

**El paradigma actual del manejo del agua como gestión del conflicto en la crisis ambiental.
Política pública y vulnerabilidad social**

**The current paradigm of water management as conflict management in the environmental
crisis. Public policy and social vulnerability**

Yanga Villagómez Velázquez¹

Resumen: Algunos enfoques sobre el manejo de los recursos hídricos señalan que, desde hace décadas, en México el Estado ha intervenido de manera decisiva al establecer los criterios que definen las prioridades, el financiamiento para la construcción de obra y el desarrollo de planes y programas de saneamiento y drenaje, entre otros aspectos. Es decir, la política pública ha sido realizada con un enfoque muy centralizado que se acentúa con la Conagua, lo cual parece tener ya sus límites. (Cardona, 2004; Palacios y López, 2004; Semarnat, 2004 y 2011).

Abstract: Some approaches to the management of water resources indicate that for decades in Mexico, the state has intervened decisively to establish the criteria for defining priorities for the financing of public works construction and for the development of plans and programs for sanitation and drainage systems, among other aspects. That is, public policy has been executed with a highly centralized approach as accentuated by CONAGUA (the National Water Commission), which now seems to have reached its limits. The mechanisms and criteria used in the allocation of water—these being established by decision-makers with restricted participation by all sectors of user sectors or only a part of them—generate an atmosphere of constant conflict. This is due to the impact that the restrictions on access to t

Palabras clave: recurso hidrico; conflicto social

El cambio de paradigma en el manejo del agua.

Algunos enfoques sobre el manejo de los recursos hídricos señalan que, desde hace décadas, en México el Estado ha intervenido de manera decisiva al establecer los criterios que definen las prioridades, el financiamiento para la construcción de obra y el desarrollo de planes y programas de saneamiento y drenaje, entre otros aspectos. Es decir, se ha hecho política pública con un enfoque muy centralizado y éste ha funcionado gracias a un cuerpo administrativo burocrático

¹ Investigador titular en el Centro de Estudios Rurales desde 2005. CER-Colmich

que pasó de las sucesivas secretarías sexenales correspondientes (Secretaría de Agricultura, Recursos Hidráulicos, Ganadería) a la creación de un organismo descentralizado como la Conagua actualmente. Además, con mucha frecuencia se maneja la idea de que el agua, su distribución, las decisiones tomadas en relación a la infraestructura que se requiere para abastecer a la industria, las ciudades o al sector productivo agrícola, es un asunto de seguridad nacional (Constantino, R.M., y Góngora, E.M., 2006: 469), con lo cual dicho criterio se usa con frecuencia como argumento categórico y contundente para evitar que la ciudadanía intervenga en un aspecto fundamental de la vida pública nacional. Al mismo tiempo, los mecanismos y criterios que se usan en la asignación de agua -al ser éstos establecidos por tomadores de decisiones con la participación restringida de la totalidad de sectores de usuarios o solamente con una parte de ellos-, genera un ambiente constante de conflictos, debido al impacto que las restricciones de acceso al recurso plantea para la vida económica y social de los afectados.¹ De este modo, se tiene una diversidad significativa de grupos involucrados, cuya complejidad de intereses, con frecuencia contrapuestos, provoca un escenario social caracterizado por la falta de regulación y que es lo que produce en parte la situación de conflicto. Por tal motivo, se ha sugerido ya de manera insistente actuar de manera urgente, para que la intervención estatal y la de los organismos operadores desactiven dichos conflictos mediante una “gestión integrada” del recurso hídrico, ya que no se puede seguir abordando la problemática actual a partir del criterio usado convencionalmente del “agua sectorial.”² (Vargas, R., 2006:14)

