

LA CUENCA HIDROGRÁFICA TRANSFRONTERIZA GRIJALVA: LA DANZA DE *POLITICS-POLICY* Y EL MAPEO INSTITUCIONAL EN MÉXICO Y GUATEMALA

THE TRANSBOUNDARY RIVER BASIN OF GRIJALVA: THE DANCE OF *POLITICS-POLICY* AND INSTITUTIONAL OPERATIVE MAPPING IN MEXICO AND GUATEMALA

Dr. Antonino García García¹

Resumen

El presente artículo rescata y pone en evidencia el abanico de estructuras operativas gubernamentales de México y Guatemala que planean y ejecutan la política pública del agua en la cuenca hidrográfica transfronteriza Grijalva. La problemática asociada a la gestión del agua en la cuenca es identificada tanto en territorio mexicano como guatemalteco y concluimos que, es producto de la carencia de solidez de las instituciones y de las plataformas o estructuras operativas gubernamentales, así como de la endeble política pública para atender la compleja problemática transfronteriza en esta cuenca. La política pública (*policy*) que se ejecuta en la cuenca en materia de agua, se define bajo intereses políticos (*politics*) de los diferentes actores gubernamentales. Encontramos en nuestra investigación de campo que lo político se encuentra permeando la definición, ejecución y continuidad de la política pública.

El presente artículo lo estructuramos en cuatro apartados. El primero corresponde al marco teórico, a manera de introducción abordamos los conceptos de institución, *politics*, *policy* y cuenca en una perspectiva política. En el segundo, describimos la cuenca Grijalva y evidenciamos la problemática encontrada. En el tercero, elaboramos el mapeo de instituciones y estructuras operativas en la cuenca Grijalva, mostramos la pulverización de la política pública, y cómo lo político (*politics*) permea la política pública (*policy*) en el territorio de la cuenca en México y Guatemala. El cuarto y último apartado corresponde a las conclusiones.

Palabras clave: cuenca Grijalva, instituciones, *politics*, *policy*, México, Guatemala.

Summary

This article rescues and highlights the range of governmental operational structures from Mexico and Guatemala which plan and implement water policy in the transboundary river basin of Grijalva. The problems associated with the management of the water in the basin are identified both in Mexican territory as in Guatemala and we conclude that they are produced by a lack of strengthens of the governmental operational structures, and a weak water policy to address the complex cross-border problems in this basin. Public policy that runs on this river basin, is defined under political interests and politics imperatives from the various governmental actors. We found in our field research that politics is seeping in the definition, implementation and continuity of water policy.

The present article is structured into four sections. The first corresponds to the theoretical support, which deals with the concepts of institution, politics, policy, and river basin from a political perspective. Secondly, we describe the Grijalva river basin and its dynamics. Thirdly, we develop the mapping of institutions and operational structures in the Grijalva river basin, show the spraying of water policy, and how politics permeates water policy in this river basin in Mexico and Guatemala. The fourth and final sections correspond to the conclusions.

Key words: Grijalva river basin, institutions, politics, policy, Mexico, Guatemala.

MARCO TEÓRICO A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Conceptos de instituciones, *politics* y *policy*

Los órdenes legales o marcos legales, desde la visión de la teoría institucional, se conocen como instituciones. Berger y Luckmann (1997), conciben dentro de un enfoque neoinstitucional que las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes. Las *instituciones* son "ór-

denes negociados que son construidos, mantenidos y transformados por la interacción social" (Appendini y Nuijten, 2002: 75); nos dicen también estas autoras que, las instituciones están vinculadas a configuraciones de poder y dominación más amplias y pueden reproducir las obligaciones ideológicas y políticas a las cuales están atadas. Así también, North señala que "las instituciones son reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North, 2006:13). En el mismo sentido Rivas (2003) indica que las instituciones, en un es-

¹ Investigador posdoctorante de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), Centros Regionales Universitarios-Sede Chiapas de la maestría en ciencias en desarrollo rural regional, México. Email: tonygg@prodigy.net.mx

pectro amplio, son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. Son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema.

La política pública y la gestión del recurso agua disponible en una cuenca se hace eminentemente a través de instituciones o reglas del juego, donde los marcos gubernamentales se imponen, se conjugan o se rechazan con los marcos comunitarios. Para algunos autores como Gerbrandy y Hoogendam (1988), Boelens y Doornbos (2001), la gestión del agua se refiere a las prácticas y decisiones que se toman de forma colectiva o comunitaria para el establecimiento de las reglas del juego en torno al recurso agua, es decir, el establecimiento de obligaciones y sanciones, la operación de las normas y reglas concertadas, la asignación de criterios para la asignación de los derechos internos de agua, y los criterios de distribución y manejo del líquido. El recurso agua y su gestión es poder, donde lo económico, político y jurídico-legal (formal e informal) se hace presente. Los procesos de regulación de la gestión del agua en general tienen que ver centralmente con generar, establecer o redefinir el control sobre el recurso agua, y también con reestructurar las posiciones de poder dentro del sistema estatal-gubernamental y el comunitario (indígena, campesino, grupo de usuarios). "El agua es poder, y *cambiar el agua* es cambiar el poder" (Boelens et al. 2004:185).

En efecto, la gestión del agua en la cuenca hidrográfica Grijalva tiene que ver con las prácticas y decisiones comunitarias para el establecimiento de las reglas del juego en torno al recurso disponible, pero también con las reglas gubernamentales y sus estructuras operativas que ejecutan la política pública e inciden directamente en las comunidades en los procesos de regulación y de definición del qué hacer, cómo, cuándo y con quién; en este proceso autoritario las posiciones de poder estatal-gubernamental -y a veces no gubernamental- inciden y marcan las pautas a seguir en la gestión del agua. En la cuenca hidrográfica Grijalva encontramos procesos de regulación gubernamental autoritarios del lado mexicano, y menos impositivos del lado guatemalteco debido a la carencia de un marco nacional en materia de agua, a una presencia débil de las estructuras del estado y a una diversidad de grupos indígenas que hacen la gestión del agua con sus propias reglas.

En este ensayo ponemos en evidencia el múltiple espectro de estructuras operativas gubernamentales que intervienen en la ejecución de la política pública y en la gestión del agua dentro de la cuenca. Ponemos también en evidencia que la política (*politics*) se encuentra definiendo las acciones de la política pública (*policy*). Para Mollinga (2008), la política del agua se estudia desde cuatro ángulos principales: la política cotidiana, la política de la política del agua en el contexto de los Estados soberanos (*politics*), la po-

lítica pública del Estado (hidropolítica o *policy*), y la política global del agua en contextos internacionales donde se mezclan la *politics* y la *policy*. Al respecto Roth (2006), identifica tres acepciones traducidas del inglés al castellano: primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas -*polity*-; segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder -*politics*-; y tercero, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas -*policy*. En este ensayo abordamos la relación que se establece entre *politics* y *policy*.

Para Peters (1982), las políticas públicas se definen como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Pallares (1988), concuerda con la definición anterior, y nos dice que se deben tomar algunas consideraciones en el concepto: para que una política pública sea pública, debe ser generada o procesada en algún grado, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales; las políticas públicas son en sí mismas un proceso de decisiones a tomar en un tiempo determinado que, va más allá del periodo inicial de elaboración de las políticas; se debe considerar que una política pública puede ser también lo que no se está haciendo, como lo plantea Hecló (1972), atribuible a errores políticos de las plataformas de decisión o incluso no plantearse la posibilidad de tomar decisiones, es decir, el concepto de no decisión elaborado por Bachrach y Baratz (1963). En la cuenca Grijalva encontramos una política pública fragmentada entre múltiples dependencias gubernamentales, ejecutada mediante programas y proyectos con influencia geográfica hasta los límites internacionales entre México y Guatemala; al interior de cada país las acciones se dividen también en límites político-administrativos. No existe una política de gestión integral de la cuenca Grijalva por parte de los gobiernos mexicano y guatemalteco, perdura la visión de seguridad y soberanía territorial, es decir, hay una línea política de *no hacer y no tomar decisiones* para enfrentar la problemática transfronteriza de la cuenca.

El Concepto de cuenca en su perspectiva política

El concepto de cuenca fue forjado por el geógrafo francés Philippe Buache en 1752, propuso ante la academia de ciencias francesa dividir el mundo en cuencas hidrográficas (Viqueira, 2002). En la actualidad la clasificación de ríos y sus áreas de drenaje traducida o entendida como cuencas hidrográficas, no difiere mucho de lo planteado por Buache. Se denomina cuenca hidrográfica, desde una perspectiva técnica-geográfica, a toda aquella superficie de terreno cuyas corrientes superficiales de agua drenan de manera natural hacia una corriente principal (río) y ésta puede o no drenar directamente al mar.

