

HIDROPOLÍTICAS EN LA FRONTERA ENTRE MÉXICO, GUATEMALA Y BELICE: LA NECESARIA REDEFINICIÓN DE UN CONCEPTO PARA ANALIZAR LA COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES EN TORNO AL AGUA EN ESCENARIOS TRANSFRONTERIZOS

HYDROPOLITICS ON THE BORDER BETWEEN MEXICO, GUATEMALA AND BELIZE: A NECESSARY REDEFINITION TO ANALYZE COMPLEX WATER RELATIONSHIPS IN TRANSBOUNDARY CONTEXTS

Edith F. Kauffer Michel¹

Resumen

México comparte seis cuencas transfronterizas con Guatemala y Belice, una serie de corrientes y cuerpos de agua transfronterizos además de tres ríos internacionales. Esta dimensión transfronteriza de los recursos hídricos es poco conocida debido a que la mayor parte de los estudios en la materia focaliza su atención en la frontera entre México y Estados Unidos. Dicha frontera presenta características de disponibilidad del recurso, de acceso a los servicios públicos, de infraestructura hidráulica, de conflictos y de cooperación en asuntos hídricos muy distintos a la situación de la frontera entre México, Guatemala y Belice. Adicionalmente, los contrastes en materia de desarrollo son muy marcados en comparación con la frontera del sur de México. En consecuencia y en términos generales, existe una dificultad para pensar esta frontera en particular en su relación con el tema del agua además de una enorme carencia de información precisa, actualizada y confiable en particular en torno a los procesos sociales y políticos y su relación con el agua. En este contexto, resulta relevante examinar la pertinencia de utilizar el concepto de hidropolítica para el análisis de las diversas dinámicas existentes en torno al agua en esta región fronteriza, el cual ha sido utilizado para entender las problemáticas encontradas en otros escenarios geográficos, políticos y culturales.

Este trabajo propone en un primer momento analizar la hidropolítica en la frontera entre México, Guatemala y Belice desde una perspectiva tradicional, es decir entendida como el estudio de los conflictos y de la cooperación entre Estados nacionales en materia de aguas transfronterizas. Ante un panorama considerado tradicionalmente por una ausencia de conflictos y de cooperación interestatales, podemos evidenciar conflictos latentes y concretos así como claras renuencias para establecer acciones de cooperación entre los Estados de la región.

En un segundo momento, el artículo pretende abordar, a partir del trabajo de campo realizado en la región, las hidropolíticas que se generan en las interacciones cotidianas que ocurren en los diferentes escenarios transfronterizos con la participación de distintos actores sociales y gubernamentales.

La articulación de los hallazgos de campo con la redefinición del concepto permite otorgar una nueva capacidad heurística al concepto de hidropolíticas, que proponemos utilizar en plural en español con la finalidad de evidenciar la multiplicidad de los fenómenos observados y de los actores involucrados en las diferentes interacciones políticas en torno al agua en la frontera entre México, Guatemala y Belice.

Palabras clave: México, Guatemala, Belice, cuencas transfronterizas, hidropolítica

Abstract

Mexico shares six transboundary river basins with Guatemala and Belize, transboundary rivers and water bodies as well as three international rivers. This transboundary dimension is scarcely known because the most important part of transboundary studies focus on Mexico-US border. This border presents characteristics of water availability, access to public services and water infrastructures, conflicts and cooperation issues that oppose to the situation of the border between Mexico, Guatemala and Belize. As a matter of fact, it remains difficult to think about this border and its relationships with water and there is a scarcity of precise, actual and real information on social, political processes about water.

In this context, we try to examine the pertinence of the concept of hydroplitics to analyze the different existing dynamics on water in this boundary region. Hydroplitics has been used to understand water issues in other geographical, political and cultural scenarios.

The paper proposes first to analyze hydroplitics at the border between Mexico, Guatemala and Belize from a traditional perspective, which focuses on conflicts and cooperation related to transboundary waters and between states. We observe a panorama traditionally considered as a lack of conflicts and cooperation between national states, nevertheless fieldwork allows us to evidence the existence of latent and real conflicts as well as a clear reluctance to establish cooperation on water between states.

¹ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Sureste, tel: +(52) 9676749100 ext 4006; fax: +(52) 9676749100; e-mail: kauffer69@hotmail.com

*Artículo enviado el 7 de junio de 2011
Artículo aceptado el 9 de diciembre de 2011*

En estas cuencas compartidas, encontramos humedales, algunos lagos o lagunas y una multiplicidad de corrientes, que por cruzar la frontera, son considerados como transfronterizos. Es fundamental distinguir los ríos internacionales que forman la frontera de los transfronterizos que solamente la cruzan. Esta situación es el resultado de una riqueza en agua derivada de altas precipitaciones que pueden llegar hasta los 5.000 milímetros al año en las partes montañosas de Guatemala y se refleja en una importante presencia de aguas superficiales en Guatemala, Belice y en los estados de Chiapas y Tabasco en México pero esta abundancia natural contrasta con problemas de acceso de los habitantes de la región a los servicios públicos de agua y saneamiento y por condiciones muy marcadas de pobreza.