Cada forma de aprovechamiento depende mucho de las restricciones propias que se presentan en el entorno ecosistémico del que se obtiene el recurso agua y de su gestión, ya que puede haber cambios en su disponibilidad, según la región climática. Pero también las condiciones materiales concretas condicionan las formas de aprovechamiento como en las cantidades de agua o en los umbrales de desperdicio en las zonas de riego agrícola, por ejemplo, además de las condiciones de mantenimiento de la red de agua potable y en su caso, de las condiciones de deterioro o su consumo excesivo en centros urbanos. En el caso de las grandes ciudades, también depende de los niveles de diferenciación social en su uso, como en la ciudad de México donde se detectan zonas donde el consumo de agua rebasa las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (Jiménez, *et al.*, 2004:16), al mismo tiempo que en otras zonas, como la Delegación Iztapalapa, se ve claramente que hay un consumo mínimo de agua a

un costo realmente preocupante, dada la composición social de su población con niveles de mayor marginalidad económica y social. En este sentido, hay un claro componente social detrás de las condiciones que permiten o no el acceso a agua para uso doméstico en las concentraciones urbanas.

Según la Comisión Nacional del Agua (Conagua), en los últimos cincuenta años la disponibilidad de agua per cápita ha caído en un 60% en México, lo cual se refleja en que 11 millones de personas no tienen acceso real al agua potable. Esta situación, explica parcialmente que con frecuencia, la cantidad de casos por conflictos por el acceso al agua se multipliquen en el país y cada vez es más necesaria una verdadera política pública que regule y genere los mecanismos de normatividad necesaria con criterios claros para permitir el acceso al recurso, sin discriminación ni despojo a poblaciones en estado de vulnerabilidad social. En ese sentido, es necesario que la política se adapte a las nuevas condiciones y necesidades, pues sólo en esa medida será capaz de resolver de manera eficiente los casos de controversia. Esto es doblemente importante si se considera que en el ámbito geográfico nacional, las regiones de México con mayor tasa de crecimiento industrial y de concentración poblacional se ubican en lugares donde hay una relativa escasez en la disponibilidad de agua, como en las regiones del norte y la cuenca Lerma-Chapala-Santiago, donde ya se presentan casos importantes de sobreexplotación de acuíferos debido a las condiciones socio-económicas prevalecientes, al igual que en los 105 acuíferos sobreexplotados de otras cuencas y de los que se extrae 53.6% del agua subterránea para todos los usos. (Cardona, 2004; Palacios y López, 2004; Semarnat, 2004 y 2011).

En este contexto, las decisiones tomadas para favorecer la construcción de importantes obras de infraestructura (como presas y trasvases y de manera más reciente, el fracking) para satisfacer la demanda de agua de algunos sectores de usuarios como los empresarios de las agroindustrias o las grandes concentraciones urbanas, tienen un impacto social importante y en esa medida están generando tensiones sociales y conflictos con los pobladores de aquellas regiones de donde se extrae, se entuba o se retiene el agua para dichos fines. Estos aspectos exigen conocer mejor dichos conflictos, ya que sólo en esa medida se podrán fortalecer estrategias de gestión integrada,³ al mismo tiempo que las distintas instancias que intervienen en el manejo del agua tendrían mejores condiciones para aplicar mecanismos adecuados para desactivar conflictos latentes y dar una solución socialmente aceptable a los que ya existen. Hasta

el momento, parece ser que la situación es más bien al contrario, en el sentido de no haber instancias de concertación, negociación y arreglo a la difícil situación de acceso al agua que enfrentan algunos grupos sociales en condiciones de desventaja frente a la autoridad competente. La noción de *integral* en el manejo de los recursos es un principio correcto, pero no puede relativizarse la existencia de grupos humanos que dependen de ellos y gracias a los cuales éstos se conservan o reproducen.

En este contexto, un objetivo importante es instrumentar una verdadera política pública - que al parecer aún no existe como tal-, que promueva una mejor distribución (incrementar la oferta) y que propicie un adecuado tratamiento de la demanda, calidad y disponibilidad del recurso, al mismo tiempo que impida el incremento de las extracciones de los acuíferos superficiales y subterráneos, dados los niveles de estrés hídrico que ya se presenta en ellos (Constantino, R.M. y Góngora, E.M., 2006:469), pues a largo plazo esto afecta las condiciones de mantenimiento de su sustentabilidad.