El concepto de cuenca tiene diferentes acepciones y definiciones. Se pueden encontrar definiciones naturales (Sarukhán y Maass, 1990; Ramakrishna, 1997; Dourojeani y Jouravlev, 2002; De Barry, 2004), sociales y culturales (Weber y Reveret, 1993; Melville, 1999; Borrini-Feyerabend et al., 2001; Robert, 2002). Otras definiciones tienden a justificar la ejecución de políticas públicas de gestión del agua (Dourojeani y Jouravlev, 2002).

Desde nuestra perspectiva, *la cuenca es una construcción social sustentada en una interpretación de un espacio geográfico que incluye las dimensiones social, ecológica, hidrográfica e histórica*. Conocer lo que existe dentro de este espacio geográfico nos sirve para llevar a cabo y profundizar investigación científica de diferentes disciplinas, hacer planeación, administración y ejecución de políticas públicas o decisiones tomadas desde el Estado, y acciones plenamente acordadas de los núcleos comunitarios. La cuenca como espacio socio-eco-hidrográfico visto a través del tiempo, es un elemento que vincula -en tiempo y espacio- a la sociedad, el ambiente, la cultura y la historia. Esa vinculación en el transcurso del tiempo construye una estructura propia, la cual va generando una especificidad de la sociedad y la cultura en un espacio y tiempo definido (García, 2010).

La cuenca como territorio socio-eco-hidrográfico es el almacén de una historia que se manifiesta cotidianamente mediante símbolos de identidad que recuperan y dan cohesión a las vivencias compartidas de un grupo social para el acceso y uso de los recursos naturales, donde el agua es el elemento unificador. La dimensión histórica de una cuenca se va construyendo paulatinamente a través de cambios apoyados en procesos de continuidad y discontinuidad del tejido histórico y social en torno al territorio de la cuenca y sus recursos naturales disponibles y accesibles.

Existen controversias entre las ciencias sociales y las ciencias clasificadas como duras en la definición del concepto cuenca y sus límites naturales de drenaje. Sin embargo, la delimitación estrictamente natural de una cuenca no existe como tal debido a tres razones: primera, las delimitaciones que se realizan se fundamentan en un interés del ser humano, por lo tanto son construcciones sociales y políticas, donde es necesario incluir la problemática y los conflictos que se generan, así como las formas de abordar éstos y resolverlos. Segunda, el tamaño o superficie de una cuenca va a depender de la metodología y la escala utilizada en la delimitación, que a su vez son determinadas por el criterio de las personas que elaboran, interpretan y aplican la metodología. Cuando delimitamos cuencas, tratamos de aproximarnos a los parteaguas de la naturaleza para hacer una delimitación acorde a nuestros propios intereses. En las cuencas transfronterizas o compartidas ese interés se acaba generalmente hasta la línea divisoria de los Estados nación como el caso de la frontera México-Guatemala-Belice lo ilustra. Es decir, los

Estados tienden a considerar -en la mayoría de los casos- únicamente el territorio de la cuenca que se encuentra bajo su *soberanía*. Realizar delimitación de cuencas compartidas requiere necesariamente la cooperación entre los Estados involucrados, donde se ponen de por medio una serie de intereses por el flujo de los beneficios de esa coordinación. Tercera, es sumamente común que una misma cuenca delimitada por dos personas distintas arroje diferentes resultados; se asumen criterios diferentes dependiendo de los intereses u objetivos planteados.

“Nosotros en este gobierno consideramos que tenemos *cuencas soberanas* y nuestra política es no establecer acuerdos que nos comprometan con nuestros vecinos. Somos un país productor de agua: el 70% del recurso agua se va para México, Belice, Honduras y el Salvador; no recibimos nada a cambio de nuestros vecinos. Analizando el panorama internacional futuro de las crisis y guerras por agua, no vamos a comprometer nuestra soberanía” (Lic. Elisa Colom de Moran, asesora en materia de agua del Gobierno de Guatemala, ponencia presentada en la Antigua Guatemala, 20 de noviembre de 2009, en el marco de la reunión de la iniciativa mesoamericana para la paz y el desarrollo sostenible en las cuencas compartidas, organizada por la Universidad del Zamorano y el IDRC-Canadá).

En efecto, las cuencas soberanas para los funcionarios guatemaltecos llegan en su delimitación geográfica hasta la línea de división política con sus vecinos, en reciprocidad con la visión también de éstos últimos; no hay entonces una delimitación natural de las cuencas como se posiciona el discurso técnico hegemónico. Esa soberanía recíproca justifica la definición de una política pública también hasta donde llega la frontera política. En este sentido, Wester y Warner (2002) mencionan que, en la gestión de cuencas existe un discurso hegemónico técnico que tiende a despolitizar las formas de operación del manejo de cuencas. Schlager y Blomquist (2000) mencionan también que, en el manejo integrado de cuencas existe un trecho entre la teoría y su práctica, y hacen énfasis en que los obstáculos para poner a funcionar la teoría son de carácter social y político.

Un territorio de una cuenca es complejo no sólo porque se divide en unidades imbricadas de escalas menores como las subcuencas y microcuencas, sino también porque en cada una de estas escalas se pueden cruzar límites internacionales y límites político-administrativos nacionales, estatales, municipales y comunitarios. En cada una de las escalas y de los límites se cruzan intereses políticos y económicos de los diferentes actores; en ese cruce de interacción social es donde se define los beneficios a obtener de la gestión del territorio de la cuenca.

La diversidad de actores gubernamentales en una cuenca y sus intereses en la formulación y ejecución de la política pública en torno al agua se presenta en el campo del *pluralismo legal gubernamental*, donde las instituciones o reglas del juego se definen en fun-

ción de los intereses o flujos de beneficios que obtienen los grupos de las élites políticas y económicas que las establecen. Por otro lado, la diversidad de reglas comunitarias dentro del territorio de una cuenca permite el funcionamiento del *pluralismo legal de base* con reglas establecidas en espacio y tiempo definido, en escalas manejables, visibles en su práctica, y operativamente viables para la gestión de los recursos naturales y en específico del agua. La característica de las instituciones o reglas comunitarias es su dinámica de constante cambio, en concordancia con las prácticas internas de las comunidades, así como en función de las relaciones que establecen con las reglas externas al territorio geográfico. En el campo de la interacción social, las reglas comunitarias se rechazan o se hibridan con las reglas externas o gubernamentales. Encajonar las reglas comunitarias (campesinas, indígenas y grupos de usuarios en general) mediante el reconocimiento escrito de las estructuras del Estado es llevarlas a la parálisis burocrática. En efecto, es necesario el reconocimiento de estos sistemas normativos de las comunidades no en términos hobbesianos², sino en términos del reconocimiento a la diversidad y a la diferencia en relación al otro o a los otros. Es pertinente un trato de iguales entre desiguales en la formulación e implementación de las políticas públicas en torno al agua; es imprescindible mirar y analizar la estructura de clases, así como la opresión histórica de los grupos marginados en todos los aspectos. Como plantea Boelens (2006), es necesario dejar la visión castrante de educar al no educado, elevar la conciencia de los inconscientes, de capacitar al incapaz con el fin de incluir a los excluidos mediante acciones enfocadas al desarrollo rural.

LA CUENCA TRANSFRONTERIZA GRIJALVA EN CONTEXTO

En la frontera sur de México se encuentran ubicadas seis cuencas transfronterizas compartidas con Guatemala y Belice: Suchiate, Coatán, Grijalva, Usamacinta, Candelaria y Hondo. Estas cuencas cubren una extensión total de 167,725 km², es decir, un poco más de 1.5 veces el territorio de Guatemala, alrededor de siete veces el territorio de Belice y más de dos veces el territorio de Chiapas. Por estas cuencas, en territorio mexicano, escurre alrededor del 40% de toda el agua superficial del país. (García y Kauffer, 2010).

En el territorio de las seis cuencas se asientan 7'803,727 millones de habitantes, en 27,198 localidades con normas internas, externas y mixtas que se comparten en un campo de pluralismo legal para la gestión del agua. Dentro del territorio de la cuen-

ca Grijalva se encuentran los grupos indígenas chuj, poot, akateko, tek'itiko, jacalteco y mam del lado guatemalteco; en el lado mexicano se ubican los grupos mochó, jacalteco, tseltal, tsotsil, zoque, chol y chontal. Cada grupo indígena y en cada comunidad (indígena, campesina, grupo de usuarios) mantienen y transforman continuamente sus propios sistemas colectivos o comunitarios para la gestión del recurso agua.