Acuñado por John Waterbury en 1979 en un estudio sobre el Valle del Nilo, el concepto de hidropolítica (*hydropolitics*) goza hoy en día de un amplio reconocimiento internacional entre especialistas anglosajones de las aguas transfronterizas y su uso tiende a extenderse en español. Sin embargo, la mayoría de los estudios contemporáneos sobre hidropolítica siguen restringidos a las relaciones interestatales y a las dinámicas de conflictos y cooperación en materia de aguas transfronterizas, es decir a una perspectiva de relaciones internacionales que presenta una visión reduccionista del propio concepto de *politics*. En una reflexión reciente, Turton (2002) propone ampliar el concepto de hidropolítica, restringido a las dinámicas de conflictos y cooperación entre Estados nacionales en cuencas transfronterizas a partir de una nueva propuesta de definición que parte de las diferentes dimensiones incluidas en el concepto de *politics* y que permite a la vez abrir la hidropolítica a diversas escalas administrativas, socio-políticas o territoriales e incluir dentro del análisis de la hidropolítica a dimensiones relevantes a escala local. A partir de la redefinición de Turton, proponemos una redefinición del concepto y analizar las diversas hidropolíticas en un escenario transfronterizo específico, la frontera entre México, Guatemala y Belice.

Los resultados de investigación aquí expuestos fueron generados por el proyecto de investigación "Hidropolítica en la frontera México-Guatemala-Belice"³ en el marco del cual se realizaron más de 200 entrevistas semi-estructuradas así como se desarrollaron diversos dispositivos de observación participante en reuniones, eventos de capacitación e instancias de gestión del agua y de las cuencas en la región fronteriza.

Este trabajo propone en un primer momento analizar la hidropolítica en la frontera entre México, Guatemala y Belice desde una perspectiva tradicional, es decir entendida como el estudio de los conflictos y de la

cooperación entre Estados nacionales en materia de aguas transfronterizas. Ante un panorama considerado tradicionalmente por una ausencia de conflictos y de cooperación interestatales, podemos evidenciar conflictos latentes y concretos así como claras re-nuencias para establecer acciones de cooperación entre los Estados de la región.

En un segundo momento, el artículo pretende abordar, a partir del trabajo de campo realizado en la región, las hidropolíticas que se generan en las interacciones cotidianas que ocurren en los diferentes escenarios transfronterizos con la participación de distintos actores sociales y gubernamentales.

La articulación de los hallazgos de campo con la redefinición del concepto permite otorgar una nueva capacidad heurística al concepto de hidropolíticas, que proponemos utilizar en plural en español con la finalidad de evidenciar la multiplicidad de los fenómenos observados y de los actores involucrados en las diferentes interacciones políticas en torno al agua en la frontera entre México, Guatemala y Belice.

LA HIDROPOLÍTICA DESDE UNA VISIÓN TRADICIONAL: CONFLICTOS Y COOPERACIÓN EN LA FRONTERA MÉXICO, GUATEMALA Y BELICE

En esta primera parte, a partir de la definición tradicional del concepto de hidropolítica, proponemos analizar las dinámicas de conflictos y cooperación entre Estados nacionales en la frontera entre México, Guatemala y Belice. Evidenciamos cómo, ante una aparente ausencia de conflictos, encontramos tensiones y algunos conflictos reales y cuáles son los elementos que impiden la cooperación en materia de aguas transfronterizas.

La definición tradicional de la hidropolítica: de Waterbury a la "escuela internacional"

John Waterbury utilizó por primera vez el término de hidropolítica en 1979 (*hydropolitics* en inglés) en su estudio sobre el Valle del río Nilo, cuya cuenca, hoy en día compartida entre diez Estados, se encontraba en aquel entonces dividida entre nueve soberanías estatales.⁴ A partir del trabajo de Waterbury, el término ha sido utilizado en números estudios publicados en inglés principalmente en el Medio Oriente (Allan, 2002; Wolf, 1995) y en menor medida en Asia (Uprety y Salman, 1999).

A pesar de su éxito en inglés, el término ha sido poco utilizado en español hasta fechas recientes. Recientemente, es más común encontrar referencias a la hidropolítica en español, sin embargo, al igual de lo que sucede para la literatura anglo-sajona y que Tur-

³ Financiado por la Convocatoria de Ciencia Básica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México para el período 2004-2009.

⁴ Cuando todavía Eritrea no se había independizado de Etiopía.

ton (2002) señala, el creciente uso del concepto de hidropolítica en español se traduce en poca claridad conceptual.

Cabe subrayar la aparición reciente del uso del término de hidropolítico en inglés como adjetivo, la cual permite articularlo con otros conceptos como es el caso de las nociones de vulnerabilidad hidropolítica desarrollada por Wolf (2007) y de complejo hidropolítico propuesto por Turton (2008).

En su obra pionera, Waterbury (1979) define el concepto de hidropolítica como la interacción entre la hidráulica (*hydraulics*), la política pública del agua (*water policy*) y los resultados de ésta. Sin embargo, su libro presenta un capítulo dedicado a la hidropolítica internacional (*international hydro politics*) que se centra en el análisis de la relación entre dos Estados ribereños en la cuenca del río Nilo. Es la perspectiva que lo que podemos llamar en la actualidad la “escuela internacional de la hidropolítica” propone desarrollar. Así, la mayoría de los académicos dedicados a la hidropolítica a escala internacional se centran en “el estudio sistemático del conflicto y de la cooperación entre los Estados acerca de los recursos hídricos que trascienden las fronteras” (Elhance, 1999). Lo que proponemos denominar la “escuela internacional de la hidropolítica” no constituye en sí una escuela sino un conjunto de trabajos que coinciden en torno a varios grandes debates, como la escasez de agua y sus efectos en las relaciones entre Estados y en el estudio de conflictos existentes y potenciales en torno a las aguas transfronterizas principalmente a partir de estudios de caso del Medio Oriente y Asia.