Una forma de acercarse a dicho objetivo es identificar primero aquellos aspectos existentes en la relación entre disponibilidad, distribución y calidad del agua con la creciente demanda por parte de los distintos sectores de usuarios del recurso, sean éstos ciudadanos, organizaciones políticas y sociales, empresas, industrias o instituciones públicas y privadas, pueblos indígenas, municipios y los gobiernos de entidades federativas. Una idea central en este principio de identificación de actores, es que todos ellos son usuarios de agua y no es conveniente aplicar en la asignación de derechos de acceso al recurso criterios de discriminación, ya que de esa manera se impide que uno u otro tipo de usuario, vea limitado el acceso al agua, con lo cual se propiciaría un potencial conflicto entre ellos.

En este contexto nacional, la gestión centralizada del agua ha generado infinidad de conflictos y al mismo tiempo, esta situación ha convertido al Estado mismo en el gestor permanente de los conflictos creados por él mismo. Además, en la medida en que este recurso es regulado y administrado por el Estado, las relaciones de tensión que se producen entre la administración federal y los distintos sectores de usuarios afectados, se ubican en la órbita de las políticas públicas en términos instrumentales y en el de la gobernabilidad en términos estructurales. Un ejemplo de ello son las controversias entre pueblos y comunidades indígenas, en las que casi siempre los conflictos surgen con planteamientos hacia el Estado en sus diferentes

ámbitos (Constantino R.M. y Góngora, E.M., 2006:472).

En esta perspectiva, varios autores (Castro, 2002; Dourojeanni y Jouraviev, 2001; Toledo, 2002, Campana, 2000, Cazorla-Clariso, 2003, Fernández-Jáuregui, 2003) manifiestan que ya es tiempo de cambiar la concepción centralizada que predomina de en la gestión del agua, ya que ésta ha dejado de ser funcional en la medida en que no es aconsejable insistir en una perspectiva técnica como medio para resolver los problemas relacionados con este recurso. En efecto, hay que considerar que la aparición y la frecuencia de los conflictos por el agua son producto de las tensiones sociales y culturales en algunas zonas del país como consecuencia de la escasez del recurso, de los problemas derivados de su inadecuada distribución, disponibilidad, calidad, control, desperdicio, contaminación, etc. Y dichas causas durante años fueron entendidas como problemas cuya solución era eminentemente técnica, ya que éste era el paradigma hegemónico en la planificación hidráulica (el del ingeniero civil) y que sólo consideraba el factor de la oferta y la demanda como elemento central para la distribución del recurso en los crecientes núcleos urbanos y en los sistemas de riego del sector agrícola (Toledo, 2002:12-13). Es decir, no se consideraban otras variables que son importantes y que están presentes en el ámbito rural, como por ejemplo la existencia de organizaciones como las uniones de ejidos, los municipios, los pueblos y las comunidades indígenas, quienes como usuarios, también requieren un acceso adecuado al recurso.

Además, dicho enfoque técnico, muy extendido en México durante gran parte del siglo XX, consideraba el factor poblacional básicamente desde la óptica de la dotación de un servicio público, pero no vinculaba la gestión gubernamental del agua con el resto de los recursos naturales, ni ponía atención suficiente en las especificidades socioculturales y económicas de las poblaciones locales. Es decir, no era un enfoque de manejo integral del recurso.

Las limitaciones del paradigma imperante desde la creación de los primeros organismos reguladores de los recursos hídricos del país que se remontan a la década de los años 30, está claramente marcado por la incomprensión cultural y sociológica de las condiciones materiales, económicas, políticas y de organización en las que viven las poblaciones usuarias del agua, sobre todo en el ámbito rural, pero no nada más en él. Por lo anterior, una primera condición para diseñar una nueva política pública integral en materia de recursos hídricos es que ésta sea concebida partiendo de las condiciones actuales en las que viven las poblaciones concernidas,

dentro de las cuales es importante incluir el factor cultural, en el que los recursos de los ecosistemas tienen un valor social, pues forman parte del patrimonio histórico, social, de los grupos sociales concernidos.

