistemas de agua de las ciudades de Torreón, Mérida, San Luis Potosí, Parral, Villahermosa, Monterrey, Tampico y Ciudad Juárez; también se impulsó la construcción de obras hidroeléctricas para mover la industria en manos del capital internacional.

Para ejecutar la política hidráulica, se requirió crear instituciones nacionales, las cuales fueron minando las representaciones de los gobiernos estatales y municipales, así como los propios órganos de representación y decisión de los usuarios. “Como administrador de las enormes construcciones hidráulicas y otras, el estado hidráulico evita que las fuerzas no gubernamentales de la sociedad cristalicen en cuerpos independientes suficientemente fuertes para contrapesar y controlar la maquinaria política” (Wittfogel, 1966: 71). Efectivamente, en México, a partir de la promulgación de la primera ley de aguas, se impulsó una política de construcción de infraestructura que se detuvo sólo hasta que se presentó la crisis económica de 1982. En este proceso se fue reformulando la ley de aguas, generalmente con la publicación de una nueva.

De forma paralela se creó una estructura institucional con tres objetivos: aplicar la ley en la materia, definir la política hidráulica transformada en construcción de obras y operación de las mismas, y establecer o mantener un control férreo contra estados y municipios para consolidarse como única autoridad en administración del agua. En este último punto, el gobierno federal se impuso por encima de los gobiernos estatales y municipales para controlar

los permisos de aprovechamiento de agua, es decir, actualmente es el único facultado por la ley para decidir a quién se le otorga un permiso y cuánta agua puede utilizar, previo pago por ese permiso de acuerdo al giro de uso (doméstico, industrial, agrícola, generación de energía eléctrica, turismo y acuícola) y la cantidad anual de metros cúbicos concesionados.

Para cumplir los tres objetivos mencionados líneas arriba no se requirió la participación de los usuarios; al contrario, las organizaciones comunitarias que existían –sobre todo en riego agrícola– se desmembraron, incorporando a los responsables de administrar y operar la infraestructura de las comunidades a las nóminas de la institución federal encargada del agua.

Realizando una apretada síntesis de las leyes de agua publicadas hasta la actualidad, encontramos que cada una correspondió a un momento de definición de la política económica del país, pero que todas guardan una característica en común: la federación es la única responsable de administrar el agua y de cobrar por su uso. Así tenemos que:

- La primera ley de aguas (1888-1910) desplaza a estados y municipios en la toma de decisiones para administrar u otorgar las concesiones de agua.
- La segunda ley de aguas (1910-1929) permite reforzar la primera a través de un decreto del presidente Carranza, estipulando que todo usuario particular que gozara de concesión para el uso de aguas nacionales tendría que pagar un impuesto proporcional al volumen utilizado. En 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), primer organismo nacional dedicado al agua.
- La tercera ley de aguas (1929-1934) establece de manera contundente la centralización del poder hidráulico en manos de la federación. La ley estipula claramente que “la Nación, representada por los Poderes Federales, tiene soberanía y derecho de regularizar el aprovechamiento de estos bienes en los términos de esta ley y su reglamento, con exclusión de cualquier entidad política o privada”.
- Con la cuarta ley (1934-1972), el proceso de concentración del poder del agua en manos de la federación llega a su punto culminante. Se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH)

en 1946, como instancia todo poderosa que controlaba las concesiones y nombraba administradores de agua en las comunidades, eliminando a los jueces de agua y aguadores o canaleros que funcionaban desde el siglo XIX como instancias comunitarias. La SRH tomó como modelo de administración del agua y desarrollo el proyecto del Tennessee Valley Authority (TVA) de Estados Unidos y para esto creó, de 1947 a 1951, las Comisiones de Cuenca Hidrográfica del Papaloapan, Tepalcatepec, Lerma Santiago, Fuerte y Grijalva. Se privilegió la generación de energía eléctrica mediante la construcción de grandes presas, so pretexto de controlar inundaciones en las partes bajas de las cuencas y abrir nuevas áreas al cultivo.

Sin embargo, las Comisiones de Cuenca no solamente construían y operaban obras hidráulicas; también formulaban y ejecutaban programas y proyectos de infraestructura social (caminos, puentes, clínicas, escuelas, agua potable, alcantarillado) y productiva (distritos de riego, manejo de suelo y agua, experimentación agrícola y otorgamiento de proyectos agrícolas y ganaderos). Funcionaron como instancias externas a los estados federados, unilaterales y burocráticas, como un Estado dentro de otro Estado; se guiaban por una concepción básica: eran la única instancia del poder público capaz de impulsar el desarrollo. En el sureste mexicano provocaron un desastre ambiental en las selvas húmedas, y un desarraigo de las comunidades con las reubicaciones a nuevos centros de población a raíz de la construcción de presas.

- La quinta ley (1972-1992) promulgada en pleno auge de la economía mexicana, conservó en su contenido el carácter centralista de las anteriores. Las funciones de la SRH se trasladaron a una nueva estructura que se denominó Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

El objetivo central de estos cambios era producir alimentos para una población en crecimiento, además de cubrir las necesidades agroindustriales e industriales del país. Se tomó a la agricultura como motor de desarrollo de la industria bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se venía aplicando desde 1945. Dicho modelo fue eliminado a partir de la crisis económica de 1982.¹

A partir de que se presenta la crisis económica de 1982, la economía en general y las propias instituciones gubernamentales sufren una serie de cambios estructurales propuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El sector hidráulico sólo sigue incorporado a la agricultura hasta 1989, año en que se desincorporó vía la creación de la actual Comisión Nacional del Agua (CNA).

Para sustentar jurídicamente la creación de ese organismo, abrir el sector a la iniciativa privada y mantener el control sobre las concesiones de agua, en diciembre de 1992 fue aprobada la actual Ley de Aguas Nacionales y su reglamento en enero de 1994. La ley se rige por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en su artículo 27 establece el régimen de propiedad de tierras y aguas; y en el párrafo primero se afirma que “las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación”. Por su parte, la Ley de Aguas Nacionales en su artículo cuarto establece que “la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo federal, quien lo ejercerá directamente o a través de la CNA”; en este sentido se reafirma la centralización del poder del agua en manos de la federación. Sin embargo, aunque se conserva el control en los títulos de concesión de aguas, se abre totalmente el sector a la inversión de la iniciativa privada para financiar, operar y construir infraestructura hidráulica.

¹ El documento fue redactado antes de la aprobación de las reformas a la ley en abril de 2004. Las características que definen el periodo 1945-1982, son una rectoría del Estado en la vida económica y social, y una política de impulso al desarrollo industrial y agropecuario, basado en el modelo de sustitución de importaciones. El principal logro económico fue el crecimiento de la economía a una tasa superior al 6% anual en el periodo de 1950-1980; lo cual se explica en parte por el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo crudo y gas en 1974; además, la economía vivía aislada de la competencia internacional.

Con este esquema de inversión se debilita la posición del Estado de ser el único agente del sector y los costos ahora serán cargados a los usuarios vía iniciativa privada; así se transfieren los distritos de riego a los agricultores, y en materia de agua potable y saneamiento de aguas residuales para 1994 se contabilizó una inversión de 370 millones de dólares. En presas para almacenamiento de agua y generación de energía eléctrica o ambos usos, se construye El Cuchillo, Huítes y Zimapan, en asociación con capital privado.

Hasta aquí podemos decir que no se podría explicar el desarrollo del sector hidráulico y sus acciones sin conectarlo con las políticas económicas del país. Tampoco para el caso que nos ocupa podríamos explicar las acciones en materia de agua realizadas por el gobierno federal en los estados de Chiapas y Tabasco, sin tomar en cuenta las leyes de aguas y las instituciones creadas para aplicar y formular una política, por cierto catalogada como desfavorable para el desarrollo de esta región y su gente.

Chiapas y Tabasco: acciones y resultados de la política hidráulica entre 1950 y 2003

El antecedente nacional

En los años cuarenta el presidente de la República Manuel Ávila Camacho propuso una política de desarrollo denominada “Marcha al Mar”; la nueva promesa para desarrollar el país estaba en el trópico mexicano. Desde el punto de vista gubernamental, la política de conquista del trópico tenía varios puntos positivos, entre los que podemos mencionar los siguientes: se trasladaría a demandantes de tierra de la región del altiplano al trópico, de esta manera no se atentaría más contra el emporio agrícola en terrenos de riego del centro y norte del país; se incorporarían zonas escasamente pobladas con producción tradicional a la gran producción con tecnologías modernas, y zonas que definitivamente estaban deshabitadas y sin aprovecharse. Con este planteamiento se buscaba también desincorporar la industria. La lógica de la política propuesta era impulsar el desarrollo de un mercado interno, es decir, lo que vendría a ser posteriormente, en el periodo de 1945 a 1982, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Para impulsar la política planteada por su antecesor, el presidente Miguel Alemán, a través de la SRH, diseñó la estrategia de desarrollo vía Comisiones de Cuenca Hidrográfica, copiando el modelo del TVA de Estados Unidos. El modelo se aplicó en condiciones totalmente diferentes del país y la región para los cuales fue diseñado, en todos los aspectos: ambientales, tecnológicos, culturales, sociales, políticos y económicos.

En el sexenio de Alemán se decretaron cuatro Comisiones de Cuenca que tendrían todas las funciones inherentes al desarrollo, esto es controlar inundaciones, abrir tierras al cultivo, construir presas para generar energía eléctrica, reubicar y hacer nuevos centros de población, construir distritos de riego, caminos, puentes, pistas aéreas, escuelas, clínicas, e impulsar la producción agropecuaria y forestal mediante la organización, capacitación, el crédito y la agroindustria. Las Comisiones de Cuenca que se establecieron, según decretos presidenciales, donde además se estipulaba las superficies a cubrir, fueron:

- Papaloapan en 1947. La superficie que abarcó fue de 46,500 km²; las acciones en materia hidráulica fueron el control de inundaciones, la irrigación y la construcción de hidroeléctricas.
- Tepalcatepec-río Balsas en 1947. La superficie cubierta fue de 17,000 km²; las acciones se orientaron a irrigación e hidroeléctricas.
- Río Fuerte en 1951. Se construyeron obras de irrigación e hidroeléctricas.
- Grijalva en 1951. Abarcó una superficie de 50,000 km²; las obras se orientaron al control de inundaciones en Tabasco, hidroeléctricas en Chiapas e irrigación en ambas entidades.
- Por la magnitud de las obras y la inversión que se realizó, los trabajos de diagnóstico dieron inicio en los años de los decretos, pero la obra física tardó prácticamente 30 años en construirse.

Las acciones de la Comisión del Grijalva (1951-1986)

Durante este periodo se construyeron cuatro grandes presas hidroeléctricas en Chiapas, las cuales inundaron 100 mil hectáreas de tierras fértiles, más otra cifra similar que de manera indirecta salieron también afectadas. Con el sometimiento del río Grijalva al control humano,

surgieron masas de agua muy superiores a las formadas naturalmente, el clima se modificó, aparecieron nuevos microclimas, cambiaron las cubiertas vegetales y la fauna asociada con ese tipo de vegetación.

Tanto las comunidades reubicadas por la afectación de sus tierras, así como las aldeañas que trabajaron en la construcción de las presas, fueron sometidas a cambios socioculturales que destruyeron su vida organizacional tradicional; se empujó a la población local a entrar más rápidamente en el sistema nacional de cultura, economía y política.

Las presas hidroeléctricas que se construyeron en el río Grijalva son las siguientes:²

- Netzahualcóyotl (Malpaso); construida de 1964 a 1969. El área de la cuenca abarca 7,701 km², y su producción de energía eléctrica se estima en alrededor de 2,606 GWh.
- Dr. Belisario Domínguez (La Angostura) se construyó en el periodo de 1970 a 1975. El área de la cuenca abarca los 18,099 km² y la producción de energía alcanza los 1,886 GWh.
- Ing. Manuel Moreno Torres (Chicoasén) se construyó de 1975 a 1980; el área de la cuenca abarca 7,940 km², la producción de energía eléctrica alcanza los 4,561 GWh.
- Gral. Ángel Alvino Corzo (Peñitas) construida de 1980 a 1986, con un área de cuenca de 1,140 km², alcanza una producción de 1,296 GWh.

Las cuatro presas tienen una capacidad instalada de 12,817 GWh, lo que representa el 40% de la energía eléctrica que se produce a escala nacional mediante el movimiento de hidroturbinas; esta cantidad de energía casi llega al 10% de toda la energía que se produce en México.

El proyecto de construcción de presas en la cuenca del río Grijalva, en territorio chiapaneco, se realizó para beneficio y utilidad nacional, no para beneficio de la población de la entidad. Se presentaron beneficios por el control del río en la planicie tabasqueña, es decir, se ganaron tierras de cultivo, mas para Chiapas significó perder las mejores tierras agrícolas.

Desde que se construyeron las presas, el almacenamiento del agua se utiliza para

² Los datos de producción de energía corresponden al año de 1998, según información de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

generar energía eléctrica, la cual es enviada a otras regiones del país; el agua no se utiliza para regar tierras de los agricultores de la entidad, que incluso hoy día tiene serios rezagos de electrificación, sobre todo en las zonas rurales.

En cambio, para el estado de Tabasco, la construcción de las presas significó el rescate de 301 mil hectáreas que se inundaban, las cuales se manejaron a través del Plan Chontalpa (1962-1986). Se repartieron a campesinos de ese estado y de otras entidades de la República que aceptaron como única alternativa la ampliación de sus ejidos en el trópico mexicano. Los habitantes fueron ubicados en asentamientos tipo*, sin importar su lugar de procedencia o sus costumbres culturales.

En el estado de Chiapas se construyó infraestructura de riego, sin utilizar el agua de las presas; se habilitaron alrededor de 40 mil hectáreas a través de cuatro distritos de riego:

- Río Blanco (1943-1956). Ubicado en la región conocida como depresión central de Chiapas; su actividad productiva es la caña de azúcar, misma que se procesa en el ingenio Pujiltic. El decreto de creación considera una superficie de 9,317 has.
- Suchiate (1946-1960). Se localiza en la región conocida como Soconusco, el río donde se toma el agua lleva el mismo nombre y es parte de la línea fronteriza entre México y Guatemala. Se produce plátano, mango, maíz, soya, palma africana y algodón principalmente. Aquí se suman 8,942 has de riego.
- Cuxtepeques (1977-1982). Se localiza en la región denominada depresión central, junto a la Sierra Madre de Chiapas. El río de donde se deriva el agua lleva el nombre del distrito. La producción consiste en hortalizas, maíz, melón, sandía, sorgo, frutales, forrajes y fríjol. El distrito abarca una superficie de 10,066 has.
- San Gregorio (1977-1984). Se localiza en la depresión central de Chiapas, en la parte alta donde empieza la presa de la Angostura; es parte de los municipios de la Trinitaria y Frontera Comalapa, colindantes con Guatemala. El río donde se deriva el agua para el distrito es el

* Poblados, colonias rurales o urbanas formados artificialmente por instancias gubernamentales con dotación de viviendas, servicios, generalmente con terrenos de cultivo.

Selegua, proveniente de Guatemala. Aquí se producen -al igual que en Cuxtepeques- hortalizas, maíz, melón, sandía, sorgo, frutales, forrajes y frijol. Se dominan 12,488 has.

Los distritos de riego cuentan en conjunto con una infraestructura hidráulica consistente en una presa de almacenamiento, ocho presas derivadoras, cinco plantas de bombeo, 587 km de canales, 362 km de caminos y 4,622 estructuras diversas (CNA, 2000).

Dentro de la infraestructura construida por la Comisión del Grijalva, se encuentra también dos unidades de drenaje, localizadas en Tabasco: La Sierra, con 32,107 has, y Zanapa-Tonalá, con 106,900 has.

Como podemos ver, la presencia de la infraestructura hidráulica en el territorio que abarca los estados de Chiapas y Tabasco es de suma relevancia. Las presas ubicadas en la cuenca del río Grijalva generan la más grande producción de hidroenergía del país. Sin embargo, su importancia radica también en el potencial que se tiene en el territorio de estas dos entidades, en cuanto a recursos estratégicos: petróleo, gas natural, biodiversidad, además del agua para consumo y para producir energía.

El recurso agua en Chiapas y Tabasco: pasado y presente

El potencial hídrico

Los estados de Chiapas y Tabasco tienen el mayor potencial de agua de todo el país; en el territorio de estas entidades se precipita y escurre aproximadamente el 30% del agua de todo México. Por ejemplo, Chiapas en la vertiente del Océano Pacífico, descarga el agua de 50 ríos que bajan de la Sierra Madre a la región Costa en una trayectoria de no más de 50 km ; por esta misma región penetran las corrientes de los ríos Suchiate y Coatán provenientes de Guatemala.

En la vertiente del Golfo de México, descargan los ríos más caudalosos de México: el Usumacinta y el Grijalva. La parte alta de las cuencas de tales ríos se encuentra en territorio guatemalteco.

En territorio chiapaneco, el río Grijalva recibe agua de las cuencas de los ríos Cuilco, Selegua y Nentón, ubicados en territorio guatemalteco; mientras que el Usumacinta, en el

trayecto que sirve como línea divisoria entre México y Guatemala, recibe agua de las cuencas de los ríos Pojom, Ixcán, Xalbal (vía río Lacantún, localizado en territorio chiapaneco), Chixoy-Salinas, la Pasión y San Pedro, ubicados en el norte de Guatemala. En la descarga al Golfo de México, el río Usumacinta se divide en tres: un brazo que forma el río Palizada y descarga a la laguna de términos en Campeche; otro constituye el río San Pedro y San Pablo que descarga a través de la barra del mismo nombre en los límites de Tabasco y Campeche; el tercer brazo se ramifica a su vez en tres corrientes (ríos Pantoja o los Idolos, San Pedrito y el brazo que se sigue llamando Usumacinta) antes de unirse al Grijalva en el punto denominado tres brazos. El río Grijalva, con la suma de las aguas de los brazos del Usumacinta, se dirige al Golfo. En ese trayecto pasa por el puerto de la ciudad de Frontera, Tabasco, y 7 km aguas abajo descarga en la barra de Frontera en el Golfo de México.