La Cuenca Grijalva tiene una extensión total de 56,895 km², de los cuales el 9.49% se ubica en Guatemala y 90.51% en territorio mexicano en Chiapas, Oaxaca y Tabasco. La parte alta de la cuenca se encuentra en mayor extensión del lado guatemalteco y aporta 2.4 kilómetros cúbicos anuales de agua superficial al río Grijalva-Grande de Chiapas mexicano, la parte media se encuentra en los estados de Chiapas y Oaxaca, y la parte baja y la salida al mar en el estado de Tabasco. Es la cuenca de la frontera sur más poblada, sostiene un poco más de 15 mil núcleos de población. Desde los años 50 del siglo pasado es la cuenca más intervenida por programas gubernamentales de la frontera sur de México y la más importante -desde la perspectiva económica- de todo el territorio nacional por su aporte de cerca del 40% de la energía hidroeléctrica del país (García, 2010).

La problemática que identificamos en la cuenca Grijalva se orienta a aspectos políticos, técnicos y ambientales, la cual se potencia por la dispersión y la sobreposición de funciones y acciones de múltiples estructuras gubernamentales, no gubernamentales y académicas con presencia dentro del territorio de la cuenca en Guatemala y México. La problemática en la cuenca es la siguiente: una escasa o nula coordinación entre las autoridades mexicanas y guatemaltecas para atender la problemática en una perspectiva de cuenca. La coordinación entre autoridades de Chiapas, Oaxaca y Tabasco es nula para atender la problemática en la cuenca en su dimensión natural y no de divisiones político-territoriales. Deterioro de la cubierta vegetal, el suelo y la calidad del agua es severo en la parte alta (Chiapas-Guatemala), media (Chiapas-Oaxaca) y baja (Tabasco), (Bueno et al. 2007). La ocurrencia de fenómenos hidro-meteorológicos extremos es una constante en la cuenca. La parte baja (planicie tabasqueña) tiene alta vulnerabilidad a inundaciones. Ausencia de estudios sobre contaminación por minería en Guatemala y Chiapas, descargas de drenajes y residuos sólidos (Guatemala, Chiapas y Tabasco). Limitado saneamiento de aguas residuales de los centros urbanos. Escasez de agua en temporada de estiaje, principalmente por falta de infraestructura para almacenamiento y conducción. Ausencia de acciones integrales para el

2 El Estado de Thomas Hobbes (1588-1679), en su obra denominada "Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil" (*Leviathan: Or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*), es un Estado que lo decide todo en la máxima expresión absolutista, sustentado en el principio de la igualdad y en un pesimismo ante la naturaleza de los actos humanos.

aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de esta cuenca transfronteriza (relaciones agua-suelo-vegetación, población y sus actividades productivas y extractivas). Ausencia de visión de cuenca en las intervenciones de los tres niveles de gobierno en México, dando como resultado una política pública dispersa y con sobreposición de acciones e incluso funciones contradictorias en materia de cuencas. Limitado funcionamiento de las instancias de participación en cuencas (Consejo de Cuenca Grijalva-Usumacinta y Comités de Cuenca) de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) mexicana. Ausencia de marco legal en torno a la gestión binacional del agua. Ausencia de referencia clara en el marco legal mexicano en torno a las cuencas transfronterizas. Ausencia de una institución mexicana encargada de las cuencas transfronterizas. Desinterés general por las cuencas de la frontera sur de México de la parte gubernamental y por la propia academia.

EL MAPEO DE INSTITUCIONES Y ESTRUCTURAS OPERATIVAS EN LA CUENCA GRIJALVA: PULVERIZACIÓN Y CAOS

En México las instituciones gubernamentales, las estructuras operativas y la política pública del agua han ido cambiando acorde al modelo económico en turno: de estatistas nacionalistas a neoliberales. La política mexicana estatista se encuentra presente en el periodo de mediados de los años 40 a mediados de los 80 del siglo pasado; a su vez la política neoliberal tiene sus inicios en la década de los años 90

de ese mismo siglo. El primer periodo se caracterizó por la concentración del poder en una sola estructura gubernamental y el acompañamiento limitado de estructuras gubernamentales de escala inferior; la participación de las comunidades campesinas e indígenas se vio reducida a la visión de desarrollo occidental impuesto desde el exterior, donde las perspectivas y opiniones locales no fueron consideradas. El segundo periodo se caracteriza por una pulverización de estructuras gubernamentales y políticas contradictorias, donde perdura la oferta y demanda dentro del sistema de acción social gubernamental y de las comunidades. Esta característica es aplicable a México y Guatemala dentro de la cuenca Grijalva en específico, pero también a nivel del territorio de los dos países, tal y como lo veremos a continuación.

La característica principal de la política pública del agua dentro de la cuenca Grijalva, en territorio mexicano y de sus cuencas tributarias del lado guatemalteco, es la dispersión y la sobreposición de funciones y acciones, derivadas éstas de múltiples instituciones (reglas del juego) impulsadas por estructuras operativas gubernamentales y no gubernamentales. La dispersión y la sobreposición de programas y proyectos generan una oferta y demanda a la cual las estructuras comunitarias responden de acuerdo a sus propios intereses o reglas internas.

El universo de instituciones y estructuras operativas que realizan acciones dentro de la cuenca Grijalva se muestra en la figura 1. La identificación del espectro de instituciones y de estructuras operativas con presencia en la cuenca es el resultado de la revisión

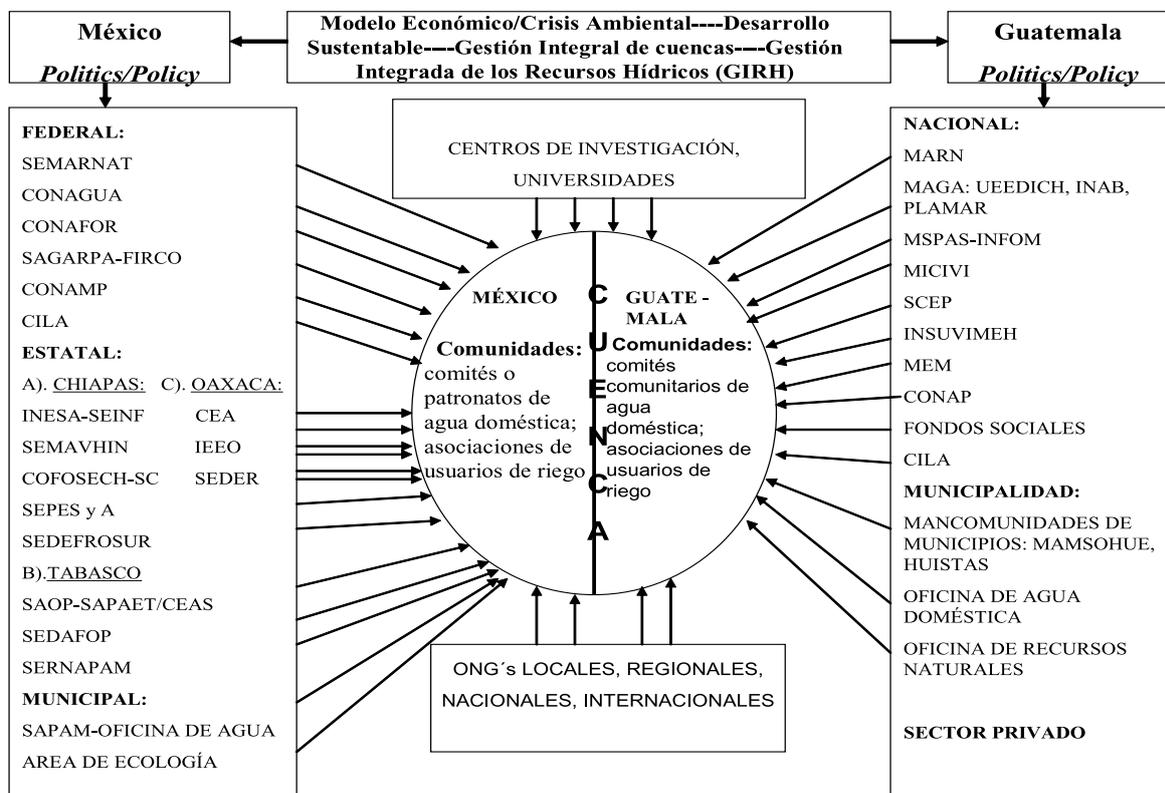


Figura 1. Mapeo institucional de intervención en la cuenca Grijalva
Fuente. Elaboración del autor con información de gabinete y campo.

de los marcos jurídicos, donde se incluyen apartados o artículos que hacen alusión al medio ambiente, al desarrollo y al agua, así como a programas y proyectos que se ejecutan dentro del territorio de la cuenca en materia de agua, suelo, bosque, y acciones de desarrollo rural, principalmente. Por cuestiones de orden del medio natural (cuenca arriba-cuenca abajo), evidenciamos primero las instituciones y las estructuras operativas que se encuentran en la parte alta de la cuenca, es decir, en territorio guatemalteco, y posteriormente las que operan del lado mexicano en la parte media (Chiapas y Oaxaca) y en la baja (Tabasco).