El trabajo de Elhance (1999) que presenta algunas de las cuencas transfronterizas más importantes del mundo desde el punto de vista hídrico pero también fundamentales para el análisis de las dinámicas de conflictos y cooperación se articula a partir de los siguientes estudios de caso: los ríos Paraná-La Plata, Nilo, Jordán, Éufrates-Tigris, Ganges-Brahmaputra-Barak y el río Mekong. Es digno de subrayar que solamente uno de los casos presentados refiere a América Latina (Paraná-La Plata) y que los demás abordan las cuencas tradicionalmente estudiadas por especialistas en el Medio Oriente y Asia debido a su extensión a escala regional o internacional (Nilo, Ganges-Brahmaputra-Barak, Mekong), a su conflictividad (Nilo, Jordán, Éufrates-Tigris) o a los intentos de cooperación en materia de aguas transfronterizas (Nilo, Mekong).

El estudio de Elhance (1999) analiza en primer lugar los diferentes elementos que favorecen una no cooperación en materia de cuencas transfronterizas: la soberanía de los Estados, las actitudes fundamentadas en el nacionalismo, las presiones de los grupos de interés nacionales, la ausencia de valor económico del agua, la falta de información y de tecnología. En segundo lugar, Elhance (1999) enuncia los elementos que tienden a fomentar opciones encaminadas hacia la cooperación: la no búsqueda del

conflicto armado para resolver las diferencias, los cambios políticos y económicos internacionales, la larga experiencia acumulada en materia de acuerdos a escala internacional, las nuevas tecnologías y la existencia de la Convención de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, también conocida como Convención de Nueva York.

El centro del análisis del trabajo de Elhance (1999) son las dinámicas favorables a la cooperación entre Estados en materia de aguas compartidas y los elementos locales, nacionales e internacionales que propician los conflictos entre actores estatales. Resulta bastante ilustrativo de la visión y de las problemáticas planteadas por la “escuela internacional de la hidropolítica” centrada exclusivamente en las dinámicas de conflictos y cooperación entre Estados nacionales en torno a las aguas transfronterizas.

Conflictos por el agua en la frontera entre México, Guatemala y Belice: ausentes, potenciales y finalmente reales

En este apartado, vamos a seguir la perspectiva de la escuela internacional en materia de hidropolítica planteada en los párrafos anteriores y centrarnos en el análisis de las dinámicas de conflictos por el agua entre los Estados nacionales en la frontera entre México, Guatemala y Belice.

La primera constatación que se deriva de un acercamiento preliminar en materia de conflictos sobre aguas transfronterizas en la frontera entre México, Guatemala y Belice es la ausencia de conflictos abiertos y declarados en torno al agua entre los tres Estados nacionales o de forma bilateral. Esta ausencia de conflictos es ilustrada en la base de datos de la Universidad de Oregon (Wolf et al, 2003) que reporta los principales eventos ocurridos en cuencas transfronterizas entre 1948 y 1999 y ha sido actualizada recientemente hasta el año 2008 (TFDD, 2007; De Stefano et al, 2009) y en muchas de las entrevistas realizadas con los diferentes actores en la región. En comparación con otras regiones del mundo o con otras cuencas transfronterizas, ningún Estado ha emitido oficialmente declaraciones o realizado acciones desfavorables hacia su vecino en torno al tema del agua.

Sin embargo, al acercarnos con más detenimiento al tema de las aguas compartidas en la frontera entre México, Guatemala y Belice, podemos constatar que atrás de esta ausencia de conflictos abiertos y declarados, existen tensiones, molestias, conflictos pasados e incluso disputas actuales y por ende, conflictos potenciales en la región.

Las tensiones, las molestias y los conflictos pasados son patentes en particular si nos detenemos en la relación entre Guatemala y México. Éstos son referidos principalmente por Guatemala y remiten concretamente al tema de las presas hidroeléctricas.

Existe una visión de Guatemala hacia México de una enorme inequidad debido a la falta de compensaciones por el agua que nace en Guatemala y se usa en México. Dicha agua abastece el complejo Grijalva formado por cuatro represas que representan el 47% de la producción de hidroelectricidad de México. En la óptica de Guatemala, México, que depende de las aguas que son producidas por Guatemala las aprovecha sin compensación de ningún tipo hacia su vecino. Tales molestias son expresadas por los medios de comunicación y por actores entrevistados en Guatemala.

Por otro lado, el tema de la producción hidroeléctrica mexicana se asocia con los proyectos de presas en el río Usumacinta que fueron cancelados en 1989 por el gobierno mexicano debido a la oposición de su vecino porque dicho proyecto unilateral pretendía inundar parte del departamento del Petén en Guatemala. De hecho, se trata de la única tensión entre ambas naciones registrada en la base de datos sobre cuencas transfronterizas de la Universidad de Oregon (Oregon State University e Institute for Water and Watersheds, 2010). Es un hecho notable y muy presente en la memoria histórica de los guatemaltecos que lo consideran como un abuso por parte de México. Todavía genera amplias discusiones y reacciones muy encontradas cuando se evoca.

El tema de las represas en la relación entre México y Guatemala en materia de aguas transfronterizas es visto por Guatemala como un elemento de conflicto, de tensión y de disputa, pero en México, no existe tal preocupación. Podemos entonces afirmar que se trata de la expresión concreta de una serie de asimetrías políticas y económicas donde México se beneficia de una posición de poder que afecta los intereses de Guatemala porque se traduce en acciones unilaterales -como lo fueron los proyectos de construcción de represas en el río Usumacinta- y en una ignorancia del origen de las fuentes de agua utilizadas. En este sentido, la posición geográfica de Guatemala en las partes altas de las cuencas es contrabalanceada por las asimetrías y las relaciones internacionales desfavorables que resultan determinantes. En ambos casos, lo que revelan dichos conflictos y tensiones es la visión del agua como un elemento de la soberanía nacional, ya que ambos Estados consideran que las aguas que alimentan las represas del vecino en el caso de Guatemala y las que son usadas en su territorio, en el caso de México, son suyas. Obviamente, cabe subrayar para el caso de México que dicha situación evidencia una total carencia de visión en materia de gestión integrada del agua por cuencas.