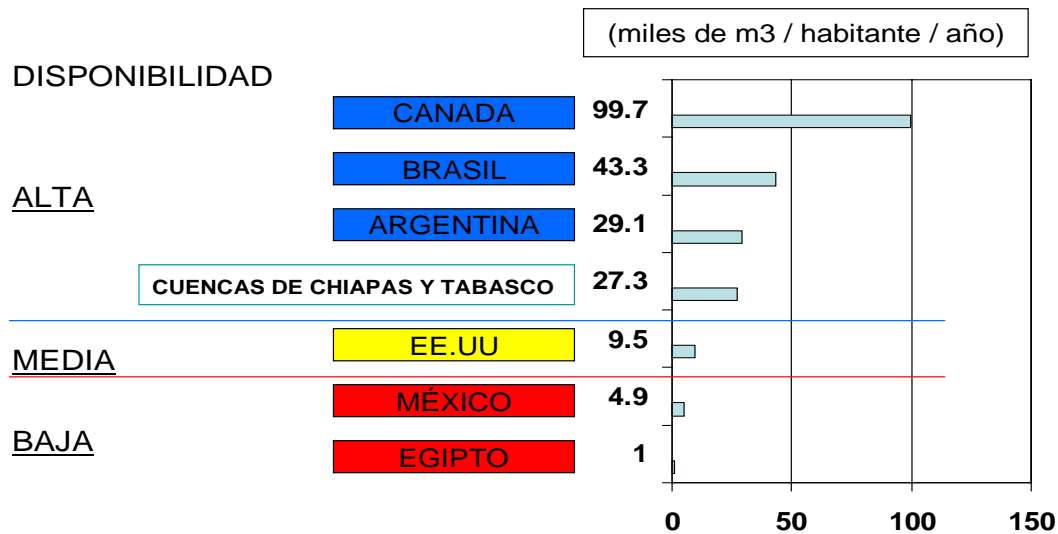
Se estima que las cuencas de los ríos Grijalva y Usumacinta descargan al golfo alrededor de 128.2 km³ de agua, de los cuales Guatemala aporta 46.5 km³ (2.4 vía Grijalva; 42 a través de los afluentes guatemaltecos del Usumacinta, y 2.1 a través del río San Pedro, que se une al Usumacinta en territorio de Tabasco). Una descarga más que se realiza al golfo en Tabasco, es la vertida por la cuenca del río Tonalá, la cual se estima en 4.6 km³; este río es colindante entre Tabasco y Veracruz. Así también, las cuencas de los ríos de la vertiente del Pacífico localizadas en Chiapas, descargan aproximadamente 14.7 km³, de los cuales 2.4 km³ vienen del territorio guatemalteco vía cuencas altas de los ríos Suchiate y Coatán.

Para la Comisión Nacional del Agua (2000), el territorio que abarca las cuencas de los ríos Grijalva y Usumacinta, Tonalá, y las cuencas de Chiapas que descargan al Pacífico, incluyendo las que se encuentran en los municipios costeros de Chahuities, San Pedro Ixhuatán y San Pedro Tapanatepec, en el estado de Oaxaca, conforman la región XI Frontera Sur. Considerando los límites políticos, se encuentran dentro de la región, además de los tres municipios de Oaxaca mencionados, el municipio de Palizada en Campeche y todo el territorio de Chiapas y Tabasco.

Considerando el balance hidráulico para la región XI Frontera Sur, tenemos que: “La disponibilidad de las aguas superficiales es la más abundante del país incluyendo las aportaciones de las porciones de las cuencas ubicadas en la República de Guatemala, (49, 000 mm³), el volumen anual de escurrimiento es del orden de 153,000 mm³, que representa aproximadamente el 30% de los escurrimientos totales en México. Las extracciones actuales de aguas superficiales para todos los usos consuntivos, son del orden de los 1,300 mm³, esto es, se emplea menos del 1% de los escurrimientos disponibles, 90% de los escurrimientos descargan al Golfo de México y el resto, al Océano Pacífico. Por lo que toca a las aguas subterráneas, la recarga se estima en el orden de 24,200 millones de M³/ año, en los 25 sistemas de acuíferos identificados y solamente se extraen 695 mm³, que representan sólo el 4% de la disponibilidad” (CNA, 2000:19-21). Es evidente que el potencial hidráulico es enorme, dado que se utiliza una mínima parte de agua. En el caso de las presas generadoras de energía, el agua no se consume, únicamente se aprovecha su paso a través de las turbinas. Se considera que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en el complejo del río Grijalva utiliza en promedio 50 km³ anuales.

Para tener un punto de comparación y ver el potencial hidráulico de esta región XI, tomaremos algunos parámetros de medición realizados por organismos internacionales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Estos organismos han realizado cálculos sobre la cantidad de agua de diferentes países en el mundo y han llegado a definir tres categorías, según los miles de metros cúbicos disponibles por habitante por año, clasificadas de la siguiente forma: una disponibilidad natural per cápita es *baja* cuando es inferior a los 5000 m³/año, *media* entre 5000 y 10,000 m³/año y *alta* superior a los 10,000 m³/año. Como ejemplos de disponibilidad de agua (en miles de m³/habitantes/año) podemos mencionar que Canadá y Brasil son los dos países a escala mundial con más recurso hídrico, seguidos por Argentina y la región XI Frontera Sur (Chiapas y Tabasco). Los Estados Unidos de Norteamérica y México están muy por debajo de la región XI, y uno de los países con menos agua del mundo es Egipto.

FIG. 1. Disponibilidad promedio en varios países versus cuencas de Chiapas y Tabasco



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de las Naciones Unidas y el Diagnóstico Hidráulico de la CNA para la región XI Frontera Sur.

La problemática

Cuando se decretaron las Comisiones de Cuenca y posteriormente durante la ejecución de sus actividades de “desarrollo”, se afirmó que éstas eran la solución a todos los problemas que se presentaban en torno al agua y a los propios de infraestructura social. Se tenía la convicción que la construcción de obras permitiría acabar con todos los problemas inherentes al bajo desarrollo que presentaban estos territorios y su población. Un resumen del tipo de obras y acciones realizadas dentro de estas Comisiones de Cuenca permite poner en evidencia las siguientes: obras de defensa como presas de control, encauzamientos y drenajes; las de aprovechamiento en riego desarrollo de energía, como presas de almacenamiento, de derivación, canales de riego y de drenaje y canales de fuerza, plantas hidroeléctricas; obras de ingeniería sanitaria como abastecimiento de agua potable, alcantarillado, desecación de pantanos, campañas contra plagas, obras conexas como vías de comunicación (puertos, vías navegables, carreteras, ferrocarriles, telégrafos; trabajos de fomento agrícola e industrial; y los relativos a centros de población como salud, educación, vivienda, organización comunitaria y política.

Las Comisiones de Cuenca nacieron con una contradicción de fondo, porque se plantearon para el manejo integral de cuencas hidrográficas y en la práctica realizaron acciones vinculadas al desarrollo regional. En este sentido, presentaron un doble fracaso, ya que no sirvieron para manejar y controlar el recurso agua dentro de la cuenca de manera integral, y tampoco para impulsar y concretar el desarrollo regional en beneficio de la población involucrada. “En épocas más recientes esta expansión del concepto original de manejo de cuencas lo ha hecho extensivo al manejo al manejo integrado de los recursos naturales de una cuenca, y por último a la gestión ambiental integrada. Se da el caso de proyectos que conservan el nombre de manejo de cuencas, pero que más bien son de desarrollo regional, puesto que incluyen desde caminos, viviendas, colegios, y postas médicas hasta el uso de cocinas solares y digestores de biogas” (Dourojeanni, *et al.*, 2002:10).

Para la región que abarcaba la Comisión del Grijalva, las acciones realizadas no fueron suficientes, y en la actualidad Chiapas registra los índices más altos de marginación y pobreza. “Chiapas es uno de los estados más pobres del país. Una parte importante de sus habitantes vive en condiciones de pobreza extrema, al subsistir con ingresos equivalentes a 5 pesos diarios (medio dólar al día), es decir, la mitad de la cifra que el Banco Mundial establece como el umbral de pobreza. Además, ocupa el primer lugar en índices de marginación de toda la República; más de la mitad de sus municipios tienen "muy altos" y "altos" grados de marginación (33 y 26 puntos porcentuales, respectivamente). Esta condición de pobreza y marginación se expresa en graves problemas de desnutrición, analfabetismo, bajo rendimiento escolar, enfermedades que están erradicadas en otros lugares del país, viviendas construidas con materiales frágiles o de desecho, localidades dispersas sin servicios básicos, actividades productivas agropecuarias que continúan siendo de autoconsumo y subsistencia, y constantes fenómenos de emigración, entre otros.” (Gobierno del Estado de Chiapas, 2001).

En el plano hidráulico, los problemas de antaño continúan porque no se resolvieron durante los trabajos de la Comisión del Grijalva. Al contrario, con la construcción de las presas se incrementaron, al abrirse un nuevo frente de conflicto entre la población local y la federación.

En Chiapas, la manifestación más evidente de esta situación son los constantes movimientos contra la CFE por las tarifas de electricidad. Se argumenta que para la construcción de las presas se afectaron las mejores tierras de cultivo, y en la actualidad se produce el 10% de la energía del país, la cual se traslada a otras regiones fuera de la entidad sin ningún beneficio concreto para la población.

La problemática hidráulica de la región XI Frontera Sur, reconocida por el propio sector gubernamental, se puede sintetizar en los siguientes puntos (CNA, 2001).

- Deficiente e insuficiente servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el medio urbano.
- Rezago en el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el medio rural.
- Bajo aprovechamiento y manejo del agua superficial. Se tiene una superficie de más de 1.7 millones de hectáreas para la producción agrícola; sin embargo 98% se destina a cultivos de temporal.
- Los cuatro distritos de riego tienen eficiencias inferiores a 40% en promedio, es decir, desperdician 60% del agua que destinan al riego de cultivos; en conjunto dominan una superficie de 34 mil has.³
- Sin embargo, por la poca rentabilidad de la agricultura de esa superficie dominada se cultivaron únicamente 25,693 has (75%), en el ciclo agrícola 2001-2002.⁴
- Las unidades de riego se encuentran dispersas y abarcan una superficie de 69 mil has, con una eficiencia de 54%.
- Se tiene contaminación por corrientes superficiales. En Chiapas se descargan sin tratamiento aguas residuales de las ciudades de Tapachula (con efecto en la zona de esteros), Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo y San Cristóbal de Las Casas (con impacto en el Cañón del Sumidero). En Tabasco, las ciudades de Villahermosa y Cárdenas hacen lo mismo.

³ Los decretos de creación de los distritos hablan de 40 mil hectáreas, esto quiere decir que la infraestructura para irrigar otras 6 mil hectáreas no se construyó.

⁴ Según datos de la Secretaría de Agricultura del gobierno del estado de Chiapas.

- Alta vulnerabilidad ante inundaciones. En la Costa de Chiapas, la frecuencia de inundaciones es cada tres años y se afectan 300 km de zona costera, 27 municipios y 300 mil has de cultivos. En la planicie tabasqueña el río Grijalva inunda cada año, por la falta de regulación y control de avenidas extraordinarias con altas velocidades y gran capacidad de arrastre de sedimentos hacia ríos con escasas pendientes. El río Usumacinta inunda cada año 1,200 km² por falta de infraestructura de control de avenidas.

Existe una gran contradicción en este último punto. En primer lugar, podemos afirmar que la infraestructura de presas no resolvió el control de avenidas y la planicie tabasqueña se sigue inundando, cuando éste fue el objetivo central de la construcción de infraestructura en el río Grijalva. En segundo lugar, se argumenta nuevamente en los círculos gubernamentales la pertinencia de construir infraestructura de presas en la cuenca del Usumacinta para evitar inundaciones en el territorio tabasqueño, es decir, volver a la solución que no funcionó para evitar las inundaciones en el estado de Tabasco.

Con el planteamiento de la problemática hidráulica para esta región XI, el gobierno federal a través de la CNA, está reconociendo que lo realizado por la Comisión del Grijalva no cumplió con los objetivos propuestos en el plano hidráulico; y podemos añadir que tampoco en el plano de desarrollo regional se cumplieron los objetivos debidos a que los resultados fueron mínimos.

Los planes neoliberales en la región y lo estratégico del sector hidráulico

En México la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, llevó a una serie de medidas económicas impuestas por organismos financieros internacionales como el FMI, BM y BID. Entre las acciones adoptadas, podemos mencionar las siguientes: se decidió en 1985 la apertura comercial y la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio (GATT), se comprimió la demanda interna, se empezó una reestructuración profunda del sector manufacturero encaminado a la maquila, se dio una depuración de un sector público

ineficiente, comenzó un proceso de privatización de empresas e instituciones del Estado, una recalendarización de la deuda externa.

Casi inmediatamente emergió, a finales de los ochenta, un nuevo régimen de acumulación basado en la tercera revolución tecnológica: la informática, la robótica, la tecnología polifuncional del láser, la tecnología de los nuevos conductores, la biotecnología y la biogenética. Esta nueva fase del capitalismo (modelo neoliberal) se caracteriza por el predominio del capital financiero sobre el productivo, la orientación de la producción de punta hacia la exportación, el establecimiento de bajos salarios y bajos costos de las materias primas agropecuarias, una fuerte concentración y centralización del capital, la combinación de formas flexibles de explotación con mecanismos de sobreexplotación de la fuerza de trabajo, una distribución regresiva del ingreso, el aumento del grado de monopolio, una nueva base tecnológica centrada en la informática, una elevada cuota de explotación y mecanismos autoritarios de poder con fachadas democráticas (Rubio, 2001).

Para apoyar el modelo, el Estado reorienta su actividad con miras a facilitar el desarrollo de la nueva industria: reduce el gasto social y crea economías externas, productivas y financieras para abrir los mercados externos al capital industrial. El acceso a dichos mercados se realiza a través de los canales de las grandes transnacionales, por ello se atrae a capital extranjero como un rasgo inherente del modelo. Las nuevas empresas transnacionales producen bienes orientados al exterior, comandan el nuevo modelo de acumulación, imponen las pautas productivas y someten a su lógica de funcionamiento a los sectores productivos de la economía (Rubio, 2001).

Bajo el contexto del modelo neoliberal el gobierno mexicano acuerda con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual entra en vigor el primero de enero de 1994, fecha en que también surge la Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas. Se trata de dos posiciones en torno al desarrollo de la humanidad y una misma fecha de su manifestación.

En plena competencia con otros bloques económicos del mundo como la Unión Europea y el mercado asiático, los Estados Unidos en la actualidad impulsan el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), posición que comparte plenamente el gobierno mexicano. Son evidentes las manifestaciones de apoyo al poner la casa para dialogar; así también, el tratar de adelantarse poniendo en marcha la construcción de la infraestructura carretera en el contexto del Plan Puebla Panamá (PPP). Nuevamente surge la política de “marcha al mar” de finales de los cuarenta; se considera que la región sur-sureste es el territorio a “desarrollar” aprovechando sus vastos recursos naturales. Sin embargo, aquí surge la pregunta ¿Qué tipo de desarrollo?

¿Desarrollo para qué y para quién?

En la perspectiva neoliberal, el recurso agua de Chiapas y Tabasco es estratégico para generar energía eléctrica y apoyar la instalación de la industria maquiladora. Los planes de construcción de presas en la cuenca del río Usumacinta, elaborados a finales de los sesenta y principios de los setenta por la SRH a través de la Comisión del Grijalva son vigentes hoy más que nunca.

Los proyectos de generación de energía eléctrica programados vía construcción de embalses en la gran cuenca del Usumacinta y sus afluentes, son los siguientes:

- Presa “Boca del Cerro”, en el río Usumacinta, ubicada casi en la salida hacia el estado de Tabasco, con una captación de 48,600 km² de los cuales 65% están del lado guatemalteco y el restante 35% del lado mexicano, en Chiapas. La superficie a inundar sería de 8,700 km². Se generarían 12,750 millones de KWh anuales, que representan 95% de lo que produce actualmente el complejo hidroeléctrico Grijalva con sus cuatro presas.
- Presa “Quetzalli”, en el río Lacantún, afluente del Usumacinta. La presa se construiría en territorio de Chiapas, con una superficie a inundar de 570 km²; se generarían anualmente 3,900 millones de KWh.
- En el río Santo Domingo, que es afluente del Usumacinta, se proyecta la construcción de dos presas: Huixtán I, con una superficie a inundar de 90 km², de los cuales 12 km² están del

lado guatemalteco; la producción anual se calcula en 3,100 millones de KWh. Huixtán II, en territorio chiapaneco, con una superficie a inundar es de 44 km², y 1,900 millones de KWh por ser generados.

- Presa “Jattza” se ubica en el río Jatate afluente del Usumacinta; se inundarían 29 km² en territorio chiapaneco, la producción estimada es de 1,970 millones de KWh.
- Presa “Nance” se localiza en el río Tzaconeja afluente del Usumacinta; se inundarían 14 km² en Chiapas y anualmente se estima una producción de 1,000 millones de KWh.

El proyecto de presa más grande es Boca del Cerro, pero surge un inconveniente porque la mayor superficie de captación se encuentra dentro del departamento del Petén en el norte de Guatemala. Otro proyecto que también toma una parte de territorio guatemalteco es el de Huixtán I. Las relaciones con Guatemala en materia hidráulica no han sido fáciles, desde que se firmó el acuerdo de límites en 1882 entre México y con ese país no se ha definido el acuerdo de aguas internacionales continentales y marítimas.