Como podemos observar, en nuestro mapa institucional de intervención en la cuenca partimos de la premisa que el modelo económico sustentado en la variable de desarrollo o crecimiento económico ha provocado la crisis ambiental que actualmente enfrenta la humanidad y su hábitat global. Bybee (1991), menciona que el concepto de sustentabilidad surge por vía negativa, como resultado de los análisis de la situación del mundo, que puede describirse como una emergencia planetaria, como una circunstancia insostenible que amenaza gravemente el futuro de la humanidad.

La comisión mundial del medio ambiente y del desarrollo (CMMAD, 1998), en su informe denominado *Nuestro Futuro Común*, capítulo primero: un futuro amenazado, introduce el concepto de sostenibilidad o de sustentabilidad³, mismo que ha recibido diversas críticas. Naredo (2006), nos dice que el desarrollo sostenible se empezó a invocar a modo de mantra (frase sagrada dentro del hinduismo y budismo para invocar a la divinidad) que se repite en todos los informes y declaraciones internacionales sobre medio ambiente, bajando a los Estados nacionales y sus estructuras operativas. “Esta invocación ha servido para sostener el mito puro y duro del crecimiento económico, que se había tambaleado con las críticas de los años setenta, y para dar a entender que las reivindicaciones ecológico-ambientales de la población están siendo atendidas” (Naredo, 2006).

En un contexto de crítica internacional al modelo económico basado en crecimiento económico y no en desarrollo, así como en las medidas neoliberales adoptadas a partir de la década de los 90, los Estados nacionales reestructuraron sus marcos jurídicos, reglamentos y estructuras operativas para ir acordes al ritmo internacional e incidir sobre el medio ambiente y el llamado desarrollo sustentable. Concretamente en el tema agua, se adoptaron e impulsaron los conceptos de gestión integral de cuencas y gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), como me-

didadas para la coordinación de acciones gubernamentales, no gubernamentales, académicas y de actores locales en territorios naturales específicos.

Sin embargo, los conceptos, ideas y acciones cobijadas bajo el manto institucional (reglas del juego) y las estructuras operativas que las ponen en marcha, no son nunca neutrales, sino el reflejo de la configuración de la sociedad en la que emerge, las visiones del mundo y los intereses particulares de aquellos que tienen el poder para fijar los términos del debate y la acción, para legitimar opciones particulares y desechar otras, y para incluir o excluir a determinados grupos sociales. Molle (2008), nos dice que las inclinaciones y las ideologías rara vez son independientes de intereses individuales y la aparición de los conceptos a la vida social, está por lo tanto estrechamente ligada a las ideas e intereses que impregnan el medio en el que evolucionan.

Molle (2008) menciona que los conceptos surgidos de cumbres mundiales adoptados internacionalmente por agencias de desarrollo y Estados nacionales tendientes a encarnar una imagen ideal de lo que el mundo debe tender a ser o hacer son *conceptos nirvana*, es decir, aquellos que se alcanzan o estructuran mediante la meditación y la iluminación, entre los cuales se encuentran los conceptos de desarrollo sostenible o sustentable, buen gobierno, participación y empoderamiento. Estos paradigmas se utilizan como plataformas políticas en el ámbito internacional y nacional por diferentes grupos (gubernamentales, no gubernamentales, agencias de desarrollo e incluso algunos académicos) para legitimar sus propios intereses. Éstos se montan o se suman a consensos conceptuales internacionales, aunque su actuación no sea coincidente en la práctica con esos paradigmas.

En materia de agua, Molle (2008) menciona que el concepto de GIRH es un concepto nirvana.⁴ Biswas (2004), señala que el paradigma de GIRH se utiliza por algunos Estados y organizaciones de desarrollo para atraer fondos internacionales y para obtener mayor aceptación y visibilidad nacional e internacional. Wester y Warner (2002), nos dicen con respecto a la GIRH que el concepto oculta la naturaleza política de la gestión de los recursos naturales. Además, se trata de un concepto que se puede fácilmente secuestrar por grupos que buscan legitimar sus propias agendas.

La política y policy en acción en la cuenca

Profundizando en el aspecto político que plantean Wester y Warner (2002), en la gestión de los recursos

³ “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD, 1998).

⁴ La GIRH- Gestión Integrada de los Recursos Hídricos tal y como explicamos en el capítulo IV, se define como “un proceso que promueve el manejo y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (GWP, 2000).

naturales, dentro de los cuales se encuentra el agua, podemos argumentar a continuación que encontramos la cuestión política del agua en México y Guatemala enmarcada en dos de las tres acepciones de política que identifica en inglés Roth (2006), es decir, como *politics* y *policy*. Los conceptos derivados de cumbres internacionales se enfrentan en el momento de ponerlos en práctica en los ámbitos nacional, regional y local a aspectos políticos que buscan legitimar sus propios intereses a través de una agenda gubernamental, es decir, se asumen como discursos las banderas internacionales para seguir haciendo lo mismo. En efecto, la cuestión política asociada a la gestión del recurso agua en México y Guatemala (como se observa en nuestro mapa institucional), se encuentra tanto en la acepción de *politics* como de *policy*.

a). *La politics en voz de algunos actores mexicanos y guatemaltecos en la cuenca*

Como *politics* observamos que el tema del agua se utiliza en ambos países dentro de las agendas de los partidos políticos, en los discursos de los gobernantes para legitimarse, y los individuos políticos lo utilizan para atraer votos de los ciudadanos. También encontramos como asunto político que incide directamente en la *policy*, un constante cambio de funcionarios gubernamentales que coincide con los cambios de gobierno municipal (3 y 4 años en México y Guatemala, respectivamente), estatal o departamental (6 años en México y 4 en Guatemala) y federal o nacional (6 años en México y 4 en Guatemala), los cambios de funcionarios se deben al arribo de grupos de poder político que se reparten como botín la administración pública. Así, las oficinas gubernamentales en materia de agua en la cuenca, tanto en México como en Guatemala, funcionan como agencias de empleo para personas afiliadas al mismo partido político.

Podemos ilustrar la parte política discursiva tomando como ejemplo el evento de altas precipitaciones en 2007 que dejó el 70% del estado de Tabasco (México) bajo el agua y provocó derrumbes de montañas completas entre Chiapas y Tabasco en la corriente principal de la cuenca Grijalva. Entre el 5 y 12 de noviembre de 2007, se difundieron 129 mil 410 mensajes radiales y 29 mil 39 spots en televisión con la imagen y la voz del presidente de la república mexicana. Traducido a tiempo, considerando cada mensaje de 30 segundos de duración tenemos que, los spots en radio en tiempo continuo cubrieron 44.9 días y los de televisión 10.08 días completos (Ramos Pérez, 2010).

La intervención de los políticos en materia de agua se presenta de forma directa en escalas nacionales, regionales y en la escala comunitaria. En el territorio guatemalteco por ejemplo, en las unidades de riego agrícola impulsadas por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA) en la parte alta de la cuenca Grijalva (Selegua para Guatemala), la incidencia de partidos políticos y sus representantes

es directa en las comunidades para atraer dividendos políticos.

“Bueno, nosotros (MAGA) hemos tratado de apoyarlos porque la verdad que, nosotros en cierta forma los metemos a eso como proyecto de riego, pero se han estado peleando; lastimosamente también se han metido los políticos, entonces se han dividido en grupos, yo creo que ahí, si no estoy mal, son como 320 usuarios (proyecto de riego Tamu Jumalu). Entonces hay grupos, ya unos políticamente jalan por un lado, otros por otro; entonces ya es difícil, ya hay intereses. Por ejemplo la deuda de ellos, si no estoy mal, es de 7 millones (de quetzales), entonces los políticos les ofrecen que no paguen que ellos les van a saldar su deuda, entonces ya empieza ahí el problema, ya no siembran, pues son conflictos muy internos que es difícil a veces, verdad, porque hay muchos intereses de los partidos políticos de por medio” (Jobany Martínez Félix, coordinador del MAGA para el Departamento de Huehuetenango, entrevistado el 12 de septiembre de 2007. Oficina del MAGA, Ciudad de Huehuetenango, Guatemala).

Pudimos observar los cambios de personal en el sector gubernamental y documentar con el trabajo de campo realizado dentro de la cuenca en ambos países. Estos cambios provocan discontinuidad de las políticas públicas, desconfianza y poca credibilidad de la población ante la tendencia y oferta política en las acciones gubernamentales. Los costos de los cambios gubernamentales se cargan a la población, se pierde tiempo, la capacitación que cada nueva administración implica para los funcionarios proviene de recursos públicos, los funcionarios responden a las líneas políticas de su partido político y no a las demandas e intereses de la población.