Existen en la parte alta de las cuencas transfronterizas en Guatemala presas construidas y otras en proyecto pero aparentemente no resultan amenazantes para México debido a su ubicación en afluentes de corrientes muy caudalosas como en el caso de la presa Chixoy localizada en un tributario del río Usumacinta o de la presa Xalalá que se encuentra

en proyecto. Finalmente, la geografía y la topografía de las partes altas de estas cuencas no permiten la construcción de presas del tamaño como las que existen en México, de tal forma que los embalses no acumulan grandes cantidades de agua que lleguen a afectar al vecino en las condiciones actuales.

Existen actualmente una serie de proyectos de presas en el río Usumacinta que la Comisión Federal de Electricidad de México pretende realizar durante los próximos años (Castro, 2010, CFE, 2008). A pesar de no implicar grandes áreas de inundación, dichos proyectos tendrán que enfrentar la movilización social anti-represas existente en Guatemala en el departamento del Petén a escala comunitaria y nacional así como los movimientos que se han conformado en Chiapas, del lado mexicano.

En cuanto a la relación entre México y Belice, tenemos registradas tensiones en torno a la realización del diagnóstico del río Hondo que fue aprobado en el año 2003 (CILA, 2003) y realizado en 2007 (CONAGUA, 2007) debido al financiamiento del estudio, la no entrega de la información por parte de las autoridades beliceñas y a la existencia de roces entre diferentes instancias del gobierno mexicano vinculadas a la realización del estudio, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) de México y la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) en su sección mexicana (grabación de reunión, 2006).

Finalmente, un foco de tensión detectado recientemente en la relación entre México y Guatemala en materia de agua se centró en los llamados oficialmente "pasos transfronterizos de agua para uso doméstico y consumo humano en la zona fronteriza entre ambos países" (CILA, 2007) que constituyen transferencias de agua de un país a otro realizadas mediante tecnologías muy rudimentarias, mangueras o tubos que funcionan por gravedad y son la expresión de las numerosas relaciones transfronterizas locales que analizaremos en la segunda parte de este trabajo. Éstos constituyen un conflicto reciente entre México y Guatemala en torno al tema de las aguas transfronterizas que no rebasó las esferas diplomáticas y no fue revelado al público.

El conflicto surge en el año 2007 en una localidad de Guatemala que usa una fuente de agua ubicada en México versus por lo menos 21 tomas registradas posteriormente del lado mexicano que hacen lo mismo. Obviamente, existen sin duda otras numerosas tomas y como el acceso al agua depende de la gravedad, la mayoría de las transferencias son tomas mexicanas con una fuente de abasto en Guatemala. Ante el surgimiento de un conflicto local por el agua, la intervención del gobierno federal mexicano se fijó en una posición de "violación de seguridad nacional". La fuente de agua fue cortada por el gobierno mexicano que se quejó con su homólogo de Guatemala. La respuesta de Guatemala consistió a evocar todos los usos mexicanos de fuentes de agua de Guatemala y en exigir una compensación financiera para cada toma.

Se abrió una negociación diplomática donde México rechazó el pago e intentó proponer un “pacto solidario temporal” (CILA, 2007). Se firmó un acuerdo para hacer un inventario de los “pasos transfronterizos de agua” y poner como fecha límite el 1 de enero de 2009 para desconectar todas las tomas transfronterizas y a partir de dicha fecha que cada gobierno se hiciera cargo del abastecimiento de fuentes ubicadas en su territorio. Sin embargo, ante la imposibilidad de concretar la construcción de los sistemas de agua del lado mexicano, la fecha límite para la desconexión se ha ido renegociando poco a poco y posponiendo con el paso de los meses sin lograr un arreglo, hasta el año 2009.⁵ Asimismo, ambos Estados mencionan la búsqueda de un instrumento internacional (CILA, 2007) que aún no se concreta.

En este conflicto, que no fue conocido por los medios de comunicación, la posición de cada Estado en torno al agua evidencia una visión del recurso como un asunto de soberanía nacional y un rechazo en entender las dinámicas locales centradas en intercambios de agua, su importancia no solamente para el abastecimiento de las poblaciones locales sino como un elemento fundamental de la convivencia transfronteriza. En consecuencia, ambos han adoptado una postura de rigidez que no permite ningún avance de la negociación. Cabe subrayar que ambos Estados acordaron prohibir la apertura de nuevos pasos transfronterizos sin su aval así como todos los acuerdos locales y las obras para el intercambio del agua, lo cual indica un desconocimiento total de las realidades locales y una falta de claridad acerca de su propia capacidad para controlar las relaciones transfronterizas locales.

Agua y cooperación: raíces de una renuencia

La falta de cooperación en materia de aguas transfronterizas entre México, Guatemala y Belice se refleja en diversos aspectos. En primer lugar, se relaciona con una ceguera hacia la existencia de las cuencas transfronterizas plasmadas en los mapas de cada país cuyas “cuencas” terminan donde empieza la línea de división internacional. En segundo lugar, no existe una delimitación conjunta de cuencas transfronterizas acordada entre los tres países, solamente una propuesta (García y Kauffer, 2011) derivada de un proyecto de investigación del cual se deriva la presente contribución (mapa 1).

La patente ausencia de cooperación en materia de aguas compartidas en la frontera que México comparte con Guatemala y Belice se traduce en diversos aspectos concretos desde el punto de vista jurídico e institucional. Por un lado, se evidencia en la falta de instrumentos jurídicos en materia de cuencas internacionales y aguas compartidas establecidos de manera bilateral o trilateral. No existen tratados so-

bre aguas y los acuerdos de cooperación que México ha firmado con Guatemala y Belice y que abordan aspectos de aguas transfronterizas se encuentran hoy en día todos caducados (SEMARNAT, 2010). Por otro lado, ninguno de los Estados ha firmado o ratificado los instrumentos internacionales en materia de aguas transfronterizas como la Convención de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación. En el caso de México, es fundamental subrayar que fue uno de los Estados que más defendieron el texto cuando fue presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas aunque su postura hoy en día contradice dicho respaldo ya que no ha firmado y ratificado la Convención.