La idea central es que aunque las formas de satisfacer las necesidades básicas de saneamiento y acceso al agua son las mismas, la sociedad se transforma y con ello también los criterios para determinar cuáles son las prioridades en el acceso al recurso. Por eso es importante que la estructura burocrático-administrativa de los organismos encargados de la gestión de los recursos hídricos, en lugar de ser manejadas como hasta ahora, es decir, como entidades monolíticas y petrificadas en un pasado de abundancia y de financiamiento irrestricto para construir obras de infraestructura hidráulica, mantenga y fortalezca la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones mundiales respecto a los desafíos que imponen fenómenos como el cambio climático y los impactos que éste genera a nivel de disponibilidad, conservación de fuentes, acceso al agua, saneamiento, etc.

De no ser así, habrá consecuencias graves que desbordarán la capacidad administrativa de instrumentar y aplicar soluciones en el sector. En ese sentido, México se caracteriza por una pronunciada ineficacia en la política pública relativa a los recursos hídricos, ya que en ella no se incluye de manera efectiva en la toma de decisiones a sectores sociales considerados tradicionalmente como marginados y sólo se les considera como coadyuvantes en dicha toma de decisiones. Uno de estos sectores en el mundo rural mexicano son las comunidades indígenas, cuya situación y necesidades son muy específicas, debido a una serie de variables geográfico-demográficas (aislamiento, falta de caminos e infraestructura en servicios públicos, marginación), además de su cercanía y acceso al recurso, lo cual las sitúa en condiciones de riesgo para la incidencia de enfermedades y la atención médica necesaria que de dicha situación de vulnerabilidad se deriva.

Además, dada la relación de proximidad con los ecosistemas existentes en sus regiones y territorios culturales de influencia, deben realizar actividades de conservación de la capa vegetal, en dichos ecosistemas para permitir la recarga de acuíferos, de manantiales como fuente importante de abastecimiento de poblaciones rurales y urbanas y acceder a agua de buena calidad. Es decir, se trata de un conocimiento del entorno natural y de su biodiversidad que ningún otro sector de la sociedad posee. Además, en dichas comunidades se han generado dispositivos de

organización social realmente complejos y demandantes en tiempo y esfuerzo humano que han permitido consolidar un importante capital social para realizar tareas de conservación, reforestación o para combatir incendios en época de estiaje.

Sin embargo, frente a esta realidad ampliamente documentada en estudios, tesis, investigaciones, artículos y bibliografía especializada, hay una ausencia de disposiciones oficiales en el marco jurídico y legislativo que tomen en cuenta estas condiciones actuales. En efecto, ni la propia Ley de aguas nacionales escapa a esta situación, ya que posee vacíos que bloquean la transparencia y la sustentabilidad en el manejo del recurso hídrico. Por lo anterior, es pertinente sugerir una conciliación, estratégica y con miras al logro de una adecuada gestión integral del recurso, entre las legislaciones nacionales sobre el agua con las formas de manejo locales y propias de los pueblos indígenas y coordinar las estrategias de aprovechamiento ambiental considerando el ecologismo de los pobres en ámbitos rurales (Gentes, 2002, 2002b) y los mecanismos de participación campesina (Campana, 2000) y ciudadana, entre otros aspectos.

Otros autores centran el problema de la participación social en materia de recursos hídricos desde la perspectiva de la equidad social, ya que, según ellos, la aparición de conflictos asociados al agua, al menos en parte, depende de condiciones específicas de desigualdad en el acceso al recurso (Batista, 1998:4) y, desde un plano más amplio de interrelación, se propone que la incidencia de conflictos por agua se asocia con las luchas sociales por la democratización del Estado mediante el sometimiento de la gestión pública al control democrático de la ciudadanía (Castro, 2004:339), lo cual parece una tendencia cada vez más marcada a nivel regional. Prueba de ello es el crecimiento y proliferación de organizaciones de la sociedad civil en localidades de comunidades y municipios y cuyas reivindicaciones aspiran a la defensa de las fuentes de agua ubicadas dentro de su territorio de influencia, realizando acciones colectivas para impedir la realización de obras de infraestructura hidráulica, ya que -según ellas-, éstas representan un acto de despojo de un recurso vital para las comunidades en cuestión.