Con estos proyectos, se suma una producción total de energía hidroeléctrica calculada entre los 7,380 MW y 24,620 millones de KWh por año, equivalente a 80% y 95% de las 77 centrales hidroeléctricas en operación que tiene México. Es obvio que los recursos financieros no están dispuestos para construir estas obras monumentales, pero la estrategia financiera a partir de 1982 ha sido contraer deuda internacional y asociarse con capitales internacionales para construir y operar las presas. Así, en la década de los noventa se han construido las presas de Huítes (CNA) en el estado de Sinaloa y la de Zimapán (CFE) en el Estado de Hidalgo.

La necesidad de producir energía eléctrica en México se considera prioritaria para el consumo nacional y para la venta a Estados Unidos en su frontera sur. Si bien la CNA en la actualidad no participa en la inversión y operación de infraestructura hidroeléctrica, es claro que en su momento como “única autoridad en materia de aguas nacionales”, según la ley que la rige, otorgará las concesiones de agua a la CFE para que se produzca la energía mediante convenios con empresas internacionales.

Sólo en este año 2004, la CFE tiene considerada una inversión de 1.298 millones de dólares para siete proyectos de generación, y entrarán también en operación cuatro centrales que se vienen construyendo desde años anteriores: Guerrero Negro II y Baja California Sur I, realizadas como obra pública financiada; la segunda etapa de la hidroeléctrica Manuel Moreno Torres en la cuenca del río Grijalva en Chiapas, financiada con recursos del gobierno; y río Bravo III, en manos de la empresa Electricité de France. También están en construcción 10 proyectos de generación, entre ellos la hidroeléctrica El Cajón con capacidad de 750 megavatios; Valladolid III, de 525 megavatios; y Altamira V, con mil 121 megavatios. Las empresas privadas que participan en estos proyectos son Iberdrola, Unión Fenosa, Electricité de France y TransAlta, las cuales adquirieron contratos con la paraestatal por 25 años (El Financiero, 2004:24).

Desde la perspectiva neoliberal y de apoyo al PPP y al ALCA, con los proyectos hidroeléctricos de la cuenca del Usumacinta se pretende apoyar la costa del Golfo de México, especialmente la región denominada como sureste que abarca desde el estado de Veracruz hasta la península de Yucatán. Es una gran región geoeconómica y geopolítica de importante valor estratégico para México por muchas razones, entre las que podemos mencionar la mayor producción de petróleo y gas natural, la mayor reserva de hidrocarburos del país; y los proyectos estratégicos para producción de energía hidroeléctrica en la cuenca del Usumacinta. Se tiene considerado comunicar el Golfo de México con el Océano Pacífico a través de una súper vía férrea para transportar grandes contenedores de mercancía, además de la construcción de un canal de 30 km, aprovechando el cauce del río Grijalva para conectar la ciudad de Villahermosa directamente al Golfo de México, e impulsar el comercio industrial y agroindustrial de Tabasco y Chiapas en sus zonas Norte y Selva.

Aquí surge una pregunta clave: ¿Con cuáles recursos financieros se realizaría dicha infraestructura? Se pretende introducir capital de las grandes empresas internacionales para explotar y aprovechar los recursos naturales que por siglos han pertenecido a una población descendiente de las culturas maya, olmeca y náhuatl.

Contra esta nueva embestida del capitalismo en la frontera sur de México y en la tierra del quetzal, la hermosa Guatemala, surgen voces de inconformidad que denuncian la construcción de infraestructura hidroeléctrica en la cuenca del río Usumacinta del lado mexicano. En el periódico guatemalteco Prensa Libre (2004:19), en el artículo de colaboración del Ing. Ricardo Barrios Peña, se lee en el encabezado: “La represa mexicana Boca del Cerro sería catastrófica para Guatemala”. Aquí Barrios formula una pregunta pública a su presidente: “¿Qué opina usted, presidente, de la represa Boca del Cerro, que la República mexicana persiste en construir, la cual sería catastrófica para nuestra patria, ya que por su ubicación, técnicamente esteriliza nuestro río Usumacinta? Aunque ellos digan que está fuera de nuestro territorio, la mayoría del agua que moverán las turbinas proviene del agua bendita que nace en nuestro propio territorio”. Y continúa con el contenido de su opinión:

“Esto es análogo a lo que pasó con nuestros ríos Cuilco y Selegua, que penetran separados al territorio mexicano, y una vez adentro forman el poderoso río Grijalva, fuente de la famosa represa Chicoasén, de México, que tiene el doble de capacidad de nuestra hidroeléctrica Chixoy. Sin embargo, de esta formidable cooperación guatemalteca no recibimos de México ninguna compensación. Ni siquiera un megavatio hidráulico en calidad de regalía”.

Barrios hace alusión a lo comentado por otros periodistas; “Don Edmundo Solís, del Vespertino La Hora, advierte: Agustín Tebelán Hernández, coordinador del Frente Petenero contra la Represa del Usumacinta, representa a 60 comunidades que perderían su patrimonio familiar.

El grito de Tebelán es una queja del campesino que se siente impotente ante este futuro incierto. Es el animal acorralado que se rebela y pelea a muerte ante su triste destino y pide que se respete su derecho a la vida. Quiere seguir oyendo el rugir del jaguar, la queja del pizote y del tepezcuintle, y de todas las especies vivientes con quienes ha convivido, y se aterra de morir lentamente, al ver el río y no poder usarlo ni tocarlo, porque está esterilizado, igual que el suplicio griego de Tántalo, que se murió de sed.”

Conclusiones

Los proyectos de supuesto desarrollo ejecutados por la Comisión del Grijalva durante el periodo de 1951-1986 en los estados de Chiapas y Tabasco, estuvieron vinculados a una fase del capitalismo en México, cuya estrategia era la conquista del trópico mexicano. Para el impulso de esta etapa se reformaron leyes e instituciones en materia hidráulica. Sin embargo se conservó en lo esencial la tendencia centralista, vertical y burocrática que se estableció desde 1888, con la publicación de la primera ley de aguas; tendencia que perdura hasta nuestros días. Finalmente, la mezcla o confusión entre si las Comisiones de Cuenca estaban enfocadas a realizar acciones de desarrollo regional o manejo de cuencas hidrográficas, o ambas, en la práctica no se tradujo en el cumplimiento de esos objetivos. Actualmente la planicie tabasqueña se sigue inundando, y la mayoría de la población de Chiapas se encuentra dentro de los rangos que establece el Consejo Nacional de Población como de alta y muy alta marginación. En concreto, se cumplió el objetivo de producir energía eléctrica mediante presas para impulsar la industria que en un momento fue parte del inventario nacional y que en el sexenio del salinato se vendió a la iniciativa privada nacional o internacional.

En la perspectiva del nuevo orden mundial, la región que conforman las cuencas ubicadas en los estados de Chiapas y Tabasco, es considerada de vital importancia para impulsar el modelo neoliberal en el sureste mexicano. La industria maquiladora que se instalará con el impulso del PPP y con la posterior llegada del ALCA, necesitará de enormes cantidades de energía eléctrica y agua para llevar a cabo el proceso de transformación de materias primas. Desde el sector hidráulico no existe ningún impedimento jurídico para acompañar el proyecto neoliberal, dado que la ley de aguas nacionales –publicada en 1992 y vigente actualmente– establece en su artículo 102 que “se considera de interés público la promoción y fomento de la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en los servicios respectivos”. Los impedimentos están relacionados con la reforma eléctrica, defendida por la actual administración del gobierno federal, pero que enfrenta la oposición internacional de la sociedad civil a la construcción de

presas, debido al impacto ambiental en los ecosistemas. Cabe mencionar que la reforma eléctrica propuesta tiene el objetivo central de abrir totalmente el sector a la inversión privada, y decimos que es total porque en la práctica, en el rubro de construcción de centrales eléctricas, las empresas internacionales –mediante contratos con la CFE– están incursionando en el ramo por lo menos desde principios de los noventa, periodo que coincide con la administración del gobierno de Salinas.

Es evidente que en la actualidad se orquesta y se pone en práctica para el sureste mexicano un nuevo proyecto similar al impulsado a finales de los cuarenta, denominado “marcha al mar”, con la característica particular de que ya no es un proyecto para apoyar la industria nacional y el modelo económico nacional. No, en esta nueva fase del capitalismo se intenta reforzar el modelo neoliberal en detrimento de los potenciales locales de la población, y en un futuro no muy lejano, la eliminación de su cultura y de su propia raza.

Literatura citada

Aboites, Luis (1998). *El Agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, CIESAS, México.

Comisión Nacional del Agua (2000). *Programa Hidráulico de Gran Visión 2001-2025 de la Región XI Frontera Sur*, CNA, Chiapas, México.

Comisión Nacional del Agua (2001). *Compendio básico del agua en México*, CNA, México.

Comisión Nacional del Agua (2001). *Compendio de Planos del Agua*, CNA, México.

Comisión Nacional del Agua (2001). *Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*, CNA, México.

Comisión Nacional del Agua (2001). *Ley Federal de Derechos en Materia de Agua*, CNA, México.

Comisión Nacional del Agua (2001). *Programa Nacional Hidráulico 2001-2006*, CNA, México.

Dourojeanni, Jouravlev, Guillermo Chávez (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, ONU-CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.

García, Antonino (2003). *La gestión del agua en cuencas: problemas y ¿soluciones?*, ponencia en el marco del “III Seminario sobre manejo y conservación del suelo y agua en Chiapas (Manejo Integral de Cuencas)”, 24 y 25 de marzo, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Gobierno del Estado de Chiapas (2001). *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, Chiapas.

Helbig, Kart (1964). *La cuenca superior del Río Grijalva un estudio regional de Chiapas sureste de México*, Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas, Chiapas, México.

Kauffer E., García A. (2003). “Mujeres en los comités de agua del estado de Chiapas: elementos para entender una participación con segregación genérica”, en Tuñon, Esperanza (Coord.) *Género y Medio Ambiente*, Plaza y Valdés- ECOSUR-SEMARNAT, México.

Reed, David (comp.) (1996). *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*, CENDES, WWF, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Roemer, Andrés (1997). *Derecho y economía: políticas públicas del agua*. CIDE/ Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México.

Rubio, Blanca (2001). *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. Chapingo, México, Universidad Autónoma Chapingo-Plaza y Valdés, México.

Tortolero, Alejandro (Coord.) (2000). *El agua y su historia. México y sus desafíos hacia el siglo XXI*, Siglo XXI, México.

Wittfogel, Karl (1966). *Despotismo oriental estudio comparativo del poder totalitario*, Guadarrama, Madrid, España.

**PUEBLOS INDÍGENAS Y MANEJO DE RECURSOS HÍDRICOS EN
MÉXICO**

Francisco Peña

Resumen

Entre las 263 cuencas transfronterizas existentes en el planeta en el 2003, 61 se encontraban en América Latina y el Caribe, y 23 de ellas se localizaban en el istmo centroamericano. En su mayoría, éstas eran habitadas por pueblos indígenas. La experiencia indica que la situación que guarden los pueblos indígenas en la gestión del agua en cada país, explica la forma en que son tomados o no en cuenta para el caso de las cuencas fronterizas del país respectivo. Este trabajo explora tal situación para el caso de México.

La desecación de lagunas y humedales, la modificación de los ríos para construir centrales hidroeléctricas, la contaminación de cuencas y el despojo de manantiales, son decisiones del gobierno que han afectado a los pueblos indígenas y comunidades campesinas en diversos estados y regiones del país. Esta situación no ha cambiado durante el gobierno del presidente Vicente Fox, como lo demuestra el caso de las presas del río Usumacinta en la frontera de México con Guatemala.

El manejo del agua en las regiones indígenas es un asunto particularmente complejo. No se trata solo de asegurar un volumen para regar parcelas, sino de proteger ecosistemas, en los que la regulación de los ciclos hídricos es vital para la sobrevivencia de los pueblos que los habitan. El incumplimiento gubernamental a los acuerdos con el zapatismo, mantiene como un asunto pendiente el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en cuanto al manejo y control de bienes territoriales básicos, como el agua.

Introducción

El año pasado, dos o más países compartían un total de 263 cuencas transfronterizas en el mundo. De ellas, 61 se encontraban en América Latina y el Caribe, 23 de las cuales se localizaban en el istmo centroamericano, la mayoría habitadas por pueblos indígenas. La presencia de los pueblos indígenas en las cuencas transfronterizas es un dato fundamental al que debe darse la mayor importancia, por una

parte porque se trata de protagonistas fundamentales para mejorar el manejo de los recursos hídricos en esas cuencas, pero también porque cualquier modificación decidida por los Estados nacionales involucrados puede resultar en un impacto negativo sobre los derechos de esos pueblos al agua, lo que desafortunadamente ha sucedido con frecuencia.

En América Latina, los pueblos indígenas son un actor que no debe ser ignorado. La cuenca amazónica, las cuencas fronterizas mexicano-guatemaltecas y las cuencas del altiplano andino, son sólo algunos de los ejemplos más representativos de cuencas transfronterizas en territorios de alta densidad social de pueblos originarios en este subcontinente.¹

La experiencia indica que el papel que pueden jugar los pueblos indígenas en la protección y buen manejo de las cuencas transfronterizas en las que habitan está directamente relacionado con el reconocimiento por parte del Estado nacional en el que viven, de sus derechos a opinar, decidir y supervisar cualquier intervención que se lleva adelante en esas cuencas. La situación que guarden los pueblos indígenas en la gestión del agua en cada país, explica la forma en que son tomados o no en cuenta para el caso de las cuencas fronterizas del país respectivo. En este artículo analizamos este punto para el caso mexicano.

Las comunidades indígenas de México con frecuencia han debido defender los recursos hídricos que necesitan para sostener sus formas de vida y subsistencia, frente a decisiones gubernamentales que no consideran sus necesidades y derechos. La desecación de lagunas y humedales, la inundación de pueblos y áreas agrícolas por la construcción de grandes presas, la contaminación de ríos y acuíferos por parte de la industria petrolera y la transferencia del agua a las grandes ciudades, son solamente algunos ejemplos de las decisiones que han afectado a los pueblos indígenas en diversas regiones del país.

¹ En el altiplano andino, el lago Titicaca, cuya cuenca está habitada por una numerosa población indígena, es el lago navegable más alto del mundo a 3,810 metros sobre el nivel del mar. Se trata del mayor lago de agua dulce de América latina cuya cuenca es compartida por Bolivia y Perú. El caso amazónico es más extenso aún e involucra población indígena de seis países.

Los cambios registrados después de las elecciones federales del año 2000 no han significado modificaciones sustanciales para que los pueblos indígenas intervengan en la toma de decisiones para el manejo del agua, en particular de aquellas que significan alteraciones drásticas en los territorios que habitan, como es el caso de la construcción de grandes embalses para generar energía eléctrica.

Por el contrario, como veremos más adelante, existen datos de que el gobierno del presidente Vicente Fox está repitiendo el mismo tipo de medidas del pasado, en el campo de la construcción de presas contra el interés y derecho de las comunidades indígenas y campesinas.² El incumplimiento gubernamental de los Acuerdos de San Andrés,³ defendidos no sólo por el zapatismo, sino también por la coalición más grande de organizaciones indígenas no armadas, prueba la posición adoptada por el gobierno federal en este campo.

Estudios del programa Water Law and Indigenous Rights (WALIR) en el área andina demuestran que el derecho al agua, vinculado siempre al derecho al territorio, es uno de los grandes retos que enfrentan los pueblos indígenas de América Latina (Gelles, 2002; Gentes, 2002; Guevara *et al.*, 2002). Se trata de un problema clave para el manejo del agua en el subcontinente, si se considera que cálculos conservadores estiman en 40 millones la población indígena en esta parte del mundo.

El objetivo de este trabajo es ofrecer un panorama general de los desafíos que encierra el manejo del agua por parte de los pueblos indígenas en México y la forma en que esto se ve reflejado en la gestión de cuencas transfronterizas en México. La gestión democrática del agua debe incluir el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, y su inclusión efectiva

² La presencia indígena en México va más allá de los grupos que hablan alguna de las lenguas americanas y se encuentra también en las costumbres y modos de vida de las comunidades rurales del país (Bonfil, 1987). Además, en un número muy alto de comunidades conviven indígenas y mestizos, y la toma de decisiones suele involucrarlos a todos, a través de las instituciones comunitarias. Por esa razón, a lo largo de este trabajo se hace mención a pueblos indígenas y comunidades campesinas.

³ El resultado más importante de los Acuerdos de San Andrés, la iniciativa de ley indígena redactada por una comisión plural de legisladores, no fue aprobada por el Congreso. Los representantes del partido del presidente Fox (Partido Acción Nacional) fueron parte activa para modificar los términos de la iniciativa de ley convenida, que el presidente había prometido impulsar.

en la toma de decisiones. Desafortunadamente, dicho tema no ha recibido en México la atención debida por parte de las instituciones del Estado.⁴

El artículo está dividido en cuatro apartados. En el primero se ofrece un panorama general de los pueblos nativos de México y su relación con la disponibilidad de recursos hídricos. En el segundo se presentan algunos antecedentes sobre la gestión del agua en el país y el papel que en ella ocupan los indígenas.

El tercer apartado ofrece, de una manera resumida, algunos de los principales problemas que enfrentan las comunidades campesinas y los pueblos indígenas en la gestión del líquido. Se hace especial mención a los vínculos entre gestión del agua y manejo del territorio, un elemento central en el programa de reivindicaciones que han levantado diversas organizaciones indígenas de México. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones y propuestas.