Como resultado de la falta de marco jurídico, el tema de las aguas transfronterizas se caracteriza por una ausencia de instituciones competentes en la materia. Por otro lado, las instituciones existentes como las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas entre México y Guatemala y México y Belice solamente poseen competencias en materia de ríos internacionales (cuando éstos coinciden con la línea frontera) y carecen de competencias e interés en cuanto al tema de las cuencas transfronterizas.

Si bien ambas realidades se vinculan además con la ausencia de marcos legales e institucionales para la gestión del agua en Belice, y una regulación interna dispersa con competencias distribuidas entre alrededor de 20 instituciones gubernamentales en Guatemala en materia de administración y de la gestión del agua, la falta de cooperación también resulta de tensiones derivadas de sucesos históricos desde el siglo XIX en torno a la delimitación de la frontera entre México y Guatemala, que han generado rencores e impiden pensar en cooperar en estos aspectos. Por parte del gobierno mexicano, ha sido notable la negación sistemática en considerar cualquier mención al “otro lado” cuando se trabaja en cuencas “transfronterizas”.

Es importante, sin embargo, mencionar algunos avances recientes en la parte mexicana. En el año 2009, la CONAGUA mexicana promovió el Programa hídrico-ambiental de la frontera sur que pretendió atender las cuencas transfronterizas pero solamente desde el lado “mexicano” sin incluir las contrapartes ubicadas en el sur. Asimismo, la Comisión Binacional del río Hondo fue inaugurada en el año 2009 pero hasta la fecha, es una comisión “binacional” que ha funcionado solamente con la parte mexicana para el caso de una cuenca trinacional. Ello significa que si bien existen algunos avances del gobierno mexicano hacia el tema de las aguas compartidas con Guatemala y Belice, aún no alcanzan a concretarse de forma clara.

Tal vez la dificultad de concretar esquemas de cooperación se deba a la posición clara de Guatemala en torno a la noción de “cuencas soberanas” que im-

⁵ Debido al carácter restringido de la información acerca de tal roce, ha sido difícil actualizar el estado de las negociaciones en fechas posteriores al mes de julio de 2009.

plica la negación contundente hacia la firma de cualquier instrumento internacional, regional o bilateral en materia de cuencas transfronterizas con ninguno de los países vecinos (Colom, 2009). Esta posición es expresada por Guatemala desde la ventaja estratégica de su ubicación aguas arriba en todas las cuencas transfronterizas que abarcan el 65% de su territorio y se relaciona con la negativa de acordar compromisos internacionales que se pueden convertir en dificultades para el Estado y un temor de ceder su soberanía a través de la adquisición de obligaciones a escala internacional.

En las negociaciones en materia de agua que México y Guatemala iniciaron a principios del año 2009 y se terminaron sin registrar ningún avance notable, el tema de las compensaciones exigido por Guatemala a México convirtió el acercamiento en un punto muerto. Guatemala insiste en recibir alguna compensación por el uso de sus aguas y México considera que estas aguas son *suyas* en el momento que fluyen en su territorio. Nuevamente, prevalece la visión de los Estados en torno al agua como elemento de su soberanía y como un componente intrínseco de su territorio nacional.

Así, las políticas exteriores enfocadas hacia la soberanía nacional se caracterizan por cierto grado de tensión en torno al tema del agua y no son propicias a la cooperación en materia de aguas transfronterizas en la actualidad. En éstas confluyen no solamente las visiones estrechas de los Estados en cuanto al recurso agua, sino una serie de factores vinculados con el establecimiento de las fronteras políticas y con las profundas asimetrías que Belice y Guatemala experimentan frente a México en materia de relaciones internacionales. El tamaño de la economía de México, la extensión de su territorio, el número de su población así como la historia de las relaciones con sus vecinos marcada por la anexión del estado de Chiapas a México y la problemática delimitación de la frontera común con Guatemala a finales del siglo XIX contribuyen a crear dichas asimetrías. En el caso de Belice, se añade su reciente independencia como Estado nación frente a los doscientos años de México como Estado independiente.

Desde una perspectiva tradicional que centra el análisis en las dinámicas de conflictos y cooperación entre Estados nacionales, el concepto de hidropolítica opaca las tensiones y disputas reales que se esconden atrás de una ausencia de conflicto abierto y declarado que el trabajo realizado en campo ha podido develar. Así, esta visión de la hidropolítica no permite evidenciar que las únicas iniciativas reales de cooperación en materia de cuencas transfronterizas no son promovidas por los Estados. En consecuencia, posee una capacidad heurística limitada para abordar la problemática de las aguas compartidas entre México, Guatemala y Belice.

LAS HIDROPOLÍTICAS TEJIDAS DESDE LAS REALIDADES LOCALES

Esta segunda parte inicia con la redefinición del concepto de hidropolítica que posee la intención de incluir en el análisis de la misma las diversas realidades locales observadas durante el trabajo de campo realizado en cuencas transfronterizas entre México, Guatemala y Belice. Ello incluye los diversos intercambios transfronterizos en torno al agua que resultan de las interacciones entre actores locales así como las iniciativas de cooperación que se gestan al margen de las políticas exteriores de los Estados.