En otro aspecto, algunas instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, consideran que la gestión integrada de los recursos hídricos implica la toma de decisiones y el manejo del recurso considerando las necesidades específicas de los distintos usuarios, por lo que debe ser un proceso consultivo y participativo en el que la relación entre actores y el medio ambiente estará organizada en función de las reglas acordadas (Van Hofwegen, 2000:8). No

puede negarse que lo anterior sea un buen principio organizativo, sin embargo, en la realidad en la que ocurren las confrontaciones y las movilizaciones sociales y donde con frecuencia intervienen las fuerzas del orden, la vida social adquiere otra perspectiva.

El conflicto en el manejo del agua.

El estudio de las características que adoptan una buena parte de los conflictos por agua que ocurren en México, muestra que éstos obedecen a las polémicas que los usuarios sostienen en las instancias gubernamentales por definir el tipo de uso del agua que se hará en las cuencas, lo que remite a una serie de preguntas obligatorias como ¿dónde aparece reglamentado quién define y determina el uso que se le da al agua en cada cuenca? ¿qué tan integral es el manejo del recurso cuando hay una clara tendencia a su privatización? ¿de qué manera se llenan los vacíos legales para hacer transparente el manejo del recurso y su gestión para propiciar un acceso en condiciones de equidad?

Una revisión documental de los hechos sociales que derivan en conflictos por el agua muestra que una cantidad importante de ellos posee un común denominador y es el de las confrontaciones entre comunidades, empresas y el Estado. En efecto, las problemáticas socio-ambientales que generan la formación de asociaciones y organizaciones civiles de defensa de derechos de agua derivan en movilizaciones, que a su vez son producto de complicados procesos organizativos para realizar acciones colectivas en contra de quienes desarrollan proyectos productivos que son potencialmente una amenaza o que perjudican de alguna manera los intereses de los pobladores, quienes poseen sus propias formas de acceso al recurso y desean conservarlas. Otro punto de confrontación se debe a la opacidad en la información para identificar a los actores, sus intereses, así como su diversidad y heterogeneidad. Esta situación impide el diálogo e intensifica las disputas, el planteamiento de las controversias lo cual impide la posibilidad de llegar a acuerdos.

En la última década esta tendencia parece incrementarse, por lo que es importante identificar los factores que ocasionan esa situación conflictiva y diseñar mecanismos que permitan desactivarla. En esta perspectiva, una política pública eficiente debe adaptarse a las necesidades locales de gobernabilidad de los recursos hídricos en los lugares donde ya es frecuente la movilización social y las tensiones con la administración pública. Un ejemplo claro

de eso son los emprendimientos extractivos de envergadura en los que se hace un uso intensivo de agua y otros recursos naturales, lo cual genera un impacto irreparable en las condiciones socio-ambientales en las comunidades afectadas y en los ecosistemas propiamente dichos.

La confrontación a la que se ha llegado en los conflictos por el agua es tan preocupante, que se ha tenido que considerar que el derecho al agua debe ser entendido también como un derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS), lo cual lo ubica como la prioridad de este uso frente a los demás. A nivel social esta mirada plantea un desafío, ya que tiene que ver con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que promueven la lucha contra la pobreza, la protección de las libertades y el fomento de sociedades más inclusivas. (Martin, L. y Justo, J.B., 2015).

Algunos especialistas que se han dedicado al estudio pormenorizado de los conflictos por el agua se han esmerado en elaborar una clasificación que se presenta de la siguiente manera: se basan en un modelo que involucra relaciones de tensión, disputa o controversia entre lo que genéricamente denominamos poderes (relación horizontal: C1), entre particulares frente a diferentes ámbitos de poder gubernamental (relación vertical: C2) y entre particulares frente a particulares (relación horizontal: C3). En términos estructurales se ha concluido que las relaciones conflictivas verticales, esto es, la oposición entre particulares y alguna instancia de poder gubernamental, es la más recurrente en México. Seguirían los conflictos entre diferentes niveles y órdenes de poder gubernamental tienen una incidencia nacional. Por último, los casos en donde la relación de tensión se da únicamente entre actores particulares. Si se considera la perspectiva de la gestión integrada de los recursos hídricos vigente en el país, el tema que resalta como causa de conflicto es la sobreexplotación de los acuíferos, ya que su incidencia aparece geográficamente precisamente en aquellas regiones o sub-cuencas donde se ubican los acuíferos sobreexplotados. (Constantino, R y Góngora, E., 2006: 496 y 514).