Los pueblos indígenas de México: un breve panorama

México es un país de gran diversidad étnica y lingüística. Según el Censo de Población de 2000, existen un poco más de 10 millones de indígenas –10.5% de la población total–, que hablan más de 62 lenguas y viven en todo el país, aunque se concentran principalmente en las entidades del centro y sur.⁵

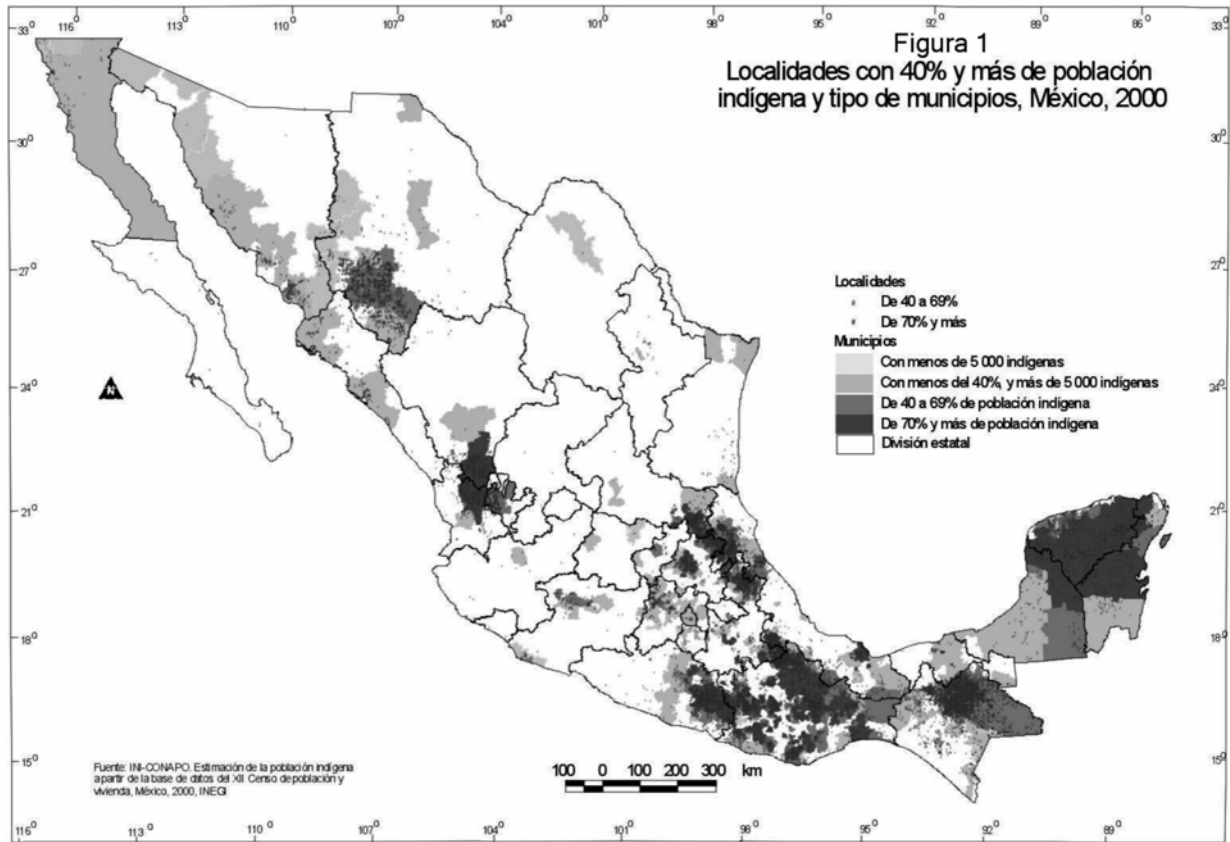
Los estados con mayor población indígena son Oaxaca, con un millón y medio; Chiapas, con un millón; Veracruz, Yucatán, Estado de México y Puebla, con alrededor de 900 mil indígenas cada uno.

Hidalgo, Guerrero, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco, son otros estados con una numerosa población indígena. Entre las entidades del norte, en la frontera con los Estados Unidos, Sonora tiene una importante población de yaquis y mayos; en Chihuahua viven los tarahumaras, y

⁴ Llamar la atención sobre este punto y contribuir a la construcción de propuestas para que se respeten los derechos indígenas al agua, es uno de los objetivos fundamentales del programa WALIR, que desarrolla actividades de investigación, difusión y acompañamiento de organizaciones indígenas en varios países de América. Ver Boelens, 2002

⁵ En México, como en otros países, se debate sobre cuál es la mejor forma de registrar la existencia de la población indígena. En los censos se ha optado por el criterio lingüístico. El Instituto Nacional Indigenista hizo una estimación global de 12 millones 707 mil indígenas para el año 2000. Para más datos, ver Serrano, *et al.*, 2002.

Coahuila cuenta con un pequeño grupo kikapú. El 27% de los 2,443 municipios del país tienen 40% o más de indígenas (figura 1).



En el Distrito Federal, la capital mexicana, viven 333 mil de ellos, convirtiendo a la ciudad en la concentración urbana con el mayor número de indígenas en México. Las lenguas con mayor número de hablantes son el náhuatl, el maya y las diferentes variantes del zapoteco y mixteco.

La presencia de los pueblos indígenas no es un dato estadístico. Desempeñan un papel social muy importante en distintos aspectos de la vida del país y en particular tienen una intervención destacada en el manejo de los bosques, selvas y ambientes lacustres (Toledo y Argueta, 1992; Nigh y Rodríguez, 1995). La mayor parte de la superficie forestal del país es propiedad legal o está habitada por comunidades y pueblos indígenas, quienes se han convertido en actores destacados para la conservación del recurso forestal. (Merino, 1997; Chapela, 1995).

Los indígenas juegan también un papel importante en el aprovechamiento y protección de la biodiversidad, y poseen un conocimiento amplio y complejo de los muy variados ecosistemas que habitan: el desierto, las planicies costeras, la selva húmeda y los bosques templados y fríos (Carabias *et al.*, 1994).

En relación con el agua, la situación de los indígenas es heterogénea. La mayoría vive en la parte de México con mayor disponibilidad del recurso, debido a que el centro y sobre todo el sur del país registra la precipitación pluvial media anual más alta. En algunas zonas de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y San Luis Potosí, las lluvias alcanzan más de 3500 mm al año, frente al promedio nacional de 770 mm.

En el otro extremo se encuentran pueblos que habitan zonas secas, como los otomíes (hñähñü) del valle del Mezquital, donde llueven al año entre 350 y 400 mm en promedio, o los seris (konkaak) de la costa de Sonora, con precipitaciones de entre 100 y 200 mm anuales.

La diversidad ambiental explica también las diferentes formas en que el agua es un elemento básico en la vida económica, social y cultural de estos pueblos. Para la mayoría es muy importante contar con el agua para sus cultivos, pero algunos igualmente se empeñan en mantener en buen estado sus ríos, lagunas y esteros para pescar. Para todos es muy fundamental contar con el abastecimiento suficiente de agua de buena calidad para el consumo humano.

Es necesario subrayar que la relación de los pueblos indígenas con el agua no es de simples usufructuarios, sino que juegan –en particular las comunidades forestales– un papel muy importante en la conservación de las cuencas hidrográficas. En forma creciente, las comunidades indígenas y campesinas se interesan por las condiciones generales en las que se maneja el territorio, para garantizar la cantidad y calidad del agua que requieren. Muchas comunidades indígenas forestales están comprometidas en un manejo sustentable del bosque, entre otras razones porque comprenden el papel que tiene para la cosecha de agua. En ese punto ofrecen servicios ambientales muy valiosos para la sociedad.

La gestión del agua

Los aprovechamientos del agua en México se rigen por el artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria: la Ley de Aguas Nacionales, que entró en vigor el 2 de diciembre de 1992.⁶ La definición de aguas nacionales en la ley es tan amplia, que prácticamente abarca todas las corrientes superficiales y regula la extracción del agua subterránea. El ejecutivo federal ejerce por ley, a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), la autoridad y administración en materia de los recursos hídricos del país.

El gobierno federal concentró el control de los recursos hídricos al término de un largo proceso que abarcó los últimos años del siglo XIX y todo el siglo XX. Desplazó a los gobiernos estatales y ayuntamientos del control de ríos, lagunas, manantiales y acuíferos. De la misma forma, los grupos de regantes y las autoridades comunitarias regidas por usos y costumbres, fueron perdiendo capacidades de decisión frente a la ingerencia federal (Sánchez, 1993; Aboites, 1998). Este proceso se realizó gracias a diversas medidas jurídicas, políticas, técnicas y financieras, donde destacó la construcción de las grandes obras hidráulicas que cambiaron la configuración de muchas cuencas.

La planeación y control de obras hidráulicas que modificaban las corrientes de agua en toda la cuenca, concentraron los conocimientos sobre el régimen hídrico en un grupo de expertos, los técnicos del gobierno federal, deslegitimando el conocimiento de los grupos locales. Al frente de esas obras, cuyo objetivo era ampliar la superficie irrigada, estuvo la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) y después la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH).

La concentración del control de los recursos hídricos afectó de manera particular el derecho de los pueblos indígenas al aprovechamiento por usos y costumbres de lagunas, manantiales y ríos; también alteró los territorios donde se desecaron lagunas y humedales o se construyeron los grandes embalses, ocasionando modificaciones importantes en las formas de vida de innumerables comunidades.

⁶ Las Reformas a la Ley de 1992 fueron publicadas el 29 de abril de 2004 en el Diario Oficial. Las primeras modificaciones aprobadas por el Congreso fueron regresadas por el Presidente Fox, con una serie de observaciones.

El crecimiento significativo que experimentó la superficie irrigada del país entre 1920 y 1970, y el aumento en los volúmenes de energía eléctrica disponible para el crecimiento industrial y urbano, se consiguieron con un modelo de gestión que concentró en manos del Poder Ejecutivo todas las decisiones del manejo del agua. En esas condiciones, los proyectos de acondicionamiento hidráulico del territorio nacional alcanzaron magnitudes nunca antes vistas. Hasta finales de la década de los ochenta del siglo XX, la participación social en la toma de decisiones fue inexistente. A los grupos afectados por una u otra decisión, sólo les quedaba el camino de la protesta abierta.

Al amparo de estas disposiciones legales, se ejecutaron obras como el trasvase de agua de la cuenca del río Lerma al Distrito Federal, afectando a muchas comunidades campesinas e indígenas del estado de México, quienes vieron desaparecer las lagunas y humedales que utilizaban para la pesca y obtención de otros productos lacustres. Los pueblos dedicados a la agricultura fueron afectados por la pérdida de humedad para sus cultivos.

La ley de 1992, a tono con los cambios experimentados en otros países, otorgó a la CNA la tarea de acreditar, promover y apoyar la organización de los usuarios “para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad”, e instauró la figura de consejo de cuenca como instancia de coordinación y concertación entre la CNA, los distintos niveles de gobierno y los usuarios, con el fin de mejorar la administración de las aguas.

Esta ley favorece la visión fragmentada en el manejo del agua, al enfocarse sólo en los usos sectorizados (urbano, agrícola, industrial, energético) y dar muy poca atención a los impactos que esos usos tienen sobre los ecosistemas o sobre grandes territorios. En ese punto, la gestión actual del agua en México no ha cambiado mucho respecto a la administración tradicional.

La conformación de los consejos de cuenca únicamente contempla la participación de los usuarios de acuerdo con el tipo de uso del agua (agrícola, urbano, industrial), por lo que las comunidades y pueblos indígenas, interesados en los impactos que el manejo del agua puede tener en

sus formas de vida y en general en el territorio que habitan, no tienen en esos organismos un espacio adecuado para expresarse e influir en la toma de decisiones.⁷

Por otra parte, la ley no reconoce a los pueblos indígenas derechos colectivos sobre el territorio que habitan, de tal manera que son escasos los recursos jurídicos que tienen a su alcance para detener las modificaciones irreversibles como los trasvases de agua y la construcción de presas.⁸

La formación de los consejos de cuenca es una disposición legal reciente (11 años), cuya puesta en práctica es débil y errática, y no consigue cambiar el esquema de gestión caracterizado por la toma de decisiones concentradas en manos de los administradores federales, que actúan sin dar información ni consultar a los afectados.

Aunque en algunos foros internacionales México es reconocido por haber conseguido, en poco tiempo, la organización de consejos de cuenca que cubren prácticamente todo el país, al interior muchas voces independientes han señalado que esos organismos, en general, se conforman con muy escasa legitimidad representativa, producto de la propia herencia corporativa y de clientelas políticas del régimen que dominó México durante los últimos 70 años.

La conformación y funcionamiento de los consejos de cuenca en México adolece de errores que lesionan su legitimidad y les impide funcionar como órganos realmente representativos de los diversos grupos interesados en la administración del agua. En esas condiciones, la gestión democrática del agua sigue siendo una tarea pendiente y es un reto construir formas de gestión que incluyan a los pueblos indígenas del país en la toma de decisiones.

⁷ En los últimos tres años se han empezado a incorporar a los consejos de cuenca representantes del “uso ambiental” del agua. Se trata de una formulación hecha para mantener la visión fragmentada, como si un lago o un estero fuera también “un usuario”. Además, la representación generalmente se asigna a grupos ecologistas, sin considerar que autoridades municipales o dirigentes de organizaciones indígenas en algunas cuencas, podrían tener un interés más firme en el manejo integral del agua en un territorio.

⁸ Frente a casos semejantes, las comunidades indígenas pueden buscar amparo en la legislación ambiental del país, que ofrece pequeños resquicios para argumentar la falta de sustentabilidad de los proyectos que se pretenden ejecutar. También existen pequeños márgenes de intervención de las autoridades municipales para modificar algunos planes. Estos procedimientos dependen de una evaluación de impacto ambiental, que se ha revelado como un instrumento controvertido debido a que fácilmente son manipuladas por las empresas que las presentan.

Impactos del manejo del agua sobre los pueblos indígenas

Son muchos los terrenos en que el derecho al agua es difícil de ejercer para los pueblos indígenas. En el abasto para uso humano, un derecho básico, las localidades rurales enfrentan grandes carencias. Según estimaciones oficiales, 42% de las viviendas indígenas de México carecían de agua entubada en el año 2000 y 70% carecía de servicios de saneamiento.⁹ En parte, esto explica el resurgimiento de enfermedades como cólera y la persistencia de la tifoidea en tales regiones.

En este sentido, México sigue registrando, particularmente en el medio rural, altos índices de enfermedades infecciosas cuya transmisión está asociada a la falta de agua o al consumo de aguas contaminadas. Los programas gubernamentales para enfrentar la situación son débiles, de corto alcance y mal ejecutados.

Paradójicamente, existen planes para transferir el agua de regiones campesinas a las grandes ciudades, sin atender las mínimas necesidades de inversión para mejorar el abasto al consumo humano local, como ocurre con la transferencia de agua de la cuenca alta del río Balsas a la ciudad de México. En varios casos, las pequeñas comunidades campesinas e indígenas negocian la entrega de agua de sus manantiales para una ciudad, a cambio de que se les instale una red de abasto y distribución de agua.

Otro campo conflictivo es la contaminación de los recursos hídricos que utilizan los pueblos indígenas. Un caso extremo es la irrigación del valle del Mezquital con las aguas residuales de la ciudad de México. La región, habitada por comunidades campesinas e indígenas otomíes recibe, desde hace un siglo, el mayor volumen de aguas contaminadas que desaloja la capital del país. Los beneficios que los habitantes obtienen del riego de sus cultivos no se comparan con los riesgos que implica para la salud el uso de aguas contaminadas (Peña, 1999). México tiene un gran rezago en el tratamiento de las aguas residuales y las regiones indígenas figuran entre las más abandonadas en ese aspecto.

⁹ Contar con agua entubada no significa tener agua potable. En el medio rural, como en muchas ciudades de México, la potabilización del agua es un tema pendiente.

Conviene detenernos con amplitud en uno de los impactos más importantes por la extensión de sus efectos en el tiempo y en el espacio: la relocalización forzada de la población indígena y campesina, debido a la construcción de grandes embalses para riego o generación de energía eléctrica, la cual ha sido una de las situaciones más fuertes en las cuencas fronterizas.

El ejemplo más dramático y quizá el mejor documentado de esta política de relocalizaciones indígenas por intervención sobre una cuenca, sucedió en la cuenca del río Papaloapan, en el istmo de Tehuantepec, con la construcción de las presas Miguel Alemán, con capacidad para 9 mil 106 millones de metros cúbicos, y Cerro de Oro, con capacidad para 4 mil 400 millones de metros cúbicos. La primera se utiliza para generación de electricidad y control de avenidas y la segunda, para riego agrícola y energía eléctrica.

Al inicio de los años cincuenta, la Comisión del Papaloapan puso en operación los planes para intervenir la cuenca del río. Para construir la presa Miguel Alemán se utilizaron 500 km² del territorio del pueblo mazateco, un poco más de la quinta parte de la superficie en la cual vivían. Se expulsó de sus lugares de origen a 20 mil campesinos y aunque la presa se terminó en 1955, el reacomodo de las personas desplazadas concluyó muchos años más tarde, en 1962 (Barabas y Bartolomé, 1973; Boege, 1988; Nigh y Rodríguez, 1995).

Debido a que una buena parte de las poblaciones nativas ofrecieron resistencia a dejar sus tierras, el gobierno creó en 1954 el Centro Coordinador Indigenista de Temascal, con el fin de convencer a los mazatecos afectados de la necesidad de la relocalización. La tarea principal de la oficina del Instituto Nacional Indigenista fue enfrentar las contingencias de organizar los nuevos pueblos. Veinte años después, el reacomodo masivo de indígenas se volvió a repetir para construir la presa Cerro de Oro, al suroriente de la primera; esta vez los desplazados fueron principalmente indígenas chinantecos.