La redefinición del concepto de hidropolítica a partir de la propuesta de Turton

Anthony Turton (2002) propone ampliar el concepto de hidropolítica a dos aspectos. En primer lugar, considera necesario no reducir el estudio de la hidropolítica a la acción de los Estados nacionales, y tomar en cuenta a otros actores y sus respectivas interacciones. En segundo lugar, a partir de la definición de *hydropolitics* que equivale a la suma de *hydro* más *politics*, al autor define al concepto de hidropolítica como la "asignación autoritativa⁶ de los valores con respecto al agua en una sociedad" (Turton, 2002). Dicha propuesta implica dos dimensiones de ampliación del concepto, una primera relacionada con la escala y una segunda de corte temático. En materia de escala, Turton (2002) propone un acercamiento a la hidropolítica desde lo individual hasta lo internacional, que tome en cuenta escalas intermedias como el grupo doméstico, la comunidad, las delimitaciones político-administrativas y lo nacional. Ello significa que, desde esta perspectiva, podemos estudiar la hidropolítica en cada una de las escalas si éstas resultan pertinentes. Con respecto al ámbito temático, Turton (2002) sugiere que son los temas vinculados con el contexto local los que resultan relevantes en la materia. Como ejemplo de ello, realiza un estudio sobre hidropolítica y la epidemia de VIH-SIDA en Sudáfrica debido a su impacto en materia hídrica y a su relación con los aspectos políticos.

La propuesta de Turton (2002) nos permite ir más allá del análisis de la dinámica de conflicto y cooperación entre Estados en torno a las aguas transfronterizas y nos sugiere que el campo de la hidropolítica remite a las interacciones políticas en torno al agua en diferentes escalas y temas específicos pertinentes. Ésta constituye una perspectiva estimulante para el análisis de las aguas transfronterizas en el caso de la frontera entre México, Guatemala y Belice. Así, más que una hidropolítica, deberíamos de pensar que existen hidropolíticas que podemos analizar desde diferentes enfoques porque se trata de procesos que se entrecruzan, que presentan cierta pluralidad y heterogeneidad.

⁶ Refiere, según el Diccionario de la Real Academia Española, a lo "que incluye o supone autoridad" y corresponde a la traducción del término "authoritative" en inglés, utilizado por Turton (2002).

Las hidropolíticas encontradas a lo largo de la investigación en las cuencas transfronterizas entre México, Guatemala y Belice presentan una combinación entre las dimensiones locales, fronterizas y transfronterizas dependiendo de su ámbito de acción con respecto a la línea de división política.

Las hidropolíticas locales y su dimensión transfronteriza

Evidenciamos en párrafos anteriores que la frontera entre México, Guatemala y Belice se caracteriza por una falta de cooperación en materia de aguas compartidas entre los gobiernos, pero que existe en el ámbito local una larga historia de relaciones de intercambios, negociaciones entre habitantes y autoridades de ambos lados de la frontera. De tal forma que podemos observar que las relaciones internacionales "locales" en materia de recursos hídricos son intensas y dinámicas.

Esta situación se debe a la existencia de un continuum cultural que trasciende la línea de delimitación política establecida a finales del siglo XIX, en particular en la frontera entre México y Guatemala. Todavía se encuentran grupos etnolingüísticos divididos por la frontera política que sostienen relaciones transfronterizas de diversa índole.

En este escenario transfronterizo, los intercambios comerciales son cotidianos y las vivencias son compartidas. Como lo ilustra el siguiente testimonio, para los habitantes de la zona fronteriza, la frontera no representa una separación:

"Inclusive prácticamente la gente de México algunos son familias por ejemplo con la gente de Oaxaqueño, Guatemala, niños de ese lugar llegan a recibir clase de este lado; únicamente los separa la línea nuevamente. Igual ahí, viven en total armonía" (funcionario municipal, Amatenango de La Frontera, México, 2008).

El agua es un elemento que favorece los intercambios transfronterizos debido a la presencia de tres ríos internacionales en las márgenes de los cuales se establecen intercambios comerciales y pasos de poblaciones muchas veces a un costado de las reglas formales de tránsito y de comercio. En las riberas de los ríos Suchiate y Hondo, el comercio es intenso y aunque es mucho menor en el caso del Usumacinta, el río también une a las poblaciones ubicadas en sus orillas. Ello significa que el agua, en las vivencias cotidianas de los habitantes de la frontera, más que un punto de conflicto, constituye un factor de unión entre personas y grupos que sostienen lazos sociales y de parentesco.

"A no, claro, es que allá, vaya, el sentir de la gente es diferente pues, es diferente, allá no existe ese tipo de problemáticas [conflictos], allá son amigos, son familiares, son familias, allá no existe ese tipo de diferencias pues, o sea, no hay conflictos pues por el

agua, no existe" (reunión inter-institucional, México, 2008).

Para el abastecimiento de agua, se establecen acuerdos transfronterizos de compra entre localidades, que recuerdan que para las poblaciones locales, el agua es percibida como un recurso local y no como un patrimonio de la nación o un bien público que los Estados pelean. En efecto, en México como en Guatemala, el agua es un bien público que pertenece a la nación y se encuentra bajo jurisdicción del Estado. Sin embargo, en la escala local transfronteriza, los acuerdos se establecen directamente entre los pobladores y son mediados por las autoridades locales sin intromisión de los Estados nacionales.

"Hay gente de Francisco I. Madero [México] que tiene raíces en Guatemala y así sucesivamente, no ha habido problemas. Los convenios son convenios muy internos, pero muy internos, las comunidades nuevamente lo que hacen es aportar una cuota, aportaron una cuota en su momento, cuentan con documentos como una compra de manantial y por eso no hay problema" (funcionario municipal, Amatenango, México, 2008).