Algunas variables generales importantes para orientar la aplicación de políticas públicas en el sector hidráulico del país son las siguientes: en relación a los usuarios agrícolas, las causas de los conflictos por el agua son por dotación, escasez y control del agua, que también se ha convertido en el punto de tensión entre usuarios particulares y el Estado. Finalmente, el aspecto financiero generador de conflictos se relaciona con los adeudos de los gobiernos municipales por el uso del recurso. Por otro lado, se constata una creciente participación de organizaciones civiles

y de grupos ambientalistas en diferentes problemáticas sociales que movilizan el interés de la ciudadanía por mejorar el acceso al agua, con lo cual, los mecanismos de toma de decisiones y participación social debe considerar estas interacciones entre sectores de usuarios y la burocracia que administra el recurso.

Algunos autores, en sus estudios sobre el manejo de los recursos hídricos, han concluido que el entorno social, político, económico y cultural del agua en el país presenta tensiones importantes. La disponibilidad del recurso es la variable que aglutina la mayor parte de la conflictividad en el país, lo cual la relaciona, en consecuencia, con diferentes problemáticas y situaciones concretas de escasez. Además, el marco en el que se inscribe la mayor parte de las situaciones de tensión por el recurso en México se relaciona con demandas de la población frente a la escasez y por el control del recurso hídrico por parte de distintos gobiernos estatales y municipales, así como por las controversias surgidas en el ámbito de los adeudos y cobros por su consumo.

La disponibilidad de agua en México no se presenta de la misma manera en los estados y regiones del país, sino que se presenta de forma diferenciada por regiones. Por ende, la escasez del recurso se sitúa en el ámbito espacial como variable central. Las regiones hidrológicas (incluidas funcionalmente en mesoregiones) presentan rangos de escasez diferenciados, asociados a la disponibilidad media natural, al comportamiento demográfico y a los patrones de uso de las cuencas hidrológicas. Es decir, no puede haber soluciones iguales que se apliquen en regiones tan diferentes.

A pesar de que en el contexto de México las regiones hidrológicas Pacífico Sur (V) y Frontera Sur (XI) son consideradas con una alta disponibilidad de agua, dados sus niveles también elevados de precipitación anual, en años recientes se han presentado importantes casos de conflictividad en torno al agua, lo cual muestra la necesidad de poner mayor atención en los factores socioculturales que inciden en el manejo del recurso en los ámbitos regionales.

Por otro lado, al parecer existen tres formas básicas de relación conflictiva en torno al agua, dos horizontales y una vertical. La relación vertical (conflictos entre particulares y poderes públicos) es la de mayor recurrencia en el país y en la que se sitúa la mayor proporción de acciones directas que pueden generar escenarios de inestabilidad que comprometen la posibilidad de una gobernabilidad eficiente.

Además, los actores involucrados en los conflictos por el agua, se localizan tanto en los ámbitos rurales como en los urbanos: en el primero la mayoría de casos es en torno a demandas por escasez para uso agrícola en distritos de riego y, en menor proporción, en la infraestructura, sea para solicitarla, sea para oponerse a ésta, ya que con frecuencia las comunidades rurales son objeto de decisiones que afectan de manera definitiva con el agua y lo viven como un despojo promovido por las esferas mismas del gobierno, ya sea estatal o federal.