En el caso de Cerro de Oro, la expulsión de los indígenas se acompañó de un programa para la colonización de tierras de la selva tropical, abiertas al cultivo irrigado. Unos 13 mil chinantecos

desplazados por la presa fueron llevados al Uxpanapa, que se acondicionó en forma apresurada como distrito de riego, con la inversión de 50 millones de dólares otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Tanto los mazatecos como los chinantecos expulsados de sus tierras, tardaron en reconstruir los vínculos comunitarios que se vieron desgarrados con el éxodo. En la reubicación perdieron la comunicación cotidiana con una buena parte de sus familiares y vecinos anteriores; también fueron despojados de símbolos de identidad muy importantes como sus sitios sagrados y las tumbas de sus antepasados. Las familias que se opusieron hasta el último momento al desalojo fueron removidas con el uso de la fuerza pública.

Pronto se descubrió que los terrenos ganados a la selva no eran los mejores para el monocultivo de arroz y pastizales. En pocos años se perdieron los suelos frágiles y la introducción de ganado bovino terminó de degradar las antiguas tierras de selva húmeda (Toledo, 1984).

El compromiso gubernamental de ofrecer mejores condiciones de vida a los pueblos desplazados, nunca se cumplió. Las nuevas localidades no tenían servicios públicos básicos en un 50% y tampoco fueron consistentes los apoyos para capacitación e inversión agrícola.

La construcción de las presas Miguel Alemán y Cerro de Oro es, por diversos motivos, un ejemplo de lo que no se debe hacer si se quiere respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas, a los que nunca se tomó en cuenta en aquellas decisiones.

El reacomodo forzado de pueblos indígenas por la construcción de embalses es uno de los temas más sensibles en México. Por esa razón, ha despertado especial inquietud la reactivación por el gobierno actual, de la construcción de un sistema de presas sobre la cuenca del río Usumacinta, en la frontera con Guatemala. La más importante de ellas será la presa de Boca del Cerro, un proyecto binacional México-Guatemala, realizado en el marco del Plan Puebla Panamá.

La cuenca del río Usumacinta abarca la región de los Altos de Chiapas, la Selva Lacandona y una parte del estado de Tabasco en México, y los departamentos de El Quiché, Verapaz y El Petén en

Guatemala. Claramente se trata de territorios indígenas. Para el caso de Chiapas, en esa región se concentran los municipios con 40% o más de población indígena.

La cuenca del Usumacinta es una de las regiones con mayor diversidad biológica y cultural, en donde se localizan muchos sitios arqueológicos de la cultura maya. Es también una región con importantes yacimientos de petróleo.

Según los planes de la Comisión Federal de Electricidad, el proyecto de Boca del Cerro se construirá a 9.5 kilómetros al suroeste de la ciudad de Tenosique, en Tabasco. La cortina de 135 metros de altura estaría en el lado mexicano y represaría 30 mil 500 millones de m³, la mitad en Guatemala y la otra en México, aunque 65% de los aportes de agua serán de los afluentes guatemaltecos (México Tercer Milenio, 2003). Según los impulsores del plan, el área inundada será de 1645 km²: 530 en México y 115 en Guatemala. La pretensión es generar 17 mil 400 millones de kilowatts-hora. Afirman que la obra significaría un gran ahorro de combustibles (29 millones de barriles de combustóleo por año) y una aportación de energía indispensable para el crecimiento económico de México y sus vecinos.

La presa Boca del Cerro es parte de un plan de grandes transformaciones en el régimen hídrico de la cuenca del Usumacinta, que incluye la construcción del canal de derivación Balancán, para trasvasar caudales del río a la Laguna de Términos y generar 1,250 millones de kilowatts-hora adicionales. Por otra parte, con la construcción de la presa Salto del Agua y un amplio sistema de drenaje, el plan del gobierno federal planea disponer también de un millón y medio de hectáreas para cultivos, ganadería y actividades acuícolas.

En junio de 2002, un diario de Tabasco publicó el "Memorándum de Cooperación Eléctrica con Centroamérica" que el presidente de la República había firmado días antes. Pocas semanas después, el mismo diario hizo pública una parte del proyecto,¹⁰ y el director de la Comisión Federal de Electricidad confirmó la construcción de la presa al indicar que no sería de cortina alta, sino baja, para disminuir el

¹⁰ Ver Tabasco Hoy, 30 de junio y 10 de agosto de 2002. La información se publicó también en otros diarios, ver New York Times del 22 de septiembre de 2002

área inundada. Sin embargo, hasta octubre de 2003, las autoridades no han ofrecido información completa de los planes que se quieren ejecutar.¹¹

Organismos no gubernamentales, organizaciones indígenas, ecologistas, intelectuales y artistas, han manifestado fuertes críticas al proyecto.¹² Subrayan principalmente el impacto negativo que el embalse tendría en las poblaciones indígenas y campesinas, las cuales serán desplazadas de la superficie inundable. Según cálculos moderados, entre 30 mil y 50 mil personas deberán abandonar sus hogares y tierras de cultivo, lo que significa un éxodo semejante al impuesto en los casos de las presas Cerro de Oro y Miguel Alemán.¹³ Por la experiencia de casos anteriores semejantes, es posible prever que los campesinos e indígenas desplazados no serán reubicados en mejores condiciones sino que, por el contrario, los espera un futuro aún más precario.

Los embalses también atentan contra el patrimonio cultural de los pueblos nativos, amenazando algunos sitios arqueológicos de la cultura maya, como Yaxchilán en Chiapas y Piedras Negras en El Petén guatemalteco. La biodiversidad de la región también se encuentra en riesgo, pues bajo el agua se perderían los nichos ecológicos de diversas especies animales y vegetales, mientras en otras partes se desecarían humedales como los pantanos de Centla.

La coalición de organismos y personalidades opositoras al proyecto, en la que participan activamente varias organizaciones y ayuntamientos indígenas, ha llamado la atención sobre los poderosos intereses económicos que están involucrados. La reactivación del plan para construir el sistema de presas sobre el Usumacinta tiene lugar mientras el presidente de la República insiste en modificar la Constitución del país para permitir la inversión privada en el sector eléctrico, sobre todo por parte de compañías trasnacionales como Enrón, que tendrían una plataforma excelente para vender electricidad hacia Centroamérica.

¹¹ La Comisión Nacional del Agua no ha publicado los detalles del proyecto completo, aunque se informó que la Comisión Federal de Electricidad inició las obras en marzo de este año.

¹² Marzo 2002, declaración del Foro Mesoamericano contra las Represas.

¹³ Otros aseguran que los desplazados pueden llegar a un millón de personas por el proyecto completo de obras, (Tabasco Hoy, 26 de enero, 2003).

En el plan también están interesadas las grandes compañías de constructores con vínculos muy fuertes con la administración federal, que con frecuencia han sido denunciadas por prácticas corruptas en la asignación de contratos. Se calcula que la presa Boca del Cerro costaría 5 mil millones de dólares, por lo que los constructores tienen a la vista un negocio muy importante.

Los planes gubernamentales en marcha y el movimiento ciudadano que se opone a la construcción de estos embalses, representan un reto para el consejo de cuenca. ¿Es un organismo realmente existente y representativo? ¿Podrá funcionar como foro de información y consulta de los afectados? Todo parece indicar que no. Las críticas de los organismos ciudadanos y los desmentidos de las autoridades, han circulado al margen del que por ley debería ser el principal organismo de información, consulta y consenso.

En particular, los organismos indígenas y campesinos de la zona que han manifestado distintas inquietudes, están siendo ignorados. El gobierno federal responde de la misma manera como lo hacían los gobiernos anteriores.

Conclusiones

En México, el respeto de los derechos indígenas al agua y su inclusión en la gestión de la misma, son temas pendientes. Pese a la importancia que las comunidades nativas tienen en la conservación de las cuencas, el espacio clave para la conservación de los recursos hídricos, la voz indígena es débil en los organismos de gestión y esto es particularmente agudo para el caso de la gestión en cuencas transfronterizas.

El diseño de representaciones por uso del agua que domina los consejos de cuenca, impide que en ellos tenga cabida la voz de los indígenas, interesados en asuntos como la protección de sus territorios comunitarios y el manejo de los recursos hídricos no sectorizados. El manejo del agua y sus relaciones con la conservación de la biodiversidad y el patrimonio cultural, son temas de interés para los pueblos indígenas que no pueden reducirse al interés de usuarios agrícolas o urbanos.

Los principales retos que los pueblos indígenas enfrentan están asociados, por una parte, a la fragilidad de los recursos jurídicos que tienen a su alcance para ser reconocidos como sujetos de derecho sobre un territorio. Con el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, las comunidades nativas están obligadas a buscar en la legislación ambiental y en otros ordenamientos legales, algunos recursos para detener las modificaciones hídricas que atentan contra ellos.

La fragilidad de los recursos jurídicos a su alcance se suma a la fragilidad social en que se encuentran cuando deben enfrentar intereses económicos muy poderosos, como los que están en juego en la construcción de embalses para electricidad.

Para garantizar el respeto de los derechos indígenas al agua, incluido el respeto a que no se les despoje de sus lugares de vida, es necesario trabajar en tres direcciones: la insistencia en la adopción de un marco jurídico que reconozca plenos derechos a los pueblos nativos; la inclusión de las representaciones legítimas de los indígenas en los órganos de gestión del agua, en los territorios donde viven; la formación de coaliciones sociales que amplifiquen la voz de los ciudadanos que, como los indígenas, generalmente se encuentran en desventaja frente a los intereses financieros más poderosos.

Literatura citada

Aboites, Luis (1998). *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, CIESAS, México.

Barabas, Alicia, Miguel, Bartolomé (1973). "Hydraulic development and ethnocide. The Mazatec and Chinantec people of Oaxaca", *International Workgroup for Indigenous Affairs*, 15, Copenhagen, Denmark.

Boege, Eckart (1988). *Los mazatecos ante la nación. Contradicciones de la identidad étnica en el México actual*, Siglo XXI, México.

Boelens, Rutgerd (2002). "Water Law and Indigenous Rights: Research, action and Debate", en *WALIR studies*, Volume 2, Wageningen University/ IWE and United Nations/CEPAL, Wageningen, Netherlands.

Bonfil, Guillermo (1987). *México profundo: una civilización negada*, CIESAS/SEP, México.

Carabias, Julia, Enrique Provencio, Carlos Toledo (1994). *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, UNAM-FCE, México.

Chapela, Gonzalo (1995). *Aprovechamiento de los recursos forestales en la Sierra Purépecha*, UAM, México.

Gelles, Paul (2002). “Andean Cultura, Peasant Communities and Indigenous Identity”, en *WALIR studies*, Volume 2, Wageningen University/ IWE and United Nations/CEPAL, Wageningen, Netherlands.

Gentes, Ingo (2002). “Water Law and Indigenous Rights in the Andean Countries: conceptual elements” en *WALIR studies*, Volume 2, Wageningen University/ IWE and United Nations/CEPAL, Wageningen, Netherlands.

Guevara-Gil, Armando, Iván Vera-Dávila, Patricia Arteaga-Crovento, Gustavo Zambrano (2002). “Water Legislation and Indigenous Water Management in Peru”, en *WALIR studies*, Volume 2, Wageningen University/ IWE and United Nations/CEPAL, Wageningen, Netherlands.

Merino, Leticia (Coord.) (1997). *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*, UNAM, SEMARNAP, WRI/CMS, México.

México Tercer Milenio (2003), en www.mexicotm.com.

Nigh, Ronald, Nemesio J. Rodríguez (1995). *Territorios violados*, INI-CNCA, México.

Peña, Francisco (1999). “La esperanza en las aguas de desecho. Construcción de una región irrigada en el valle del Mezquital”, *Frontera Interior, revista de ciencias sociales y humanidades*, 3-4, pp. 59-74.

Sánchez, Martín (1993). “La herencia del pasado. La centralización de los recursos acuíferos durante el Porfiriato 1888-1910”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 54, pp. 21-42.

Serrano, Enrique, Arnulfo Embriz y Patricia Fernández (coords.) (2002). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*, INI, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, CONAPO, México.

Toledo, Alejandro (1984). *Cómo destruir el paraíso: el desastre ecológico del sureste*, Océano, Cecodes, México.

Toledo, Víctor, Arturo Argueta (1992). “Cultura indígena y ecología”, en *Plan Pátzcuaro 2000*, Fundación Friedrich Ebert, México.

**PUEBLOS INDÍGENAS Y MANEJO DE RECURSOS HÍDRICOS EN
MÉXICO**

Francisco Peña

Resumen

Entre las 263 cuencas transfronterizas existentes en el planeta en el 2003, 61 se encontraban en América Latina y el Caribe, y 23 de ellas se localizaban en el istmo centroamericano. En su mayoría, éstas eran habitadas por pueblos indígenas. La experiencia indica que la situación que guarden los pueblos indígenas en la gestión del agua en cada país, explica la forma en que son tomados o no en cuenta para el caso de las cuencas fronterizas del país respectivo. Este trabajo explora tal situación para el caso de México.

La desecación de lagunas y humedales, la modificación de los ríos para construir centrales hidroeléctricas, la contaminación de cuencas y el despojo de manantiales, son decisiones del gobierno que han afectado a los pueblos indígenas y comunidades campesinas en diversos estados y regiones del país. Esta situación no ha cambiado durante el gobierno del presidente Vicente Fox, como lo demuestra el caso de las presas del río Usumacinta en la frontera de México con Guatemala.

El manejo del agua en las regiones indígenas es un asunto particularmente complejo. No se trata solo de asegurar un volumen para regar parcelas, sino de proteger ecosistemas, en los que la regulación de los ciclos hídricos es vital para la sobrevivencia de los pueblos que los habitan. El incumplimiento gubernamental a los acuerdos con el zapatismo, mantiene como un asunto pendiente el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en cuanto al manejo y control de bienes territoriales básicos, como el agua.

Introducción

El año pasado, dos o más países compartían un total de 263 cuencas transfronterizas en el mundo. De ellas, 61 se encontraban en América Latina y el Caribe, 23 de las cuales se localizaban en el istmo centroamericano, la mayoría habitadas por pueblos indígenas. La presencia de los pueblos indígenas en las cuencas transfronterizas es un dato fundamental al que debe darse la mayor importancia, por una

parte porque se trata de protagonistas fundamentales para mejorar el manejo de los recursos hídricos en esas cuencas, pero también porque cualquier modificación decidida por los Estados nacionales involucrados puede resultar en un impacto negativo sobre los derechos de esos pueblos al agua, lo que desafortunadamente ha sucedido con frecuencia.

En América Latina, los pueblos indígenas son un actor que no debe ser ignorado. La cuenca amazónica, las cuencas fronterizas mexicano-guatemaltecas y las cuencas del altiplano andino, son sólo algunos de los ejemplos más representativos de cuencas transfronterizas en territorios de alta densidad social de pueblos originarios en este subcontinente.¹

La experiencia indica que el papel que pueden jugar los pueblos indígenas en la protección y buen manejo de las cuencas transfronterizas en las que habitan está directamente relacionado con el reconocimiento por parte del Estado nacional en el que viven, de sus derechos a opinar, decidir y supervisar cualquier intervención que se lleva adelante en esas cuencas. La situación que guarden los pueblos indígenas en la gestión del agua en cada país, explica la forma en que son tomados o no en cuenta para el caso de las cuencas fronterizas del país respectivo. En este artículo analizamos este punto para el caso mexicano.

Las comunidades indígenas de México con frecuencia han debido defender los recursos hídricos que necesitan para sostener sus formas de vida y subsistencia, frente a decisiones gubernamentales que no consideran sus necesidades y derechos. La desecación de lagunas y humedales, la inundación de pueblos y áreas agrícolas por la construcción de grandes presas, la contaminación de ríos y acuíferos por parte de la industria petrolera y la transferencia del agua a las grandes ciudades, son solamente algunos ejemplos de las decisiones que han afectado a los pueblos indígenas en diversas regiones del país.

¹ En el altiplano andino, el lago Titicaca, cuya cuenca está habitada por una numerosa población indígena, es el lago navegable más alto del mundo a 3,810 metros sobre el nivel del mar. Se trata del mayor lago de agua dulce de América latina cuya cuenca es compartida por Bolivia y Perú. El caso amazónico es más extenso aún e involucra población indígena de seis países.

Los cambios registrados después de las elecciones federales del año 2000 no han significado modificaciones sustanciales para que los pueblos indígenas intervengan en la toma de decisiones para el manejo del agua, en particular de aquellas que significan alteraciones drásticas en los territorios que habitan, como es el caso de la construcción de grandes embalses para generar energía eléctrica.

Por el contrario, como veremos más adelante, existen datos de que el gobierno del presidente Vicente Fox está repitiendo el mismo tipo de medidas del pasado, en el campo de la construcción de presas contra el interés y derecho de las comunidades indígenas y campesinas.² El incumplimiento gubernamental de los Acuerdos de San Andrés,³ defendidos no sólo por el zapatismo, sino también por la coalición más grande de organizaciones indígenas no armadas, prueba la posición adoptada por el gobierno federal en este campo.

Estudios del programa Water Law and Indigenous Rights (WALIR) en el área andina demuestran que el derecho al agua, vinculado siempre al derecho al territorio, es uno de los grandes retos que enfrentan los pueblos indígenas de América Latina (Gelles, 2002; Gentes, 2002; Guevara *et al.*, 2002). Se trata de un problema clave para el manejo del agua en el subcontinente, si se considera que cálculos conservadores estiman en 40 millones la población indígena en esta parte del mundo.

El objetivo de este trabajo es ofrecer un panorama general de los desafíos que encierra el manejo del agua por parte de los pueblos indígenas en México y la forma en que esto se ve reflejado en la gestión de cuencas transfronterizas en México. La gestión democrática del agua debe incluir el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, y su inclusión efectiva

² La presencia indígena en México va más allá de los grupos que hablan alguna de las lenguas americanas y se encuentra también en las costumbres y modos de vida de las comunidades rurales del país (Bonfil, 1987). Además, en un número muy alto de comunidades conviven indígenas y mestizos, y la toma de decisiones suele involucrarlos a todos, a través de las instituciones comunitarias. Por esa razón, a lo largo de este trabajo se hace mención a pueblos indígenas y comunidades campesinas.