Finalmente, en estos escenarios fronterizos caracterizados por la falta de conexión a los servicios públicos, el agua es un objeto fundamental de intercambios transfronterizos patrocinados por autoridades locales:

"Ellos compraron agua, precisamente con el municipio, en este caso de Cuilco [Guatemala], el ayuntamiento apoyó y hay documentos, la comunidad Nueva América los tiene, documentos donde se hizo una aportación, les donaron la fuente" (funcionario municipal, Amatenango, México, 2008).

En los acuerdos de intercambio, el agua se maneja con un bien sujeto a trueque por otros tipos de servicios, en particular la conexión a la electricidad del lado mexicano. Dicha situación es común debido a la ubicación de Guatemala en la parte alta de donde los mexicanos se abastecen de agua por gravedad y como consecuencia de la mejor situación en materia de servicios del lado de México.

"Casi toda la frontera, es pura luz mexicana. Por eso es que hay algunos lugares que están a cambio de luz; sucedió allá cerca de Amatenango de La Frontera, se llama Nueva América [México], se llama... ahí no recuerdo cómo se llama... Sonorita, no sé cómo se llama, ya ve que México o la colonia de aquí les da luz para allá con la condición de que desde allá le iban a dar agua potable, pero hubo un tiempo de que les cortaron el agua allá y aquí los de aquí les bajaron la palanca" (comité de agua potable, Amatenango, México, 2008).

Todos estos acuerdos de intercambios evidencian la existencia de relaciones internacionales "locales", es decir construidas desde las interacciones entre los actores que viven de ambos lados de la frontera política. Estas transferencias de agua de un país al otro (principalmente de Guatemala a México) constituyen

acuerdos locales de gestión transfronteriza que han sido denominados oficialmente “pasos transfronterizos de agua” por la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala. Mencionábamos anteriormente que fueron prohibidos por los Estados en nombre de la soberanía nacional (CILA, 2007) y debido a que se convirtieron en una fuente de conflicto interestatal. Dicha realidad permite observar que la frontera existe para los Estados, pero no para la población local. Así se articulan diversas interacciones en torno al agua desde lo local que poseen una dimensión transfronteriza porque rebasan la línea de demarcación internacional.

La cooperación impulsada por actores no estatales

En materia de cooperación, cuando el análisis incorpora a los actores no estatales gracias a la adopción de un concepto de hidropolítica más amplio, encontramos entre éstos una situación de interés en concretar iniciativas de cooperación en materia de aguas transfronterizas que contrasta con la falta de acciones de cooperación entre Estados. Dos grandes iniciativas en materia de cuencas transfronterizas han sido impulsadas en los últimos años. La primera fue promovida por una organización no gubernamental internacional y la segunda por un grupo de académicos.

La Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN) impulsó el proyecto Tacaná (UICN, 2004) que se desarrolló entre 2003 y 2005 con un claro enfoque transfronterizo en las cuencas asociadas al volcán Tacaná, es decir las cuencas de los ríos Coatán y Suchiate. El proyecto planteaba un esquema de cooperación transfronteriza pero no logró su objetivo debido a una serie de circunstancias (UICN, 2006) entre las cuales destaca la oposición de las autoridades federales mexicanas. Hoy en día, la organización centra su atención en la cuenca del río Cahoacán del lado mexicano que se caracteriza por no ser transfronteriza (UICN, 2008) y desarrolla actividades en las partes altas de las cuencas antes mencionadas del lado de Guatemala. Aunque ya no plantea directamente la gestión transfronteriza como un objetivo específico, contribuye de manera importante a los intercambios y a la concientización de actores locales en la materia.

El Comité Técnico Guatemala-México de Cuencas Compartidas surge como una iniciativa de un grupo de académicos en el año 2007 que logró agrupar a diversos actores gubernamentales, no gubernamentales y locales en torno a la necesidad de impulsar desde las realidades locales acciones de gestión integrada de microcuencas transfronterizas. En mayo de 2008, acuerda un plan marco de acciones en 16 microcuencas ubicadas encima de la frontera ubicadas en las cuencas de los ríos Suchiate, Coatán y Grijalva y define como prioritarias a 16 de ellas (Comité Técnico, 2008). En julio de 2008, la propuesta

es sometida a la reunión binacional entre México y Guatemala y no considerada en la agenda de ambos gobiernos.

En ambos casos, se trata de iniciativas concretas desde las escalas local y regional que no han sido del interés de los Estados nacionales pero que no solamente han logrado articular a los esfuerzos de distintos actores en torno a propuestas, sino han contribuido a la sensibilización de autoridades gubernamentales en la materia.

CONCLUSIÓN

La ampliación del concepto de hidropolítica a otros actores, escalas y temas en torno al análisis de las interacciones políticas en materia de aguas compartidas en la frontera entre México, Guatemala y Belice es pertinente en la medida que nos permite tomar en cuenta las realidades locales y evidenciar que, más allá de la apariencia de ausencia de conflictos y cooperación interestatal, las hidropolíticas locales son dinámicas y heterogéneas y rebasan el *statu-quo* promovido por los Estados nacionales.

Las relaciones internacionales en materia de aguas compartidas son a la vez el resultado de las hidropolíticas locales y de los acuerdos entre Estados nacionales, por lo cual el análisis debe de considerar a ambas dinámicas.

Una búsqueda de cooperación participativa encaminada hacia la gestión integrada del agua en cuencas transfronterizas debe de resolver la problemática de la intermediación entre las hidropolíticas locales y las relaciones interestatales y de vinculación entre el eslabón local -muy activo- y el político-diplomático -poco activo- en la región estudiada.