Todos estos componentes mencionados formarían parte de una visión de gestión pública en materia hidráulica que podría generar respuestas adecuadas y en correspondencia con los escenarios de conflictividad que se han investigado, aunque para hacer integral y funcional tal esquema, es necesario que se consideren las siguientes condiciones:

Considerando que la conflictividad en relación al agua seguirá siendo un factor constante en las relaciones del Estado con los sectores de usuarios involucrados en el acceso y gestión del recurso, al parecer aquel, a través de sus diversas agencias (Conagua, Semarnat, Conabio, INECC, Conanp y Conafor), deberá crear mecanismos de monitoreo y seguimiento (cuando menos en aquellos casos considerados como de mayor importancia) en dos formas: i) para generar información permanente y sistematizada sobre la recurrencia de conflictos en las diferentes regiones, que permita elaborar diagnósticos confiables y validados metodológicamente, de tal forma que se pueda prever y abordar la incidencia de casos conflictivos en forma adecuada; ii) como instrumento de planeación institucional de intervención para la solución de las tensiones.

El análisis de los conflictos por el agua

En la gestión del agua coinciden una multiplicidad de actores muchas veces con objetivos divergentes: gobiernos nacionales, estatales y municipales, organizaciones de usuarios, comunidades indígenas (con sus propias reglas y sistemas ancestrales de manejo –Usos y Costumbres), organismos operadores de sistemas de agua potable y saneamiento, usuarios industriales y generación de hidroelectricidad. El enfoque sectorial de gestión hídrico pudo funcionar en otro momento, pero en la actualidad, dada la creciente escasez, conflictos y externalidades generalizadas, este enfoque ya es inadecuado por dos motivos principalmente: - por la falta de neutralidad por parte de la autoridad sectorial (Conagua en su caso) respecto de la toma de decisiones, ya que aquella dará preferencia a los usos relacionados con sus metas y fines

de existencia y –porque genera una distribución de las funciones de gestión que no responde a las características físicas del recurso y a su uso óptimo lo que genera duplicidad de responsabilidades, vacíos de gestión y evasión de responsabilidades.

Para tener una idea precisa del interés que los usuarios tienen respecto del uso del agua, tal vez valdría la pena considerar ¿qué idea tiene cada usuario del recurso agua? Un productor, de acuerdo con los reglamentos internos de una colectividad de usuarios en una comunidad no tiene la misma idea que la de un empresario agrícola y mucho menos la de un técnico de campo que debe dar cuenta de las condiciones materiales y técnicas de funcionamiento de la infraestructura hidráulica de un distrito de riego, por ejemplo. El primero considerará los dispositivos de acceso y exclusión al recurso, estará al tanto de las penalizaciones vigentes en caso de no cumplir con las reglas explícitas o implícitas de acceso y exclusión al recurso; el segundo estará más preocupado por conseguir una concesión para el uso de agua de buena calidad para proseguir con sus intenciones de empresario agroexportador y tiene en cuenta que no puede regar con agua contaminada de los canales que caracterizan la infraestructura hidráulica de los módulos de distritos de riego por ejemplo, con lo cual se debe obtener acceso al agua de un pozo concesionado, que no esté sujeto a las determinaciones de veda impuesta por la Conagua, en caso de que se haya detectado una eventual sobreexplotación del acuífero. El organismo operador del sistema de agua potable y saneamiento estará al tanto de la autorización necesaria para dar salida a las aguas residuales vertidas que contaminan las aguas superficiales, ante la falta de una planta de tratamiento con capacidad suficiente. Por esta situación entonces es importante tener claro lo que se pretende hacer una vez que se tenga acceso al recurso y hacerlo explícito al momento de presentar y sincerar las posiciones y los intereses de cada sector de usuarios. Por desgracia, esto no impide que haya diferencias importantes, estrategias equivocadas, mal intencionadas y en ocasiones perjudiciales que afectan y enfrentan a sectores de usuarios y de la sociedad. Con frecuencia los colectivos ciudadanos que se han formado como respuesta a procedimientos y decisiones tomados por la administración central y que han afectado de alguna manera el acceso al agua a un sector importante de usuarios, demuestra la incidencia de irregularidades, trato discrecional y la inexistencia de parámetros que marquen y orienten las decisiones respecto de la administración del agua en el contexto de una política pública.