“.....como te digo aquí se cambió a lo que antes era la subgerencia de construcción -ahora se llaman subdirectores-, también al de operación o hidroagrícola, y administración, sí claro, también al de cuencas, todos traen ahora color azul del partido político; los más patéticos son los dos, el de operación hidroagrícola que es un buzo de esos que se meten al mar y quizá ese fue el criterio para meterlo aquí a la Conagua, el otro el de atención de emergencias y cuencas es un licenciado que ahora está coordinando Conagua de Tabasco, lo único que hacía era irse a emborrachar con todos los de esa área y no sabe ni dónde está parado, le interesa el dinero, así es...” (funcionari@ de la oficina de Conagua-Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, diario de campo, 07 de septiembre de 2009).

La vieja tradición técnica y presencia de los ingenieros civiles dentro de la Conagua mexicana tiende a ser cada vez más socavada, ahora los puestos directivos son ocupados por funcionarios afiliados al Partido Acción Nacional (PAN). Le interesa al gobierno federal más el fortalecimiento político y colocar a los compañeros de partido que el buen desempeño de la administración pública. Esto sucede en México, pero en Guatemala la situación no es distinta.

“... pues yo soy el director, esos puestos siempre son muy codiciados, está bien que me quiten, verdad, que pongan otro que ande pegando propaganda política, que no sepa de esto, así es... pero que no vayan a quitar al resto, porque así como recibieron el diplomado (en cuencas) -y lo están trabajando en campo-, y el resto los hemos ido capacitando y están trabajando, ya conocen del tema. Entonces por qué va a venir alguien que anduvo pegando propaganda política a sustituir a éstos, además también son guatemaltecos y no es por defenderlos, es que sí saben” (Ing. Mike Roberto Estrada, coordinador de la unidad especial de ejecución del desarrollo integral de cuencas hidrográficas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación --UEEDICH-MAGA--; entrevistado el 25 de septiembre de 2007, La Antigua, Guatemala).

En efecto, en septiembre de 2007 en Guatemala se llevaba a cabo la contienda a la presidencia de la república, el temor del director de cuencas (UEEDICH-MAGA) era que, entrando el nuevo gobierno cambiaran a 32 técnicos que habían recibido un diplomado en cuencas en la Universidad de Querétaro en México. El temor se hizo realidad, en abril de 2008 no quedaba ningún técnico capacitado en cuencas, en su lugar colocaron a profesores rurales que habían ayudado en la campaña a la presidencia de la república. El personal que estaba capacitado en cuencas eran en su mayoría ingenieros agrónomos, forestales y antropólogos, los cuales en el cambio de administración fueron sustituidos por profesores de escuelas primarias con nulo conocimiento del tema de cuencas.

b). La *policy* en la cuenca del lado guatemalteco

Con respecto al concepto de política como *policy*, es decir, como hidropolítica o política pública del agua, encontramos contradicciones, sobreposición y competencia de instituciones (reglas del juego) y estructuras operativas. Las leyes y reglamentos o acuerdos comunitarios, instancias operativas de ejecución, planes, programas y proyectos son los elementos que conforman la política pública del agua (*policy*). Así, analizando estos elementos que conforman la política pública del agua dentro de la cuenca Grijalva, tenemos lo siguiente.

En el plano jurídico, el recurso agua en Guatemala se encuentra regido por el artículo 127 Constitucional, en el cual se dice que “Todas las aguas son bienes del dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia” (Constitución Política, 2008).

En efecto, el agua se considera un bien inalienable, es decir que la propiedad pública no puede ser transferida a ningún otro titular, e imprescriptible en el sentido que ningún tercero puede adquirir su propiedad mediante figuras legales de prescripción adquisitiva.

Sin embargo, en la práctica el recurso agua se considera como un recurso privado que se vende al mejor postor entre particulares, los cuales se amparan en el Código Civil.

“...el Código Civil, que ya hablamos, que era el 31-132 maneja o regula el agua como bien de dominio privado, como un uso privado y la Constitución garantiza en 1985 que el agua es un bien de dominio público, entonces hay una contra-versión total entre el Código Civil y la Constitución actual...” (Lic. Pedro R. Maldonado, coordinador del área política-ambiental del Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala –CALAS-; entrevistado el 12 de junio de 2008, ciudad de Guatemala, Guatemala).

Esta situación de compra-venta se acentúa debido a la inexistencia de una ley de aguas (violando el Art. 127 Constitucional) y a la falta de una estructura gubernamental que coordine las acciones en la materia. De 1953 al 2007 se documentan diez y seis intentos de estructurar y aprobar una ley de aguas, objetivo que no se ha logrado debido a los intereses de una élite político-económica en el poder, a la división de la sociedad guatemalteca, a la oposición de grupos indígenas que ven sus usos, costumbres y prácticas locales amenazadas, a la presencia de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de catorce partidos políticos con intereses encontrados en una sociedad pulverizada como consecuencia del conflicto armado.

La inexistencia de una ley de aguas en Guatemala trae como consecuencia la pulverización de la política pública en la materia, la cual se ejecuta por diversas estructuras gubernamentales nacionales y municipales, con traslapes de funciones en normatividad y ejecución de acciones; en ésta también intervienen agencias no gubernamentales, universidades e incluso la iniciativa privada. En las diferentes estructuras se encuentran papeles de definición de políticas, planificación, investigación, normativas, y conservación del medio ambiente. Esta diversidad y pulverización institucional-operativa genera conflictos dentro de las comunidades y limita la ejecución de proyectos.

“A la hora de revisar una fuente de agua ahí aparecen muchos dueños, digamos... o sea sí necesitamos un documento para ver quién es el responsable, dicen mire yo aquí tengo un documento municipal, mire que yo tengo un documento que el Ministerio de Ambiente me lo dio, mire que el Ministerio de Agricultura me dio, mire que la Gobernación me dio esto... ¡pucha! Entonces a quién le hace uno caso, cómo hace uno con eso; mejor si hay conflictos de agua no nos metemos en eso porque es bien difícil, y media vez no haya una ley, no va a ver ente regulador del agua” (Ing. Joaquín A. Gaitan, coordinador del Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la Agricultura bajo Riego –PLAMAR-/MAGA; entrevistado el 27 de septiembre de 2007, ciudad de Guatemala, Guatemala).

La indefinición y sobreposición de reglas de acceso, distribución y manejo del recurso agua lleva consigo el desconocimiento del universo de usuarios de agua (individuales o grupales), la sobreexplotación de fuentes de agua y la contaminación del recurso. No se pueden planear acciones de mediano y largo plazo para amortiguar eventos de sequías e inundaciones, los conflictos entre comunidades y entre usos de agua (agrícola y urbano, principalmente) son una constante que incide directamente en la gobernabilidad del agua y de la población asentada en los territorios de las cuencas.

Las entidades gubernamentales guatemaltecas, con funciones normativas y de ejecución de acciones presentes en las cuencas Cuilco, Selegua y Nentón (tributarias del río Grande de Chiapas/Grijalva) son: el incluso estructurashabido sea.los territorios.Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), cuya función es formular la política de conservación, protección y mejoramiento de los recursos naturales, la política de contaminación del agua y la de cuencas. Cabe destacar que la misma ley que faculta al MARN para desarrollar las funciones anteriores, también faculta al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) para la construcción de canales de navegación y dragado de ríos y medición hidrológica; y al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) vigilar la calidad del agua potable. Estos tres ministerios se encuentran presentes en las cuencas tributarias guatemaltecas (Cuilco, Selegua y Nentón), con funciones dispersas en materia de agua.

También el MAGA desarrolla acciones dentro de las cuencas guatemaltecas tributarias del Grijalva, a través de tres estructuras operativas: el Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la Agricultura bajo Riego (PLAMAR), el cual otorga créditos para construcción de unidades de mini-riego; la Unidad Especial de Ejecución de Desarrollo Integral de Cuencas Hidrográficas (UEEDICH) que trata de ordenar bajo el enfoque de cuencas, los programas y proyectos dispersos del propio MAGA. Por su parte, el Instituto Nacional de Bosques (INAB) reforesta áreas degradadas dentro de las cuencas.

En materia de agua doméstica se encuentra una dispersión más crítica que en los otros usos, además del MSPAS que observa la calidad del agua, existen otras estructuras que norman, planean y ejecutan proyectos dentro del territorio de las cuencas tributarias de la Cuenca Grijalva: el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) como parte del MSPAS construye sistemas de agua entubada, Fondos Sociales financian la construcción de infraestructura, las municipalidades construyen y operan sistemas de agua,

algunos organismos no gubernamentales nacionales como Agua del Pueblo e internacionales como CARE-Guatemala, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Unión Europea también apoyan para la construcción de infraestructura de agua doméstica.

Se tiene también la presencia de otras estructuras gubernamentales que no intervienen directamente en la gestión del recurso agua, pero sus acciones se relacionan directamente con la conservación o deterioro de las cuencas. En conservación trabaja por ejemplo el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), así como el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSUVIMEH) en materia de investigación. En el ámbito del deterioro de las cuencas, observamos que las concesiones mineras otorgadas a empresas de Canadá por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) tienen un impacto directo en los bosques, los suelos y el agua (recarga y calidad) y en la salud de la población.