³ El resultado más importante de los Acuerdos de San Andrés, la iniciativa de ley indígena redactada por una comisión plural de legisladores, no fue aprobada por el Congreso. Los representantes del partido del presidente Fox (Partido Acción Nacional) fueron parte activa para modificar los términos de la iniciativa de ley convenida, que el presidente había prometido impulsar.

en la toma de decisiones. Desafortunadamente, dicho tema no ha recibido en México la atención debida por parte de las instituciones del Estado.⁴

El artículo está dividido en cuatro apartados. En el primero se ofrece un panorama general de los pueblos nativos de México y su relación con la disponibilidad de recursos hídricos. En el segundo se presentan algunos antecedentes sobre la gestión del agua en el país y el papel que en ella ocupan los indígenas.

El tercer apartado ofrece, de una manera resumida, algunos de los principales problemas que enfrentan las comunidades campesinas y los pueblos indígenas en la gestión del líquido. Se hace especial mención a los vínculos entre gestión del agua y manejo del territorio, un elemento central en el programa de reivindicaciones que han levantado diversas organizaciones indígenas de México. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones y propuestas.

Los pueblos indígenas de México: un breve panorama

México es un país de gran diversidad étnica y lingüística. Según el Censo de Población de 2000, existen un poco más de 10 millones de indígenas –10.5% de la población total–, que hablan más de 62 lenguas y viven en todo el país, aunque se concentran principalmente en las entidades del centro y sur.⁵

Los estados con mayor población indígena son Oaxaca, con un millón y medio; Chiapas, con un millón; Veracruz, Yucatán, Estado de México y Puebla, con alrededor de 900 mil indígenas cada uno.

Hidalgo, Guerrero, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco, son otros estados con una numerosa población indígena. Entre las entidades del norte, en la frontera con los Estados Unidos, Sonora tiene una importante población de yaquis y mayos; en Chihuahua viven los tarahumaras, y

⁴ Llamar la atención sobre este punto y contribuir a la construcción de propuestas para que se respeten los derechos indígenas al agua, es uno de los objetivos fundamentales del programa WALIR, que desarrolla actividades de investigación, difusión y acompañamiento de organizaciones indígenas en varios países de América. Ver Boelens, 2002

⁵ En México, como en otros países, se debate sobre cuál es la mejor forma de registrar la existencia de la población indígena. En los censos se ha optado por el criterio lingüístico. El Instituto Nacional Indigenista hizo una estimación global de 12 millones 707 mil indígenas para el año 2000. Para más datos, ver Serrano, *et al.*, 2002.

Coahuila cuenta con un pequeño grupo kikapú. El 27% de los 2,443 municipios del país tienen 40% o más de indígenas (figura 1 – omitida por el tamaño).

En el Distrito Federal, la capital mexicana, viven 333 mil de ellos, convirtiendo a la ciudad en la concentración urbana con el mayor número de indígenas en México. Las lenguas con mayor número de hablantes son el náhuatl, el maya y las diferentes variantes del zapoteco y mixteco.

La presencia de los pueblos indígenas no es un dato estadístico. Desempeñan un papel social muy importante en distintos aspectos de la vida del país y en particular tienen una intervención destacada en el manejo de los bosques, selvas y ambientes lacustres (Toledo y Argueta, 1992; Nigh y Rodríguez, 1995). La mayor parte de la superficie forestal del país es propiedad legal o está habitada por comunidades y pueblos indígenas, quienes se han convertido en actores destacados para la conservación del recurso forestal. (Merino, 1997; Chapela, 1995).

Los indígenas juegan también un papel importante en el aprovechamiento y protección de la biodiversidad, y poseen un conocimiento amplio y complejo de los muy variados ecosistemas que habitan: el desierto, las planicies costeras, la selva húmeda y los bosques templados y fríos (Carabias *et al.*, 1994).

En relación con el agua, la situación de los indígenas es heterogénea. La mayoría vive en la parte de México con mayor disponibilidad del recurso, debido a que el centro y sobre todo el sur del país registra la precipitación pluvial media anual más alta. En algunas zonas de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y San Luis Potosí, las lluvias alcanzan más de 3500 mm al año, frente al promedio nacional de 770 mm.

En el otro extremo se encuentran pueblos que habitan zonas secas, como los otomíes (hñähñü) del valle del Mezquital, donde llueven al año entre 350 y 400 mm en promedio, o los seris (konkaak) de la costa de Sonora, con precipitaciones de entre 100 y 200 mm anuales.

La diversidad ambiental explica también las diferentes formas en que el agua es un elemento básico en la vida económica, social y cultural de estos pueblos. Para la mayoría es muy importante contar con el agua para sus cultivos, pero algunos igualmente se empeñan en mantener en buen estado sus ríos, lagunas y esteros para pescar. Para todos es muy fundamental contar con el abastecimiento suficiente de agua de buena calidad para el consumo humano.

Es necesario subrayar que la relación de los pueblos indígenas con el agua no es de simples usufructuarios, sino que juegan –en particular las comunidades forestales– un papel muy importante en la conservación de las cuencas hidrográficas. En forma creciente, las comunidades indígenas y campesinas se interesan por las condiciones generales en las que se maneja el territorio, para garantizar la cantidad y calidad del agua que requieren. Muchas comunidades indígenas forestales están comprometidas en un manejo sustentable del bosque, entre otras razones porque comprenden el papel que tiene para la cosecha de agua. En ese punto ofrecen servicios ambientales muy valiosos para la sociedad.

La gestión del agua

Los aprovechamientos del agua en México se rigen por el artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria: la Ley de Aguas Nacionales, que entró en vigor el 2 de diciembre de 1992.⁶ La definición de aguas nacionales en la ley es tan amplia, que prácticamente abarca todas las corrientes superficiales y regula la extracción del agua subterránea. El ejecutivo federal ejerce por ley, a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), la autoridad y administración en materia de los recursos hídricos del país.

El gobierno federal concentró el control de los recursos hídricos al término de un largo proceso que abarcó los últimos años del siglo XIX y todo el siglo XX. Desplazó a los gobiernos estatales y ayuntamientos del control de ríos, lagunas, manantiales y acuíferos. De la misma forma, los grupos de regantes y las autoridades comunitarias regidas por usos y costumbres, fueron perdiendo capacidades de

⁶ Las Reformas a la Ley de 1992 fueron publicadas el 29 de abril de 2004 en el Diario Oficial. Las primeras modificaciones aprobadas por el Congreso fueron regresadas por el Presidente Fox, con una serie de observaciones.

decisión frente a la ingerencia federal (Sánchez, 1993; Aboites, 1998). Este proceso se realizó gracias a diversas medidas jurídicas, políticas, técnicas y financieras, donde destacó la construcción de las grandes obras hidráulicas que cambiaron la configuración de muchas cuencas.

La planeación y control de obras hidráulicas que modificaban las corrientes de agua en toda la cuenca, concentraron los conocimientos sobre el régimen hídrico en un grupo de expertos, los técnicos del gobierno federal, deslegitimando el conocimiento de los grupos locales. Al frente de esas obras, cuyo objetivo era ampliar la superficie irrigada, estuvo la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) y después la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH).

La concentración del control de los recursos hídricos afectó de manera particular el derecho de los pueblos indígenas al aprovechamiento por usos y costumbres de lagunas, manantiales y ríos; también alteró los territorios donde se desecaron lagunas y humedales o se construyeron los grandes embalses, ocasionando modificaciones importantes en las formas de vida de innumerables comunidades.

El crecimiento significativo que experimentó la superficie irrigada del país entre 1920 y 1970, y el aumento en los volúmenes de energía eléctrica disponible para el crecimiento industrial y urbano, se consiguieron con un modelo de gestión que concentró en manos del Poder Ejecutivo todas las decisiones del manejo del agua. En esas condiciones, los proyectos de acondicionamiento hidráulico del territorio nacional alcanzaron magnitudes nunca antes vistas. Hasta finales de la década de los ochenta del siglo XX, la participación social en la toma de decisiones fue inexistente. A los grupos afectados por una u otra decisión, sólo les quedaba el camino de la protesta abierta.

Al amparo de estas disposiciones legales, se ejecutaron obras como el trasvase de agua de la cuenca del río Lerma al Distrito Federal, afectando a muchas comunidades campesinas e indígenas del estado de México, quienes vieron desaparecer las lagunas y humedales que utilizaban para la pesca y obtención de otros productos lacustres. Los pueblos dedicados a la agricultura fueron afectados por la pérdida de humedad para sus cultivos.

La ley de 1992, a tono con los cambios experimentados en otros países, otorgó a la CNA la tarea de acreditar, promover y apoyar la organización de los usuarios “para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad”, e instauró la figura de consejo de cuenca como instancia de coordinación y concertación entre la CNA, los distintos niveles de gobierno y los usuarios, con el fin de mejorar la administración de las aguas.

Esta ley favorece la visión fragmentada en el manejo del agua, al enfocarse sólo en los usos sectorizados (urbano, agrícola, industrial, energético) y dar muy poca atención a los impactos que esos usos tienen sobre los ecosistemas o sobre grandes territorios. En ese punto, la gestión actual del agua en México no ha cambiado mucho respecto a la administración tradicional.

La conformación de los consejos de cuenca únicamente contempla la participación de los usuarios de acuerdo con el tipo de uso del agua (agrícola, urbano, industrial), por lo que las comunidades y pueblos indígenas, interesados en los impactos que el manejo del agua puede tener en sus formas de vida y en general en el territorio que habitan, no tienen en esos organismos un espacio adecuado para expresarse e influir en la toma de decisiones.⁷

Por otra parte, la ley no reconoce a los pueblos indígenas derechos colectivos sobre el territorio que habitan, de tal manera que son escasos los recursos jurídicos que tienen a su alcance para detener las modificaciones irreversibles como los trasvases de agua y la construcción de presas.⁸

La formación de los consejos de cuenca es una disposición legal reciente (11 años), cuya puesta en práctica es débil y errática, y no consigue cambiar el esquema de gestión caracterizado por la toma de decisiones concentradas en manos de los administradores federales, que actúan sin dar información ni consultar a los afectados.

⁷ En los últimos tres años se han empezado a incorporar a los consejos de cuenca representantes del “uso ambiental” del agua. Se trata de una formulación hecha para mantener la visión fragmentada, como si un lago o un estero fuera también “un usuario”. Además, la representación generalmente se asigna a grupos ecologistas, sin considerar que autoridades municipales o dirigentes de organizaciones indígenas en algunas cuencas, podrían tener un interés más firme en el manejo integral del agua en un territorio.

⁸ Frente a casos semejantes, las comunidades indígenas pueden buscar amparo en la legislación ambiental del país, que ofrece pequeños resquicios para argumentar la falta de sustentabilidad de los proyectos que se pretenden ejecutar. También existen pequeños márgenes de intervención de las autoridades municipales para modificar algunos planes. Estos procedimientos dependen de una evaluación de impacto ambiental, que se ha revelado como un instrumento controvertido debido a que fácilmente son manipuladas por las empresas que las presentan.

Aunque en algunos foros internacionales México es reconocido por haber conseguido, en poco tiempo, la organización de consejos de cuenca que cubren prácticamente todo el país, al interior muchas voces independientes han señalado que esos organismos, en general, se conforman con muy escasa legitimidad representativa, producto de la propia herencia corporativa y de clientelas políticas del régimen que dominó México durante los últimos 70 años.

La conformación y funcionamiento de los consejos de cuenca en México adolece de errores que lesionan su legitimidad y les impide funcionar como órganos realmente representativos de los diversos grupos interesados en la administración del agua. En esas condiciones, la gestión democrática del agua sigue siendo una tarea pendiente y es un reto construir formas de gestión que incluyan a los pueblos indígenas del país en la toma de decisiones.

Impactos del manejo del agua sobre los pueblos indígenas

Son muchos los terrenos en que el derecho al agua es difícil de ejercer para los pueblos indígenas. En el abasto para uso humano, un derecho básico, las localidades rurales enfrentan grandes carencias. Según estimaciones oficiales, 42% de las viviendas indígenas de México carecían de agua entubada en el año 2000 y 70% carecía de servicios de saneamiento.⁹ En parte, esto explica el resurgimiento de enfermedades como cólera y la persistencia de la tifoidea en tales regiones.

En este sentido, México sigue registrando, particularmente en el medio rural, altos índices de enfermedades infecciosas cuya transmisión está asociada a la falta de agua o al consumo de aguas contaminadas. Los programas gubernamentales para enfrentar la situación son débiles, de corto alcance y mal ejecutados.

⁹ Contar con agua entubada no significa tener agua potable. En el medio rural, como en muchas ciudades de México, la potabilización del agua es un tema pendiente.

Paradójicamente, existen planes para transferir el agua de regiones campesinas a las grandes ciudades, sin atender las mínimas necesidades de inversión para mejorar el abasto al consumo humano local, como ocurre con la transferencia de agua de la cuenca alta del río Balsas a la ciudad de México. En varios casos, las pequeñas comunidades campesinas e indígenas negocian la entrega de agua de sus manantiales para una ciudad, a cambio de que se les instale una red de abasto y distribución de agua.

Otro campo conflictivo es la contaminación de los recursos hídricos que utilizan los pueblos indígenas. Un caso extremo es la irrigación del valle del Mezquital con las aguas residuales de la ciudad de México. La región, habitada por comunidades campesinas e indígenas otomíes recibe, desde hace un siglo, el mayor volumen de aguas contaminadas que desaloja la capital del país. Los beneficios que los habitantes obtienen del riego de sus cultivos no se comparan con los riesgos que implica para la salud el uso de aguas contaminadas (Peña, 1999). México tiene un gran rezago en el tratamiento de las aguas residuales y las regiones indígenas figuran entre las más abandonadas en ese aspecto.

Conviene detenernos con amplitud en uno de los impactos más importantes por la extensión de sus efectos en el tiempo y en el espacio: la relocalización forzada de la población indígena y campesina, debido a la construcción de grandes embalses para riego o generación de energía eléctrica, la cual ha sido una de las situaciones más fuertes en las cuencas fronterizas.

El ejemplo más dramático y quizá el mejor documentado de esta política de relocalizaciones indígenas por intervención sobre una cuenca, sucedió en la cuenca del río Papaloapan, en el istmo de Tehuantepec, con la construcción de las presas Miguel Alemán, con capacidad para 9 mil 106 millones de metros cúbicos, y Cerro de Oro, con capacidad para 4 mil 400 millones de metros cúbicos. La primera se utiliza para generación de electricidad y control de avenidas y la segunda, para riego agrícola y energía eléctrica.

Al inicio de los años cincuenta, la Comisión del Papaloapan puso en operación los planes para intervenir la cuenca del río. Para construir la presa Miguel Alemán se utilizaron 500 km² del territorio del pueblo mazateco, un poco más de la quinta parte de la superficie en la cual vivían. Se expulsó de sus

lugares de origen a 20 mil campesinos y aunque la presa se terminó en 1955, el reacomodo de las personas desplazadas concluyó muchos años más tarde, en 1962 (Barabas y Bartolomé, 1973; Boege, 1988; Nigh y Rodríguez, 1995).

Debido a que una buena parte de las poblaciones nativas ofrecieron resistencia a dejar sus tierras, el gobierno creó en 1954 el Centro Coordinador Indigenista de Temascal, con el fin de convencer a los mazatecos afectados de la necesidad de la relocalización. La tarea principal de la oficina del Instituto Nacional Indigenista fue enfrentar las contingencias de organizar los nuevos pueblos. Veinte años después, el reacomodo masivo de indígenas se volvió a repetir para construir la presa Cerro de Oro, al suroriente de la primera; esta vez los desplazados fueron principalmente indígenas chinantecos.

En el caso de Cerro de Oro, la expulsión de los indígenas se acompañó de un programa para la colonización de tierras de la selva tropical, abiertas al cultivo irrigado. Unos 13 mil chinantecos desplazados por la presa fueron llevados al Uxpanapa, que se acondicionó en forma apresurada como distrito de riego, con la inversión de 50 millones de dólares otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Tanto los mazatecos como los chinantecos expulsados de sus tierras, tardaron en reconstruir los vínculos comunitarios que se vieron desgarrados con el éxodo. En la reubicación perdieron la comunicación cotidiana con una buena parte de sus familiares y vecinos anteriores; también fueron despojados de símbolos de identidad muy importantes como sus sitios sagrados y las tumbas de sus antepasados. Las familias que se opusieron hasta el último momento al desalojo fueron removidas con el uso de la fuerza pública.

Pronto se descubrió que los terrenos ganados a la selva no eran los mejores para el monocultivo de arroz y pastizales. En pocos años se perdieron los suelos frágiles y la introducción de ganado bovino terminó de degradar las antiguas tierras de selva húmeda (Toledo, 1984).

El compromiso gubernamental de ofrecer mejores condiciones de vida a los pueblos desplazados, nunca se cumplió. Las nuevas localidades no tenían servicios públicos básicos en un 50% y tampoco fueron consistentes los apoyos para capacitación e inversión agrícola.

La construcción de las presas Miguel Alemán y Cerro de Oro es, por diversos motivos, un ejemplo de lo que no se debe hacer si se quiere respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas, a los que nunca se tomó en cuenta en aquellas decisiones.

El reacomodo forzado de pueblos indígenas por la construcción de embalses es uno de los temas más sensibles en México. Por esa razón, ha despertado especial inquietud la reactivación por el gobierno actual, de la construcción de un sistema de presas sobre la cuenca del río Usumacinta, en la frontera con Guatemala. La más importante de ellas será la presa de Boca del Cerro, un proyecto binacional México-Guatemala, realizado en el marco del Plan Puebla Panamá.