Una de las dificultades para lograr esta articulación reside en el hecho que: “los recursos hídricos, especialmente los recursos hídricos transfronterizos son susceptibles de intereses colectivos estrechos con puntos de vista expresados en términos altamente emocionales” (Phillips et al, 2008).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allan, Tony. 2001. The Middle East Water Question. Hydropolitics and the global economy. Tauris London y New York, 382 p.
- Castro Soto, Gustavo. 2010. Las represas sobre el río Usumacinta en Chiapas. Otros Mundos AC. Chiapas, México. 03/05/2010. <http://www.otrosmundoschiapas.org>, e-mail: guscastro@otrosmundoschiapas.org
- Colom de Morán, Elisa. 2009. Política de Aguas Internacionales de Guatemala, Ponencia presentada en el I Encuentro de la Iniciativa Mesoamericana para la Paz y el Desarrollo en Cuencas Compartidas, El Zamorano, IDRC, La Antigua, Guatemala.

- Comisión Federal de Electricidad (CFE). 2008. Potencial en el estado de Chiapas. 20/09/2008. <http://www.cfe.gob.mx>.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Belize (CILA). 2003. Acta número 2, Belice, Belice, 10 de junio.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala (CILA). 2007. Acta número 11, México D.F., 7 de diciembre.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). 2007. Diagnóstico integral para el manejo sustentable del agua en la cuenca internacional del Río Hondo, México- Belice, al año 2025. Informe final. CONAGUA. México D.F.
- Comité Técnico de Cuencas Compartidas Guatemala-México. 2008. Plan marco. Gestión integrada de las cuencas hidrográficas compartidas para el desarrollo rural sustentable transfronterizo Guatemala - México, Documento de trabajo, San Cristóbal de Las Casas, México y Guatemala.
- De Stefano, Lucia, Lynette de Silva, Paris Edwards y Aaron T. Wolf. 2009. Updating the International Water Events Database. *En* Programme for Water Conflict Management and Transformation, Dialogue Paper, Side Publications Series, Oregon State University, From Potential Conflict to Cooperation Potential (UNESCO PCCP), The United Nations - World Water Assessment Programme, Paris.
- Elhance, Arun P. 1999. *Hydropolitics in the Third World. Conflict and Cooperation in International River Basins*, United States Institute of Peace Press, Washington, 309 p.
- García García, Antonino. 2010. *Instituciones y pluralismo legal: la hidropolítica en la cuenca transfronteriza Grijalva (1950-2010)*. Tesis de Doctorado en Ecología y Desarrollo Sustentable. El Colegio de La Frontera Sur. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.
- García García, Antonino y Edith F. Kauffer Michel. 2011. Las cuencas compartidas entre México, Guatemala y Belice: un acercamiento a su delimitación y problemática general. *Frontera Norte*, 45 (23): 131-161.
- Oregon State University y Institute for Water and Watersheds. 2010. International Water Event Database 1950-2008, 21/09/2010. <http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/interwatereventdata.html>
- Philipps, David J.H, Anthony Allan, Marius Claassen, Jakob Granit, Anders Jågerskog, Elizabeth Kistin, Marian Patrick y Anthony Turton. 2008. *The TWO Analysis: Introducing a Methodology for the Transboundary Waters Opportunity Analysis*, Report 23, SIWI, Stockholm.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2010. Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, Unidad de Enlace, Oficio SEMARNAT/UCPAST/UE/211/10, México D.F.
- Transboundary Freshwater Dispute Database (TFDD). 2007. Oregon State University. 03/02/2009. <http://www.transboundarywaters.orst.edu/>.
- Turton, Anthony. 2002. *Hydropolitics: the concept and its limitations*, p. 13-19. *En* Turton, Anthony y Rolando Henwood (eds.). *Hydropolitics in the developing world: a Southern African perspective*, African Water Issues Research Unit, Pretoria.
- Turton, Anthony. 2008. *The Southern African Hydro-political Complex*, p. 21-79. *En* Varis Olli, Cecilia Tortojada, Cecilia, y Biswas, Asit K. (eds.). *Management of Transboundary Rivers and Lakes*, Springer, Berlin.
- Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN). 2004. Proyecto de Manejo Integrado de Cuencas Asociadas al Volcán Tacaná México-Guatemala, UICN, México.
- Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN). 2006. Informe final del proyecto Tacaná. Tres años de caídas, riesgos y logros, Presentación ante el Consejo de Cuenca de la Costa de Chiapas, Tapachula, 15 de noviembre.
- Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN). 2008. Proyecto Cahoacán: manejo de la cuenca del río Cahoacán, Chiapas, México a través de la conservación y restauración de microcuencas, para prevenir daños causados por el exceso de agua, Presentación ante la reunión del Comité Estatal de Microcuencas, 23 de enero, Tuxtla Gutiérrez, México.
- Upreti, Kishor y Salman M.A Salman. 1999. *Hydro-Politics in South Asia: A Comparative Analysis of the Mahakali and the Ganges Treaties*. *Natural Resources Journal*, 39:2. Spring <http://ssrn.com/abstract=171394>.
- Waterbury, John. 1979. *Hydropolitics of the Nile Valley*, Syracuse University Press, Syracuse, USA, 301 p.
- Wolf, Aaron T. 1995. *Hydropolitics along the Jordan River: Scarce Water and its Impacts on the Arab-Israeli Conflict*, United Nations University Press, Tokyo, 272 p.
- Wolf, Aaron T. 2007. *Hydropolitical Vulnerability and Resilience: Series Introduction*. *En* United Nations Environment Programme, *Hydropolitical Vulnerability and Resilience along International Waters*. Latin America and the Caribbean, United Nations Environment Programme-Universidad Nacional de Costa Rica-Oregon State University, Corvallis, USA, 106 p.
- Wolf, Aaron T., Shira B. Yoffe y Mark Giordano. 2003. *International waters: identifying basins at risk* *Water Policy*, 5: 29-60.