Una última estructura gubernamental con presencia dentro de la Cuenca Grijalva y sus cuencas tributarias guatemaltecas es la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), organismo binacional con una sección mexicana y otra guatemalteca que depende directamente del Ministerio (Guatemala) o Secretaría (México) de Relaciones Exteriores. Esta estructura binacional se dedica principalmente al mantenimiento de los monumentos (mojoneras) de la línea divisoria y a proponer o coordinar trabajos ingenieriles de protección de márgenes de ríos para evitar la divagación de las fronteras fluviales entre ambos países. La CILA ha sido una de las estructuras gubernamentales más reacias para entender y sumar esfuerzos en el trabajo de cuencas compartidas entre ambos países.

En el plano local se han asociado municipalidades en figuras jurídico-legales denominadas mancomunidades. En las cuencas de los ríos Cuilco y Selegua se han asociado catorce municipios en la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huehuetenango (MAMSOHUE).⁵ En materia de agua además de que se gestiona la construcción de infraestructura para el suministro de agua doméstica, MAMSOHUE ha establecido también lo que denominan *alianza para el agua segura*, es decir, el tratamiento de agua para consumo humano con el fin de incidir en enfermedades diarreicas y parasitismo intestinal.

De igual forma en las cuencas de los ríos Selegua y Nentón se han asociado ocho municipios en la Mancomunidad Huistas.⁶ Los alcaldes de estos municipios mancomunados reconocen la organización desde la perspectiva política (*politics*) para la ejecución y planeación de políticas públicas (*policy*).

⁵ Esta mancomunidad se estableció en diciembre de 2001 y se integra por los municipios de Tectitán, Cuilco, La Libertad, San Idelfonso Ixtahuacán, San Pedro Necta, Colotenango, Santiago Chimaltenango, San Pedro Ixchil, San Rafael Pétzal, San Juan Atitán, San Sebastián Huehuetenango, Santa Bárbara, Malacatancito y Huehuetenango.

⁶ Se integra por los municipios de Nentón, Santa Ana Huista, San Antonio Huista, La Democracia, Jacaltenango, Concepción Huista, San Miguel Acatán y Todos Santos Cuchumatán. 2000).

“...y nos vino a unir la necesidad política de que el gobierno central no nos hacía caso, había mucha marginación hacia los alcaldes de la oposición...; acá pues hay muchos partidos políticos que vienen, en lugar de venir a ayudar vienen a dividir porque hay equis partidos, no, que blanco, azul, que rojo, etcétera, etcétera. Y veíamos que un alcalde de forma individual llegaba al Congreso de la República y a nivel nacional pues no le hacían caso, un alcalde solo llegaba al Congreso y el policía le decía ¿Quién eres? y no te dejaba entrar.....entonces surgió que había que unir esfuerzos y se creó la mancomunidad Huista con el objetivo de salir adelante coordinados con proyectos” (Bernardo A. Jiménez, Alcalde de San Antonio Huista, y presidente de la Mancomunidad Huistas; entrevistado el 26 de septiembre de 2007, oficina de la presidencia municipal de San Antonio Huista, Departamento de Huehuetenango, Guatemala).

Dentro de las múltiples acciones que realizan los municipios de la mancomunidad Huistas, se encuentra la construcción de infraestructura de agua doméstica, el apoyo para pequeñas unidades de riego y la reforestación de áreas de recarga hídrica. Esta mancomunidad ha buscado afanosamente financiamientos para la construcción de pequeñas hidroeléctricas dentro de la cuenca del río Nentón, aspiración que no ha conseguido por la falta de recursos económicos.

Las mancomunidades MAMSOHUE y Huistas reciben el apoyo de la Unión Europea a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). Se han establecido convenios de apoyo directo a estas mancomunidades del orden de los 25 millones de euros, para un periodo de ejecución de enero de 2007 a enero de 2011.

La personalidad jurídica de las mancomunidades les permite trascender más allá del periodo de cuatro años que ejercen los alcaldes. Las mancomunidades realizan una planeación desde los territorios, con la participación directa de las comunidades a través de los comités comunitarios de desarrollo (cocodes) y de los comités municipales de desarrollo (comudes), cuyo objetivo consiste en incluir a los beneficiarios directos de los proyectos y evitar la pulverización y duplicidad de funciones y acciones.

Para tratar de ordenar la pulverización de acciones, la mancomunidad MAMSOHUE estableció un instrumento denominado *mesa de coordinación institucional*, cuyo objetivo es:

“...propiciar un espacio de coordinación efectiva que, tanto a nivel intermunicipal como interinstitucional; evite la planificación desvinculada e incoherente de acciones, duplicidad de funciones, desgaste de recursos financieros y de los actores mismos y su tiempo como beneficiarios...Lograr una estrecha y armoniosa coordinación que permita mejorar deficiencias de intervención, efectuando acciones de apoyo o complementarias en temáticas comunes

del desarrollo integral y sostenible en áreas de cobertura comunes dentro de la Mancomunidad” (Lic. Celia Hernández, gerente de la Mancomunidad del Sur Occidente de Huehuetenango –MAMSOHUE–; entrevistada el 12 de septiembre de 2007, ciudad de Huehuetenango, Huehuetenango, Guatemala).

La presencia gubernamental (principalmente del gobierno central) a través de sus instituciones y estructuras operativas en el plano local es poco consolidada, debido a los cambios constantes de rumbo de las políticas públicas, al perfil político de las acciones gubernamentales (en el sentido de *politics*), al cambio constante de personal y a la dinámica interna de las comunidades, donde se manifiesta poca credibilidad de las estructuras gubernamentales por los cambios constantes de rumbo.

En lo interno las comunidades rurales e indígenas se organizan bajo sus propias reglas y estructuras operativas denominadas comités comunitarios de agua doméstica, así como en asociaciones de usuarios de mini-riego. Las reglas para la gestión del agua se establecen directamente al interior de las comunidades o al exterior mediante un proceso de negociación con otras comunidades. La negociación para el acceso al agua generalmente se centra en la compra y venta de fuentes de suministro de agua y en los permisos de paso de la tubería. Así, las comunidades se organizan para negociar al interior de los territorios el acceso al recurso agua y para gestionar en lo externo recursos económicos para construir la infraestructura.

“Entonces prácticamente eso es, todos se comprometen a colaborar con su trabajo, económicamente también porque a veces no se consigue el financiamiento que se necesita, verdad, entonces hay comités que fijan cuotas para sus asociados para poder cubrir algunos gastos de compra de nacimiento de agua porque eso sí no lo hace ni el gobierno, ni la municipalidad; porque eso sí la compra la comunidad. Si queremos tener derecho a una fuente de agua tenemos que comprar el derecho, entonces eso sí es un aporte de la comunidad a comprar esa fuente de agua” (Eugenio L. Tello Martínez, técnico agrícola indígena, Caserío Batzalom, Aldea Chicoy, municipio de Todos Santos Cuchumatán, Huehuetenango, Guatemala; entrevista el 19 de septiembre de 2007).

“En cuanto al sistema de organización, existen, yo lo comentaba, existen dos comunidades que están, estas dos comunidades están dirigidas por una junta directiva que consta de presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocales, que son electos. El presidente pertenece a Chuscaj, el vicepresidente a los Regadíos, el secretario es de Chuscaj, tesorero de los Regadíos, he, los vocales están divididos tanto de Chuscaj como de los Regadíos, y un fontanero en cada comunidad, les llamamos fontaneros que son los que andan viendo que funcione el riego...” (Tomás Héctor Fernández Ramos, presidente del

sistema de riego, entrevistado el 11 de septiembre de 2007, comunidad Chuscuj, Chiantla, Huehuetenango, Guatemala).

Éste es el pluralismo legal que encontramos en el territorio de las cuencas Cuilco, Selegua y Nentón en Guatemala, es decir, los diferentes órdenes legales de las comunidades interactúan en lo interno y en lo externo para lograr el acceso y distribución del recurso agua, así como para captar fondos económicos para la construcción de infraestructura ante la incapacidad gubernamental para atender la provisión de los servicios.

c). La policy en la cuenca del lado mexicano

Continuando el análisis y la explicación de la figura de mapeo institucional en el sentido de cuenca arriba-cuenca abajo, podemos observar que en contraste con Guatemala, en México se tiene una tradición de leyes e instituciones en materia de agua desde 1888,⁷ donde perdura una visión de concentración de toma de decisiones desde el gobierno federal central, en contraposición con las dinámicas locales de gestión del agua. El centralismo genera inercias que se traducen en una política pública autoritaria-vertical, con poca presencia de las instituciones locales que hacen el aprovechamiento del recurso agua. Aunque se tiene una ley de aguas nacionales y una estructura gubernamental que ejecuta el mandato de dicha ley, en la práctica perdura la descoordinación de acciones por la competencia de tres órdenes de gobierno con sus leyes, funciones y estructuras operativas que en la operación en campo obstaculizan la gestión integral del agua y de las cuencas y subcuencas.