La cuenca del río Usumacinta abarca la región de los Altos de Chiapas, la Selva Lacandona y una parte del estado de Tabasco en México, y los departamentos de El Quiché, Verapaz y El Petén en Guatemala. Claramente se trata de territorios indígenas. Para el caso de Chiapas, en esa región se concentran los municipios con 40% o más de población indígena.

La cuenca del Usumacinta es una de las regiones con mayor diversidad biológica y cultural, en donde se localizan muchos sitios arqueológicos de la cultura maya. Es también una región con importantes yacimientos de petróleo.

Según los planes de la Comisión Federal de Electricidad, el proyecto de Boca del Cerro se construirá a 9.5 kilómetros al suroeste de la ciudad de Tenosique, en Tabasco. La cortina de 135 metros de altura estaría en el lado mexicano y represaría 30 mil 500 millones de m³, la mitad en Guatemala y la otra en México, aunque 65% de los aportes de agua serán de los afluentes guatemaltecos (México Tercer Milenio, 2003). Según los impulsores del plan, el área inundada será de 1645 km²: 530 en México y 115 en Guatemala. La pretensión es generar 17 mil 400 millones de kilowatts-hora. Afirman que la obra

significaría un gran ahorro de combustibles (29 millones de barriles de combustóleo por año) y una aportación de energía indispensable para el crecimiento económico de México y sus vecinos.

La presa Boca del Cerro es parte de un plan de grandes transformaciones en el régimen hídrico de la cuenca del Usumacinta, que incluye la construcción del canal de derivación Balancán, para trasvasar caudales del río a la Laguna de Términos y generar 1,250 millones de kilowatts-hora adicionales. Por otra parte, con la construcción de la presa Salto del Agua y un amplio sistema de drenaje, el plan del gobierno federal planea disponer también de un millón y medio de hectáreas para cultivos, ganadería y actividades acuícolas.

En junio de 2002, un diario de Tabasco publicó el "Memorándum de Cooperación Eléctrica con Centroamérica" que el presidente de la República había firmado días antes. Pocas semanas después, el mismo diario hizo pública una parte del proyecto,¹⁰ y el director de la Comisión Federal de Electricidad confirmó la construcción de la presa al indicar que no sería de cortina alta, sino baja, para disminuir el área inundada. Sin embargo, hasta octubre de 2003, las autoridades no han ofrecido información completa de los planes que se quieren ejecutar.¹¹

Organismos no gubernamentales, organizaciones indígenas, ecologistas, intelectuales y artistas, han manifestado fuertes críticas al proyecto.¹² Subrayan principalmente el impacto negativo que el embalse tendría en las poblaciones indígenas y campesinas, las cuales serán desplazadas de la superficie inundable. Según cálculos moderados, entre 30 mil y 50 mil personas deberán abandonar sus hogares y tierras de cultivo, lo que significa un éxodo semejante al impuesto en los casos de las presas Cerro de Oro y Miguel Alemán.¹³ Por la experiencia de casos anteriores semejantes, es posible prever que los campesinos e indígenas desplazados no serán reubicados en mejores condiciones sino que, por el contrario, los espera un futuro aún más precario.

¹⁰ Ver Tabasco Hoy, 30 de junio y 10 de agosto de 2002. La información se publicó también en otros diarios, ver New York Times del 22 de septiembre de 2002

¹¹ La Comisión Nacional del Agua no ha publicado los detalles del proyecto completo, aunque se informó que la Comisión Federal de Electricidad inició las obras en marzo de este año.

¹² Marzo 2002, declaración del Foro Mesoamericano contra las Represas.

¹³ Otros aseguran que los desplazados pueden llegar a un millón de personas por el proyecto completo de obras, (Tabasco Hoy, 26 de enero, 2003).

Los embalses también atentan contra el patrimonio cultural de los pueblos nativos, amenazando algunos sitios arqueológicos de la cultura maya, como Yaxchilán en Chiapas y Piedras Negras en El Petén guatemalteco. La biodiversidad de la región también se encuentra en riesgo, pues bajo el agua se perderían los nichos ecológicos de diversas especies animales y vegetales, mientras en otras partes se desecarían humedales como los pantanos de Centla.

La coalición de organismos y personalidades opositoras al proyecto, en la que participan activamente varias organizaciones y ayuntamientos indígenas, ha llamado la atención sobre los poderosos intereses económicos que están involucrados. La reactivación del plan para construir el sistema de presas sobre el Usumacinta tiene lugar mientras el presidente de la República insiste en modificar la Constitución del país para permitir la inversión privada en el sector eléctrico, sobre todo por parte de compañías trasnacionales como Enrón, que tendrían una plataforma excelente para vender electricidad hacia Centroamérica.

En el plan también están interesadas las grandes compañías de constructores con vínculos muy fuertes con la administración federal, que con frecuencia han sido denunciadas por prácticas corruptas en la asignación de contratos. Se calcula que la presa Boca del Cerro costaría 5 mil millones de dólares, por lo que los constructores tienen a la vista un negocio muy importante.

Los planes gubernamentales en marcha y el movimiento ciudadano que se opone a la construcción de estos embalses, representan un reto para el consejo de cuenca. ¿Es un organismo realmente existente y representativo? ¿Podrá funcionar como foro de información y consulta de los afectados? Todo parece indicar que no. Las críticas de los organismos ciudadanos y los desmentidos de las autoridades, han circulado al margen del que por ley debería ser el principal organismo de información, consulta y consenso.

En particular, los organismos indígenas y campesinos de la zona que han manifestado distintas inquietudes, están siendo ignorados. El gobierno federal responde de la misma manera como lo hacían los gobiernos anteriores.

Conclusiones

En México, el respeto de los derechos indígenas al agua y su inclusión en la gestión de la misma, son temas pendientes. Pese a la importancia que las comunidades nativas tienen en la conservación de las cuencas, el espacio clave para la conservación de los recursos hídricos, la voz indígena es débil en los organismos de gestión y esto es particularmente agudo para el caso de la gestión en cuencas transfronterizas.

El diseño de representaciones por uso del agua que domina los consejos de cuenca, impide que en ellos tenga cabida la voz de los indígenas, interesados en asuntos como la protección de sus territorios comunitarios y el manejo de los recursos hídricos no sectorizados. El manejo del agua y sus relaciones con la conservación de la biodiversidad y el patrimonio cultural, son temas de interés para los pueblos indígenas que no pueden reducirse al interés de usuarios agrícolas o urbanos.

Los principales retos que los pueblos indígenas enfrentan están asociados, por una parte, a la fragilidad de los recursos jurídicos que tienen a su alcance para ser reconocidos como sujetos de derecho sobre un territorio. Con el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, las comunidades nativas están obligadas a buscar en la legislación ambiental y en otros ordenamientos legales, algunos recursos para detener las modificaciones hídricas que atentan contra ellos.

La fragilidad de los recursos jurídicos a su alcance se suma a la fragilidad social en que se encuentran cuando deben enfrentar intereses económicos muy poderosos, como los que están en juego en la construcción de embalses para electricidad.

Para garantizar el respeto de los derechos indígenas al agua, incluido el respeto a que no se les despoje de sus lugares de vida, es necesario trabajar en tres direcciones: la insistencia en la adopción de un marco jurídico que reconozca plenos derechos a los pueblos nativos; la inclusión de las representaciones legítimas de los indígenas en los órganos de gestión del agua, en los territorios donde

viven; la formación de coaliciones sociales que amplifiquen la voz de los ciudadanos que, como los indígenas, generalmente se encuentran en desventaja frente a los intereses financieros más poderosos.

Literatura citada

Aboites, Luis (1998). *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, CIESAS, México.

Barabas, Alicia, Miguel, Bartolomé (1973). “Hydraulic development and ethnocide. The Mazatec and Chinantec people of Oaxaca”, *International Workgroup for Indigenous Affairs*, 15, Copenhagen, Denmark.

Boege, Eckart (1988). *Los mazatecos ante la nación. Contradicciones de la identidad étnica en el México actual*, Siglo XXI, México.

Boelens, Rutgerd (2002). “Water Law and Indigenous Rights: Research, action and Debate”, en *WALIR studies*, Volume 2, Wageningen University/ IWE and United Nations/CEPAL, Wageningen, Netherlands.

Bonfil, Guillermo (1987). *México profundo: una civilización negada*, CIESAS/SEP, México.

Carabias, Julia, Enrique Provencio, Carlos Toledo (1994). *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, UNAM-FCE, México.

Chapela, Gonzalo (1995). *Aprovechamiento de los recursos forestales en la Sierra Purépecha*, UAM, México.

Gelles, Paul (2002). “Andean Cultura, Peasant Communities and Indigenous Identity”, en *WALIR studies*, Volume 2, Wageningen University/ IWE and United Nations/CEPAL, Wageningen, Netherlands.

Gentes, Ingo (2002). “Water Law and Indigenous Rights in the Andean Countries: conceptual elements” en *WALIR studies*, Volume 2, Wageningen University/ IWE and United Nations/CEPAL, Wageningen, Netherlands.

Guevara-Gil, Armando, Iván Vera-Dávila, Patricia Arteaga-Crovento, Gustavo Zambrano (2002). “Water Legislation and Indigenous Water Management in Peru”, en *WALIR studies*, Volume 2, Wageningen University/ IWE and United Nations/CEPAL, Wageningen, Netherlands.

Merino, Leticia (Coord.) (1997). *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*, UNAM, SEMARNAP, WRI, CMS, México.

México Tercer Milenio (2003), en www.mexicotm.com.

Nigh, Ronald, Nemesio J. Rodríguez (1995). *Territorios violados*, INI-CNCA, México.

Peña, Francisco (1999). “La esperanza en las aguas de desecho. Construcción de una región irrigada en el valle del Mezquital”, *Frontera Interior, revista de ciencias sociales y humanidades*, 3-4, pp. 59-74.

Sánchez, Martín (1993). “La herencia del pasado. La centralización de los recursos acuíferos durante el Porfiriato 1888-1910”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 54, pp. 21-42.

Serrano, Enrique, Arnulfo Embriz y Patricia Fernández (coords.) (2002). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*, INI, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, CONAPO, México.

Toledo, Alejandro (1984). *Cómo destruir el paraíso: el desastre ecológico del sureste*, Océano, Cecodes, México.

Toledo, Víctor, Arturo Argueta (1992). “Cultura indígena y ecología”, en *Plan Pátzcuaro 2000*, Fundación Friedrich Ebert, México.

LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN CHIAPAS

Gustavo Castro Soto

Resumen

En el año 2000, la represión fue el saldo que costó a los bolivianos la lucha para que su gobierno echara atrás la privatización del agua potable en la ciudad de Cochabamba, la tercera urbe más grande de Bolivia. La empresa Aguas de Tunari fue vendida en 1999 a la trasnacional norteamericana Bechtel, que adquirió la distribución, almacenamiento y comercialización del agua de Cochabamba. Inmediatamente los costos del agua subieron hasta 300% y los pobladores ya no podían usar el agua de los sistemas de riego; tampoco podían sacarla de los pozos que construyeron en sus terrenos para consumo del hogar o para regar sus siembras. Marchas y movilizaciones gigantescas se dieron a costa de muchos heridos, incluso un joven muerto. Para esto también sirve el mayor gasto otorgado a la militarización, ya que el ejército jugó un papel importante en las represiones que pretendían garantizar las inversiones de la trasnacional, que por cierto, también tiene inversiones en México y anda sedienta de agua. A pesar de todo, fue la primera victoria en la que el pueblo logró de manera organizada revertir un proceso de privatización.

Las políticas internacionales y su impacto en América Latina

Tras la imposibilidad de la transnacional Bechtel de cumplir sus metas en Bolivia, la compañía exigió entonces al gobierno que le pagara 25 millones de dólares por quitarle el control del agua. Para ello formó una filial de la misma empresa en Holanda, debido a la existencia de un convenio entre estos dos países en materia de inversión. Así Bechtel pudo demandar al gobierno boliviano desde Holanda. Por ello, si se llegara a firmar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para 2005, las empresas tendrían más poder para demandar a los gobiernos, ya que se estipularía que éstos no tienen derecho a mermar la inversión extranjera o expropiar una empresa. Este acuerdo de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia sería el más grande del mundo y con mayor poder para las empresas. Poder que se vería reforzado si los gobiernos miembros de la Organización

Mundial del Comercio (OMC), en el mes de septiembre de 2003 en la ciudad de Cancún, México, logran imponer sus acuerdos a todos los países en materia de privatización de los servicios públicos.

Con la privatización del agua en Bolivia, Bechtel calculaba ganar 14 mil millones de dólares, mientras que ese país tenía una deuda anual de 3 mil millones de dólares. 25 millones de dólares tal vez no representan mucho para la empresa, pero significan desangrar al país más pobre de Sudamérica. Bechtel es una de las compañías de construcción más grandes del mundo y pretende que el ALCA se apruebe rápidamente en los congresos de cada país sin implementar ningún proceso de consulta o mecanismo democrático, por lo que se le llama *Fast Track*. Por ello, en octubre de 2002 muchos ciudadanos de los Estados Unidos llevaron un plantón frente a las oficinas de la empresa Bechtel Corp. en la ciudad de San Francisco, California, para que abandone su apoyo al ALCA y su demanda contra el gobierno de Bolivia.

De cualquier forma, Bechtel continuó devorándose el agua de los pueblos. En 2001 firmó otro acuerdo de privatización para controlar las reservas de agua de la ciudad de Guayaquil en Ecuador, que le permitiría el control del recurso por 30 años con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la agencia del Banco Mundial (BM) para el seguro del sector privado, el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Para evitar incidentes como en Bolivia, Bechtel pidió un seguro de 18 millones de dólares a través de MIGA para protegerse contra protestas civiles y posibles expropiación.

La rapiña sobre el agua sigue y se fomenta desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM por medio de sus políticas de ajuste estructural. Actualmente hay algunas empresas entre las que una sola ha logrado tener el monopolio del agua controlando el servicio a millones de personas. Durante el año 2000, el FMI obligó a 12 países a privatizar el agua, además de la energía eléctrica y otros servicios que estaban en manos de los gobiernos. Entre estos países estuvieron Angola, Benin, Guinea-Bissau, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Ruanda, Santo Tomás y Príncipe, Senegal, Tanzania y Yemen. Como podemos observar, al menos tres de ellos fueron países hermanos

centroamericanos y ocho del África subsahariana. Todos tienen el mismo factor común: están altamente empobrecidos y terriblemente endeudados con los bancos multilaterales. Esta situación les permite tanto al BM como al FMI imponer sus políticas de manera más rápida.

El 25 de marzo de 2002, el BM presentó el documento “Estrategia Sectorial para el Recurso Agua”, donde plantea hacer atractivas tanto el agua potable, como las represas hidroeléctricas para la iniciativa privada: “en muchos países en desarrollo existe un gran potencial desaprovechado para las hidroeléctricas, y por ello el Banco Mundial tiene que impulsar el desarrollo de pequeñas y grandes hidroeléctricas” (BM, 2002). Ya desde hace años el BM afirmó que las guerras del siglo XXI serían provocadas por el control mundial del agua dulce cada día más escasa en el planeta, donde 70% de su superficie está cubierta por agua y de ella solo 3% es agua dulce, siendo salada el resto. Desde otro punto de vista, de cada 100 gotas de agua, 97 gotas son agua salada y sólo 3 son agua dulce, por ello se ha convertido en un recurso estratégico para los países ricos y las empresas transnacionales.

Paradójicamente, en el mundo hay más de 6 mil millones de habitantes. Teóricamente hay agua suficiente para 20 mil millones de habitantes; sin embargo, 85% del agua del mundo está concentrada en tan sólo 12% de la población mundial, lo que equivale a que mientras 12 personas usan 85 litros, 88 personas se reparten 15 litros de agua dulce. Hoy en día, más de mil millones de personas no tienen acceso a agua potable, y en unos 20 años, dos terceras partes de la población mundial no tendrá acceso a agua suficiente, según el Foro Mundial de Agua (La Haya, 2000). Así, mientras que en Estados Unidos toda la población tiene fuentes de agua mejoradas, en Haití sólo 46% de la población las posee. Según un estudio de Manos Unidas (www.manosunidas.org), en los países industrializados la media de uso por persona y día es de 3,500 litros de agua, mientras que en los países empobrecidos es de 2 y 5 litros. Según la Guía del Mundo con sede en Uruguay, actualmente más de 500 millones de personas padecen de escasez casi total de agua potable y se

estima que llegarán a 250 millones para el año 2025. Afirma también que anualmente en los países del sur mueren seis millones de niños por beber aguas contaminadas.

El consumo de agua no requiere publicidad. El agua la necesitamos todos. Es un recurso y bien de la humanidad que no puede estar en manos de empresas privadas, y aun así, las grandes trasnacionales no asumen los riesgos ni los costos del mercado libre que pregonan. Rechazan la protección que el Estado otorga a algunos sectores productivos pobres y exigen que no se les retire la protección a ellas mismas. El BM les ofrece garantías y subsidios para tranquilizar los nervios de los inversionistas, lo que equivale a que la población subsidia y protege con sus impuestos a las grandes corporaciones. Es por ello que una de las políticas básicas del BM para los países es que eleven sus impuestos y garanticen liquidez para el pago de su deuda con el banco.

En Barranquilla, Puerto Colombia, y ahora con la localidad de La Soledad, la empresa Técnicas Valencianas del Agua (Tecvasa) de España, que no tiene inversiones en su propio país, logró la concesión del servicio del agua por 20 años. Esta empresa fue creada en 1999 para concursar en las privatizaciones del agua en América Latina. A sólo tres años de su creación contaba ya con cuatro filiales: Metroagua en Santa Marta (Colombia); AAA Dominicana (Santo Domingo, República Dominicana); Amagua en el cantón de Samborondón (Ecuador) y AAA Venezuela, en el Estado Zulia. Tecvasa controla una zona con 9 millones de habitantes en América Latina, con un volumen total de negocios de 180 millones de dólares en 2001. Así, después de largas y sangrientas luchas por la independencia de América Latina, el nuevo colonialismo español contrataca.