Concretamente en la parte mexicana de la cuenca Grijalva identificamos la presencia de las instituciones gubernamentales federales siguientes: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) como cabeza de sector de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP); la Comisión Federal de Electricidad (CFE); y la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) en su sección mexicana.

La estructura del gobierno federal responsable por ley de ordenar y ejecutar las acciones en materia de agua por cuenca es la Conagua. El desconocimiento del personal de esa dependencia gubernamental de lo que es la gestión integral de cuencas y el ordenamiento del territorio para impulsar el desarrollo regional y local de la población, así como la vieja tradición

del sector hidráulico mexicano de imposición en los territorios intervenidos del enfoque ingenieril, inhiben y limitan la participación en la toma de decisiones de los diferentes actores gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad. Así, la planeación de la hidropolítica se hace con las banderas de cuenca y gestión integral de los recursos hídricos (GIRH), pero no va más allá del discurso.

“...sí le digo, el área de atención de emergencias y cuencas no sabemos qué es lo que hacen, internamente nos organizamos cada uno en sus áreas y con sus propios lineamientos que vienen de oficinas centrales del D.F. (Distrito Federal), no estamos organizados por cuencas, por ejemplo aquí en el área todo lo tenemos registrado por municipios, así está la base de datos” (funcionari@ anónimo de Conagua, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; diario de campo, 7 de noviembre de 2008).

“Para ser sincero con usted, aquí en el distrito de riego, no conocemos esa cuestión de cuencas, escuchamos de cuencas porque está el área en la oficina de Tuxtla (de la Conagua) y hacen sus reuniones con los municipios. Nosotros los del distrito traemos nuestro trabajo, no perdemos el tiempo en esas cosas” (funcionari@ anónimo de Conagua, en algún municipio de la cuenca Grijalva, Chiapas; diario de campo, 12 de noviembre de 2008).

Ésta es la organización interna de la Conagua en materia de cuencas, según la versión de los propios funcionarios de la institución. No se puede impulsar un proceso externo con la participación de otras dependencias de los tres niveles de gobierno y la participación de la sociedad civil, si la estructura gubernamental que por ley impulsa la gestión del agua por cuencas internamente no se organiza en ese sentido.

Estructuras del gobierno del estado de Chiapas son también actores dentro de la cuenca Grijalva. Identificamos al Instituto Estatal de Agua y Saneamiento (INESA), el cual depende de la Secretaría de Infraestructura (SEINF); la Secretaría de Medio Ambiente, Vivienda e Historia Natural (SEMAVHIN)⁸; la Comisión Forestal Sustentable del Estado de Chiapas (COFOSECH), dependiente de la Secretaría del Campo (SC); la Secretaría de Pesca y Acuicultura (SEPESA); y la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur (SEDEFROSUR).

La característica de la estructura operativa del gobierno de Chiapas es la dispersión y los cambios constantes de nombre de las dependencias y por consiguiente de funciones. La administración del gobierno de Chiapas (2006-2012), se mueve en función de los intereses de los grupos de poder de prácticamente todos los partidos políticos representados dentro de las estructuras operativas.

⁷ En México se han publicado seis Leyes de Aguas Nacionales: 1888-1910 (apartado de aguas dentro de la ley de vías generales de comunicación), 1910-1929, 1929-1934; 1934-1972, 1972-1992, y 1992 a la actualidad (con una reforma en 2004).

⁸ Hasta finales de 2009 esta dependencia del gobierno del estado de Chiapas se llamaba Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda (SEMAVI).

Los cambios de estructuras operativas en el gobierno de Chiapas derivan en ocasiones en conflictos de grupos en el poder, los cuales, en su afán de entorpecer a los nuevos funcionarios que los han desplazado provocan daños en la infraestructura que se ha construido a lo largo del tiempo. Los daños tienen un impacto directo en la población contribuyente en general y en los usuarios directos de dicha infraestructura.

“...no mano, la verdad es que esos cuates que salieron de aquí de..., son unos pillos, desmantelaron el laboratorio que teníamos de..., ahora no podemos hacer las pruebas y los análisis de las muestras, bueno con decirte que hasta los aires acondicionados de las oficinas se llevaron, eso no es posible. El grupo ése que estaba aquí, la verdad no sabe nada de medio ambiente, es un grupo político, ya sabes las herencias de los apellidos de los ex –gobernadores en este estado cuentan mucho” (entrevista a funcionario@ anónimo del gobierno del estado de Chiapas, diario de campo, 8 de noviembre de 2008)

Un análisis comparativo de los organigramas de operación de los gobiernos de Chiapas, Tabasco y Oaxaca nos lleva a observar que, en comparación con sus vecinos o compañeros de la cuenca del Grijalva (Oaxaca y Tabasco) Chiapas es el que tiene más burocracia en general y en específico en materia de recursos naturales, donde se encuentra el recurso agua.

En territorio chiapaneco, en materia de agua y cuencas interviene el INESA como normativo y operativo en algunos casos, la SEINF en construcción de obras hidráulicas, SEMAVIHN en proyectos de medio ambiente y contaminación, COFOSECH coordina el comité estatal de microcuencas (cemicro) y hace reforestación en cuencas, SEPESA apoya a pescadores en el estado dentro de los cuales se encuentran los ubicados en las orillas de las presas hidroeléctricas del río Grande de Chiapas/Grijalva, y SEDEFROSUR ha estado participando en acciones puntuales intentando la coordinación con Guatemala en materia de agua y cuencas.

Encontramos también en el estado de Oaxaca, en la porción de territorio de esta entidad dentro de la cuenca, la presencia de la Comisión Estatal del Agua (CEA), el Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca (IEEO), y la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER). Es importante destacar que, aunque la ley de aguas nacionales de 1992 y su reforma de 2004 mencionan que la gestión gubernamental del agua se hace por cuencas, en el consejo de cuenca Grijalva-Usumacinta de la Conagua no se incluye a representantes de usuarios de agua de Oaxaca ubicados dentro de la Cuenca Grijalva, violando con ello desde el propio sector gubernamental la ley de aguas nacionales.

En el estado de Tabasco, las estructuras gubernamentales presentes en la Cuenca Grijalva son la Secretaría de Asentamientos y Obra Pública (SAOP), la cual es cabeza de sector del Sistema de Agua Po-

table y Alcantarillado de Tabasco (SAPAET) y de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS); la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca (SEDAFOP); y la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental (SERNAPAM). Esta última dependencia ha sido una de las más interesadas y sensibles dentro de las estructuras del gobierno del estado de Tabasco y de las propias instancias del gobierno federal, a comprender e impulsar acciones en materia de cuencas y microcuencas.

La confusión sobre cuencas dentro de las estructuras gubernamentales en Tabasco es considerable. Por ejemplo, se dice constantemente que las cuencas Grijalva y la del Usumacinta forman una sola cuenca; esta opinión o confusión también la manifiestan los propios funcionarios de la oficina de Conagua en Tabasco. De igual forma en reuniones gubernamentales y académicas donde estuvimos presentes, se menciona la cuenca alta del Grijalva hasta el límite político de Tabasco con Chiapas, el desconocimiento geográfico de la cuenca es una constante.

El trabajo de cuencas en la mayoría de las oficinas del gobierno de Tabasco se considera como algo ajeno, una actividad que le corresponde hacer a la Conagua. Esta posición tiene una explicación histórica, la presencia de la SRH con la comisión de cuenca Grijalva de 1951 a 1986 en Tabasco, donde se ejecutó una política autoritaria de arriba hacia abajo, formó la idea en la población tabasqueña y sus gobernantes que la intervención en materia de agua y cuencas le corresponde única y exclusivamente al gobierno federal. En efecto, se tienen estructuras gubernamentales en esta entidad que ejecutan acciones en materia de agua, medio ambiente, recursos naturales y actividades productivas dentro de las cuencas, pero no van más allá de un trabajo sectorial, donde la gestión integral es todavía una meta lejana.

En el plano municipal en Chiapas, Oaxaca y Tabasco, dentro de la cuenca operan Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado Municipales (SAPAM), y en la ausencia de este tipo de estructuras cada municipio mantiene una oficina o área de agua potable. También los municipios mantienen áreas de ecología que se concentran básicamente a atender parques y jardines de las cabeceras municipales.

En la cuenca también encontramos tanto en México como en Guatemala la presencia de organismos no gubernamentales (ONG's) que desarrollan acciones en materia de medio ambiente, recursos naturales, cuencas y agua. Por las propias condiciones de pobreza de la población de Guatemala, así como la condición de debilidad presupuestal del gobierno guatemalteco, dentro de las cuencas Cuilco, Selegua y Nentón encontramos más presencia de ONG's.

Las universidades y centros de investigación también intervienen en la cuenca tanto en Guatemala como en México. De manera paulatina se empiezan a presentar proyectos de investigación sobre gestión integral de cuencas, lo que abre la posibilidad

de hacer equipos de investigación y capacitación. Es notable el divorcio entre estructuras académicas y de investigación con estructuras gubernamentales, debido principalmente a que las lógicas en espacio, tiempo e incidencia son distintas.

CONCLUSIONES

La Cuenca Grijalva se encuentra dividida por los límites internacionales entre México y Guatemala. También al interior de México se encuentra dividida por límites político-administrativos entre los estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco. En Guatemala está dividida por límites departamentales que involucran a Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango y Totonicapán. Estas divisiones como construcciones sociales e históricas son el gran reto a vencer para hacer una gestión integral de la cuenca.

Los gobiernos mexicano y guatemalteco han tomado las banderas internacionales de desarrollo sustentable, gestión integral de cuencas, gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), sin embargo, en la práctica perdura la división y pulverización de acciones por las múltiples leyes, reglamentos y estructuras operativas que intervienen. Cada una de esas estructuras operativas planea y ejecuta a través de programas y proyectos su propia política pública (policy), donde lo político (*politics*) se encuentra como cáncer incrustado en el accionar gubernamental.

Considerando las dos conclusiones anteriores podemos decir contundentemente que, no existe una política pública de gestión integral de la cuenca Grijalva entre México y Guatemala. Existe en términos de lo planteado por Hecló (1972), una política premeditada de no hacer nada y de no toma de decisiones para resolver la problemática presente en la cuenca.

Paralelo a las leyes y estructuras operativas gubernamentales, en materia de gestión de recursos naturales y agua en específico, se da una gestión comunitaria campesina e indígena con instituciones o reglas del juego y estructuras operativas propias. Dentro de la cuenca Grijalva observamos un pluralismo legal más intenso del lado de Guatemala que de México, atribuible a: la presencia acotada del Estado guatemalteco, al abanico de marcos legales gubernamentales, a los marcos normativos y estructuras comunitarios que hacen la gestión del recurso agua; la no existencia de un marco regulador nacional en materia hídrica incentiva el pluralismo legal gubernamental, comunitario y gubernamental-comunitario. En México, la existencia de la ley de aguas nacionales restringe la presencia de instituciones comunitarias. Sin embargo, la operación del marco legal gubernamental mexicano no se podría sostener en la escala comunitaria sin la combinación o hibridación con instituciones y estructuras operativas campesinas e indígenas que realizan la gestión del agua en su territorio cultural-físico-ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Appendini, K., y M. Nuijten. 2002. El papel de las instituciones en contextos locales. Revista de la CEPAL, No. 76, Abril, 75: 71-76

Bachrach, P. y Baratz, M.S., 1963. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. En American Political Science Review, n1 57, 1963, pp. 632-642.
Berger, P. y T. Luckmann. 1997. La construcción social de la realidad. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 240 p.

Biswas, Asit, 2004. Integrated Water Resources Management: A Reassessment, Water International, Vol. 29, No. 2, pp. 248-256.

Boelens R., D. Roth y M. Zwartveen, 2004. Pluralismo legal, derechos locales y gestión del agua: entre el reconocimiento analítico y la estrategia política, p. 161-194. En Peña Francisco (coordinador). Los pueblos indígenas y el agua: desafíos del siglo XXI. Bogota, Colombia.

Borrini-Feyerabend, M.T. Farvar, V. Solis y H. Govan, 2001. Manejo conjunto de los recursos naturales, organizarse, negociar y aprender en la acción. GTZ-UICN, Alemania.

Bueno, J., F. Álvarez y S. Santiago (ed.), 2007. Biodiversidad del estado de Tabasco, Instituto de Biología, UNAM y CONABIO, México.

Bybee, R., 1991. Planet Earth in crisis: How should science educators respond? p. 146-153, The American Biology Teacher, 53 (3).

CMMAD- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1998. Nuestro Futuro Común, capítulo primero: un futuro amenazado; Organización de las Naciones Unidas, New York, USA.

Constitución Política de Guatemala, 2008, editorial Alianza.

De Barry, P. A., 2004. Watersheds: Processes, Assessment and Management. Jhon Wiley & Sons, New York, USA.

Dourojeanni, Axel, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez, 2002. Gestión del Agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. Serie "Recursos Naturales e Infraestructura", No. 47, CEPAL, Santiago de Chile.

García, A., 2010). Instituciones y pluralismo legal: la hidropolítica en la cuenca transfronteriza Grijalva (1950-2010). Tesis de doctorado, El Colegio de la Frontera Sur, ECOSUR-Unidad San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México, 383 p.

García, A., Edith, Kauffer 2010. Las cuencas compartidas entre México, Guatemala y Belice : un acercamiento a su delimitación y problemática general. Revista Frontera Norte 45, Vol. 23, 131-162.

- Gerbrandy, G. y P. Hoogendam, 1988. Aguas y acequias. PEIRAV-Plural Editores, Cochabamba, Colombia.
- Global Water Partnership –GWP-,2000. Toward Water Security: A Framework For Action; Stokkolm, Swedan and London, United Kingdom.
- Heclo, H. 1972. Policy Analysis. En *British Journal of Political Science*, n1 2, 1972, pp. 83-108
- Hobbes, Thomas, 2009. *Leviatán o la materia, forma y poder de una estado eclesiástico y civil*. Alianza Editorial, Madrid, España, 11a Reimpresión, 580 p.
- Melville, Roberto, 1999. La Cuenca Fluvial, como Territorio Fragmentado para la organización del Aprovechamiento, Conservación y Administración de los Recursos Hídricos, p. 57-73. En Christopher Scott, A., Philippus Wester y Marañón Pimentel Boris (ed.). *Asignación, Productividad y Manejo de Recursos Hídricos en Cuencas*, IWMI, Serie Latinoamérica No. 20.
- Molle, F., 2008. Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector. *Water Alternatives*, 1 (1): 131-156.
- Mollinga, Peter, 2008. Water, Politics and Development: Framing a Political Sociology of Water Resources Management. En *Water Alternative* 1(1): 7-23.
- Naredo, José Manuel, 2006. Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas. Siglo XXI, Madrid, España, 320 p.
- North, D. 2006. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, tercera edición, México, D.F., 1: 190
- Pallares, F., 1988. Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de estudios políticos* (Nueva Epoca), Núm. 62, pp. 141-162.
- Peters, B.G.,1982. *American Public Policy*. Franklin Wats Pubs., Nueva York.
- Ramakrishana, B., 1997. Estrategia de Extensión para el Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas: Conceptos y experiencias. IICA-BMZ-GTZ. Serie Investigación y Educación en Desarrollo Sostenible No. 3. San José de Costa Rica.
- Ramos Pérez, 2010. Prensa, “La verdad del Sureste”, Villahermosa, Tabasco.
- Rivas, J., 2003. El neoinstitucionalismos y la revalorización de las instituciones. En *Reflexión Política*, Año No.5, junio, IEP-UNAB, Colombia, p. 36-46.
- Robert, Jean, 2002. Las aguas Arquetípicas y la globalización del desvalor”, p. 33-47. En Avila, García Patricia (edit.). *Agua, Cultura y Sociedad en México*. El Colegio de Michoacán, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Zamora Michoacán y Jiutepec Morelos, México.
- Roth, A., 2006. Políticas públicas formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogota, Colombia, p. 232
- Sarukàn, J. y Maass, J.M. ,1990. Bases ecológicas para un manejo sostenido de los ecosistemas: El sistema de cuencas hidrológicas, p. 161-194. En Leff, E. (editor). *Medio Ambiente y Desarrollo en México*. Vol. I. UNAM-Porrúa. México, D.F.
- Schlager, E. y W. Blomquist, 2000. Local communities, policy prescriptions, and watershed management in Arizona, California and Colorado. Paper presentado en IASCP Conference, Bloomington, USA.
- Viqueira, Carmen (2002). El enfoque regional en antropología; Universidad Iberoamericana, México, D.F., 194 p.
- Weber, J. y Reveret Jean Pierre, 1993. La gestion des relations societes-nature Modes d'appopiation ot droits de propriete. En *Biens Communs: les leurres de la privatisation. Une terre en renaissance*. ORS-TOM-Le Monde Diplomatique Col. Savoirs, París, Francia.
- Wester, Phillipus, Jeroen Warner, 2002. “River basin management reconsidered”, p. 61-7. En Anthony Turton y Roland Henwood (Ed.). *Hydropolitic in the Developing World: A Southen Africa Perspective*. University of Pretoria, Pretori