La privatización del agua en México

El gobierno de Vicente Fox ha lanzado ya este proceso de privatización del agua en México por medio de convenios en el marco del Programa para la Modernización de los Prestadores del Servicio de Agua y Saneamiento (PROMAGUA), creado en agosto del 2001. El Plan Nacional de

Desarrollo 2001-2006 señala la importancia de implementar acciones en materia de agua y saneamiento. Poco tiempo después, en febrero de 2002, se publica el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, que destaca como prioridad el sector agua para el país. En México, según cifras oficiales, más de 12 millones de mexicanos y mexicanas no tienen acceso al agua potable, que es equivalente a toda la población de Guatemala.

El 17 de septiembre del 2002 Vicente Fox presidió el primer evento de evaluación del PROMAGUA, "mecanismo de vanguardia para reactivar el desarrollo de la infraestructura hidráulica en México". En este marco, aseguró que cada año se invierten 22 mil millones de pesos para el programa y que "actualmente las inversiones que se están realizando son aproximadamente de 13 mil millones de pesos por año. Así que traemos un déficit de 9 mil o 10 mil millones de pesos que tenemos que conseguir. De hecho esa brecha ya se ha cerrado considerablemente cuando vemos, por ejemplo, recursos que hemos logrado atraer de parte del NADBANK, del Banco del NAFTA, del Banco del Acuerdo de Libre Comercio (La Jornada, 2002).

Con este esquema, el gobierno destina por medio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) recursos financieros a fondo perdido en un 40% para mejorar la infraestructura que luego las empresas comprarán, sin tener que pagar por ella. Los gobiernos estatales y los municipales apoyan con otros porcentajes, pero las empresas no aportan nada. Para 2006, la meta del gobierno federal es haber logrado más del 60% del tratamiento del agua que se desecha y contamina en el país. Según el diagnóstico del presidente, el volumen anual de metros cúbicos de agua por cada habitante es el mismo que hace 50 años. Para él ya existen "21 convenios con igual número de estados y yo estoy seguro que en breve, podremos incluir a toda la República mexicana en este Programa. De esta forma, los principales municipios del país están ya pagando por el consumo de agua". En nuestra segunda parte de este estudio analizaremos al detalle el mecanismo de este convenio.

Como un anzuelo para que los estados del país y sus municipios entren al PROMAGUA, se han condonado algunos pasivos y adeudos por el uso del agua, “a cambio de que a partir de 2002 estén al corriente e inviertan en mejorar sus instalaciones.” Así, para Fox “el gran tema mundial del siglo XXI, no hay la menor duda, se llama desarrollo sustentable y se llama agua.”

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable que se llevó a cabo en 2002 en Johannesburgo, marcó muchas prioridades para la administración actual. Por un lado, México fue el primer país del continente americano en ratificar el Protocolo de Kyoto. Luego, se decretó la zona marítima exclusiva como refugio de ballenas y delfines, convirtiendo a la nación en el santuario más grande del mundo para estas especies. Además, México comenzó a presidir el grupo de países mega-diversos. Por todo lo anterior, el gobierno mexicano ha lanzado cruzadas emprendidas por los “Bosques y el Agua” y por un “México Limpio” que buscan enfatizar la interrelación entre bosques, suelos, agua, aire, biodiversidad, población humana y actividades económicas. Todo esto y más no sería posible sin que el gobierno promueva la modificación de leyes en la materia. Por ello, el resultado de las recientes elecciones federales del 6 de julio para renovar a los diputados del Congreso dará la pauta sobre la ruta que seguirán las nuevas reformas en materia de biodiversidad y agua. Recordemos que la Constitución Política expresa en el artículo 27 que son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros, lagos interiores, las de los ríos y sus afluentes, las de los manantiales.

En este mismo Primer Evento de Evaluación del PROMAGUA, el secretario Víctor Lichtinger afirmó en su discurso que “no pocos analistas consideran que este siglo puede quedar marcado por un colapso en los recursos naturales y por el tránsito de las guerras por petróleo a guerras por el agua. Si bien nuestro país cuenta con una de las mayores infraestructuras hidráulicas urbanas y para riego agrícola, por décadas las instalaciones de agua y drenaje han recibido un escaso mantenimiento y modernización, lo que se manifiesta en cuantiosas pérdidas por fugas y contaminación en todo el país”.

Para el secretario Lichtinger, el país ha perdido numerosos ríos y lagunas, así como importantes superficies en los lagos como Chapala, Pátzcuaro, Cuitzeo y Xochimilco. En su análisis también refiere a que grandes cuencas se utilizan como vertederos de residuos sólidos y líquidos, que convierten lechos de ríos y cuerpos de agua en basureros. Además agregó que “quien no recibe el agua, teniendo el mismo derecho ciudadano, paga mucho más por ella, ya sea en dinero, en esfuerzo o en salud. Aún hoy, en los albores del siglo XXI miles de mexicanos que no cuentan con conexión directa tienen que acarrear el agua hasta sus casas, de fuentes poco seguras y muchas veces contaminada.” Asegura que el agua se recibe limpia y se desecha sucia y se pregunta “¿Quién debe pagar por limpiarla? El agua contaminada por usos domésticos, industriales o agrícolas llega a otras áreas terrestres o acuáticas. ¿Quién restaurará los suelos y acuíferos contaminados, los ecosistemas dañados?”

Para el secretario la respuesta se encuentra en el PROMAGUA, cuya primera acción consiste en financiar con 75% a fondo perdido el estudio de diagnóstico y planeación integral, con el fin de analizar las condiciones de los sistemas de agua en las ciudades de más de 50 mil habitantes. Los estados y municipios pondrían el resto. Según los resultados del estudio, se financiarán desde 20% hasta 49% las inversiones en infraestructura del agua.

En 2002, el Banco Mundial otorgó un préstamo a la Comisión Nacional del Agua (CNA) por 250 millones de dólares para el PROMAGUA. Saltillo, Coahuila, fue una de las primeras ciudades en las que se aplicó y donde la población lleva una resistencia contra la compañía Suez. Este programa también se ha llevado a cabo en ciudades como Puerto Vallarta, Aguascalientes, Cancún, Puebla, Ciudad de México, entre otras, donde también están invirtiendo empresas como Vivendi y Bechtel (camuflajeada como United Utilities). En todas estas ciudades, las colonias y barrios populares ya no contarán con cuotas fijas en el servicio del agua sino que se elevarán, aumentando la pobreza en los mismos cinturones de miseria. Pero también hay otra empresa importante que está aprovechando la relación con el presidente Fox. La trasnacional Coca Cola ya

ha obtenido al menos siete concesiones para la explotación industrial de aguas nacionales. Y en Chiapas, como vampiros, chupan toda el agua que puedan de los ricos mantos acuíferos del estado.

La privatización en ciudades medianas de Chiapas

En Chiapas, el gobierno del estado ha entrado en el proceso de la privatización del agua sin que haya mediado ninguna acción de consulta sobre una cuestión tan delicada. El gobernador Pablo Salazar Mendiguchía firmó el 30 de enero de 2003, el convenio con BANOBRAS y la CNA, que también administra las represas hidroeléctricas del país. El objetivo central del convenio es “establecer condiciones que propicien la participación del sector privado, para mejorar los sistemas de agua y saneamiento en las entidades federativas, incrementar su eficiencia y ampliar su cobertura”. Esto se hará con fondos de deuda que al mismo tiempo subsidiarán a las empresas que compren el control del agua.

Como antecedentes, podemos mencionar que en 1995 el gobierno federal creó el fondo de inversión en infraestructura, y a partir de 2001 se amplía su cobertura para el agua y saneamiento. Así, en agosto de 2001, el comité técnico del fondo aprobó la creación del PROMAGUA, cuyos objetivos son impulsar “a través del otorgamiento de apoyos financieros, cambios estructurales en los sistemas de agua y saneamiento en los municipios, para mejorarlos, incrementar su eficiencia, ampliar su cobertura [...] mejorar su infraestructura [...] propiciar una estructura tarifaria adecuada [...]”.

En otras palabras, el objetivo es modificar las leyes relacionadas con el control que el Estado ejerce sobre el agua; mejorar la infraestructura con fondos públicos y por medio de mayor deuda que pagará la ciudadanía; aumentar los costos del servicio y lograr privatizar la administración, operación y mantenimiento del sistema de agua, saneamiento y alcantarillado de las ciudades de más de 50 mil habitantes, que son potencialmente buenos negocios para las grandes empresas, ya que son lugares donde se concentran los negocios, las empresas, maquiladoras, el turismo o el

mayor consumo doméstico. Todo el servicio de una ciudad puede quedar incluso en manos de una sola empresa, según lo estipula el mismo convenio. En Chiapas, las ciudades que rebasan esta población son la capital Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Comitán y San Cristóbal de Las Casas. La estrategia está destinada a las zonas urbanas porque en ellas se registran grandes ganancias, no así en las poblaciones pequeñas o rurales. Esto contraviene el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipula que las autoridades municipales tienen a su cargo el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Ahora resulta que será el libre comercio quien, en la lógica de las políticas neoliberales, sea el que distribuya el vital líquido incorporándolo a la lógica del mercado.

Pero como sucede con todos los procesos de privatización, los gobiernos se endeudan con más préstamos con la banca multilateral, ya que ésta exige que elaboren los diagnósticos de las empresas del gobierno para que las empresas privadas cuenten con los criterios para invertir. Así, el gobierno con los impuestos de los ciudadanos paga el estudio diagnóstico a las empresas, remodela y mejora la infraestructura y luego se las vende a bajos costos, como ha sucedido con la telefonía, las carreteras, los ingenios azucareros, los bancos. Posteriormente, si a las grandes corporaciones transnacionales el negocio no les resulta –por corrupción o mala administración, o porque simplemente el mercado no les dio suficiente ganancia–, los gobiernos los “recuperan”, pagándoles por la misma empresa en malas condiciones.

BANOBRAS maneja el fondo de inversión en infraestructura, alimentado por el Banco Mundial. Junto con la CNA, en el marco del PROMAGUA, se comprometen en el convenio a cubrir 75% del costo del estudio de diagnóstico y planeación integral sobre el sistema de agua potable de la ciudad en cuestión. Luego, los estados y los municipios ponen el 25% restante. De este modo, la empresa obtiene un estudio detallado de la situación del sector donde va a invertir. El sector privado no invierte ni un centavo en el diagnóstico, porque lo hacen los ciudadanos con sus impuestos.

Identificados los problemas del sistema de agua y saneamiento de la ciudad, BANOBRAS y la CNA regalan el dinero de los contribuyentes para llevar a cabo obras que mejoren la infraestructura. El convenio lo dice de una manera más elegante: “realizar aportaciones financieras no recuperables en inversiones de corto plazo, incrementar la eficiencia de los sistemas de agua y saneamiento de los municipios”. Luego regalan más dinero para ampliar el sistema: “realizar aportaciones financieras no recuperables, en inversiones de proyectos específicos, para nuevas fuentes de abastecimiento e incremento de cobertura de los sistemas de agua y saneamiento de los municipios” (segunda cláusula).

En el siguiente paso, el gobernador del estado –en coordinación con los municipios y sus presidentes municipales– y los prestadores de servicio municipales, en este caso el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Municipal (SAPAM), se ponen de acuerdo para aumentar los costos del servicio del agua, consolidar la institución que prestará el servicio, crear una instancia que regule el agua, y al fin impulsar una cultura del cuidado del agua y la ecología. El convenio lo plantea de esta forma: “revisar la estructura tarifaria de los servicios de agua, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales [...] adoptar medidas tendientes a la consolidación del prestador del servicio [...] creación de una instancia reguladora [...] impulsar el cuidado del medio ambiente” (tercera cláusula).

Posteriormente viene el paso de la modificación jurídica y legal para que el proceso de privatización sea posible, y si es necesario otorgar recursos, hacerlo. En palabras del convenio: “promover y adoptar los cambios necesarios en el marco legal y regulatorio [...] promover la participación del sector privado [...] aportar, en su caso, los recursos financieros a su cargo” (cuarta cláusula).

Luego de este convenio entre el estado y la federación, siguen los convenios con los municipios. En el caso de la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, el borrador del convenio mantiene los términos mencionados. Este convenio se celebra entre BANOBRAS, la

CNA, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) y SAPAM de San Cristóbal de Las Casas. En el anexo de adhesión al convenio se estipula que el objetivo será cumplir con las metas de PROMAGUA.

En este borrador de convenio, “el municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, y el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Municipal, en su calidad de prestador del servicio de agua y alcantarillado en dicho municipio, expresan su voluntad de adherirse al convenio a que se refieren los antecedentes del presente documento” (primera cláusula).

Para esto, el municipio de San Cristóbal se compromete a vender al sector privado el sistema de agua y alcantarillado y promover los recursos financieros necesarios para este proceso de privatización. El convenio lo establece así: “realizar los cambios estructurales [...] promover la participación del sector privado [...] aportar, en su caso, los recursos financieros”. Lo mismo haría SAPAM, además de realizar con fondos públicos el estudio sobre la situación que priva en el sistema de agua potable de la ciudad. (segunda cláusula).

La privatización del agua tiene dos modalidades en el convenio. El contrato parcial se refiere al caso en el cual una empresa o varias asumen parte de la responsabilidad de la administración, operación y mantenimiento del sistema de la ciudad, y el gobierno asume la otra parte, por lo que se convierte en una inversión mixta. La otra es el contrato integral, donde una sola empresa o entre varias asumen toda la responsabilidad, y se les dará el “título de concesión”. (décima primera cláusula).

El gobierno, a través de PROMAGUA, entregaría recursos financieros no recuperables, entre 35% y 49% del costo para incrementar la eficiencia del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad. Pero esto lo hará si una o varias empresas adquieren la compra total del sistema o coinvierten con el gobierno, siendo los mayores accionistas. Mientras más inviertan, más ayuda se les da, lo que significa un incentivo para acelerar la privatización del agua. En otros esquemas, el aporte subsidiado del gobierno oscila entre 20% y 30%. (décima tercera cláusula).

Lo mismo hará PROMAGUA con la fase II, que implica proyectos para crear nuevas fuentes de abastecimiento e incremento de coberturas del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad. Si una o varias empresas compran todo el sistema o coinvierten con el Estado, pero mantienen la participación mayoritaria en la inversión, se le otorgaría hasta 30% en los proyectos de abastecimiento de agua potable y 49% en saneamiento y alcantarillado (décima cuarta cláusula).

De este modo, la privatización del agua pretende avanzar en Chiapas. Los gobiernos deben entender que este recurso estratégico no debe estar en manos de las empresas cuando la sobrevivencia de toda la humanidad depende del vital líquido. Un servicio público como el acceso al agua potable tiene que estar regulado por los gobiernos y no por las leyes del mercado, cada vez menos legal y cada vez menos mercado. Decimos que cada vez menos legal porque las leyes comerciales no están hechas para satisfacer las necesidades, sino que existen en función de las ganancias de las grandes corporaciones transnacionales. Y menos mercado porque lo que se está generando son grandes monopolios que controlan cada vez mayores recursos, más allá que los mismos gobiernos. Por ejemplo, tan sólo las empresas WallMart, Ford y General Motors tienen ganancias mayores a todo el Producto Interno Bruto de todos los países del continente africano.

Conclusión

El acceso al agua potable es un elemento que mide también el acceso a los derechos humanos. Una mala calidad del agua o la carencia de ella repercuten sobre la salud y la calidad de vida de la población. Todos y todas tenemos derecho a este recurso. Es obligación de los gobiernos regular la rapiña que pretende hacer del agua una mercancía más en el mercado que puede ser comprada sólo por el que tenga dinero.

Ciertamente es necesario crear una cultura del cuidado del agua y de la ecología. Es necesario cobrar por el servicio y el recurso a quien lucra con ella, como es el caso de las empresas que usan grandes cantidades de agua subsidiada por los contribuyentes para crear refrescos, venta

de agua purificada, o la industria textil o minera, entre otros sectores. Esto significa establecer un sistema tarifario justo, implementar programas de rescate y conservación de los mantos acuíferos, así como impulsar programas de reforestación y conservación de áreas verdes.

Para realizar todo lo anterior, no se puede aceptar el argumento de que el gobierno no dispone de los recursos suficientes y por ello es necesaria la inversión de la iniciativa privada. Son los mismos argumentos que se esgrimen para justificar la inversión y privatización del sector eléctrico. Si los gobiernos no vendieran sus fuentes de ingresos (empresas estatales y no perdonaran a las corporaciones transnacionales de pagar su cuota por exportar sus productos (aranceles), entre otras medidas, habría suficiente dinero para invertir en los sectores que representan grandes fuentes de ingresos gubernamentales.

Literatura citada

Alto al ALCA, en <http://www.stopftaa.org>.

Banco Mundial, en <http://www.worldbank.org>.

Comisión Nacional del Agua, en <http://www.cna.gob.mx>.

Convenios, anexos y formatos en poder de CIEPAC sobre la privatización del agua en Chiapas y en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas.

Fondo Monetario Internacional, en <http://www.imf.org>.

Guía del Mundo, en www.guidelmundo.org.uy.

La Jornada 18 de septiembre de 2002, en www.jornada.unam.mx.

Manos Unidas, “Un triángulo muy viciado” No. 2, Consumo, pobreza y deterioro ambiental, en <http://www.manosunidas.org>.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. “Dirección de Desarrollo de Proyectos Productos y Servicios Financieros”, en <http://www.banobras.gob.mx/opr/index.alia?idm1=18&lid=es>.

Public Citizen, en <http://www.citizen.org/cmep/water>.