Los usos y los usuarios que se ubican aguas abajo dependen de lo que suceda con el agua

aguas arriba (calidad, cantidad y tiempo de los sobrantes; caudales de retorno y pérdidas de los usos y los usuarios). Esta condición genera en sí misma una asimetría que se refleja en un desequilibrio de fuerzas que dificulta el aprovechamiento óptimo y sustentable, lo que incide en la presencia de una serie de condiciones propicias para un escenario donde ocurren, de manera inevitable, los conflictos por causa del agua. Es por ello que se requiere la intervención del Estado, ya que de otra manera es más difícil prevenir y solucionar conflictos, sobre todo si se considera que de alguna manera la “gestión del agua es una gestión de conflictos.”

Los paradigmas usados para abordar el tema del agua han sido desde el que maneja una perspectiva esencialmente técnica, pasando por el económico agrícola-industrial, hasta llegar al ambiental y de manera más reciente, el social.

El cambio de paradigmas, la versatilidad en la comprensión de los procesos de causa efecto, en la explicación de los fenómenos de origen natural y su interconexión con la consecuencias e intervención de la acción humana a través de proyectos de construcción de infraestructura, por ejemplo, han generado situaciones de impacto ambiental importantes y sin retorno, lo cual a largo plazo ha afectado los niveles de disponibilidad de agua de calidad para uso humano.

¿Cómo identificar los componentes de los conflictos por el agua?

En todo conflicto por el agua hay aspiraciones (pretensiones y las resistencias) de los actores que intervienen en él. Las primeras obedecen al intento de modificar el status quo de la distribución o aprovechamiento del recurso hídrico (mediante proyectos agrícolas, mineros, de infraestructura). Dicha intencionalidad trae como consecuencia un cambio en la cantidad, calidad y disponibilidad del agua. Por su parte, la resistencia expresa la oposición a dicha pretensión, como en el caso de los pobladores que se verán afectados por el cambio en la cantidad, calidad y disponibilidad del recurso. Además, los conflictos por el agua están muy relacionados con las desigualdades sociales. En las resistencias subyacen demandas de participación en la toma de decisiones que afectan a las comunidades, el reconocimiento de necesidades específicas de cada grupo social y la distribución de los beneficios, costos y las externalidades que genera la forma de aprovechamiento que se pretende. Dichos aspectos trascienden a la relación con el recurso hídrico en sí y se catapultan para propiciar una reconfiguración entre las relaciones sociales y

económicas.

Por otro lado, en esas pretensiones y resistencias que definen el contexto de los conflictos por el agua, ambas pueden darse al interior de un mismo paradigma o provenir de otros tipos de ellos, lo cual genera diferentes escenarios del conflicto en sí y por lo mismo la capacidad de encontrar posibles soluciones se complejiza.

Los conflictos por el agua suelen ser conflictos distributivos, de derechos de acceso al recurso o de externalidades. El objeto de estos conflictos remite a: -distribución de derechos sobre los recursos hídricos en términos de la calidad, cantidad y oportunidad; y -distribución de externalidades, cuando se trata de determinar quién soportará los efectos adversos de una intervención o quién se beneficiará de sus ventajas.

Como ya se ha mencionado en la literatura especializada, en este tipo de dinámicas sociales conflictivas, se ha logrado aislar e identificar al tipo de actores que intervienen en ellas, según las atribuciones y características que les son propias. Es decir, por un lado, tenemos a los que son considerados de alguna manera los *sujetos necesarios o principales*, y sin los cuales los conflictos no tendrían lugar, ya que su sola presencia supone alguna pretensión sobre el recurso hídrico, con su actitud de resistencia. Esto implica en la realidad del contexto en la que aparecen dichos *sujetos necesarios o principales*, es con la intención de oponerse a la voluntad de alguien que pretende realizar una intervención sobre el recurso hídrico, alterando de alguna manera la distribución en cantidad, calidad y oportunidad, y en ese sentido se da la resistencia a tal acción, con el objetivo de mantener la situación sin cambios. A ellos se agregan los *sujetos eventuales o terceros*, quienes se adhieren a los *principales* y que están representados por organizaciones como las ONG's, las corporaciones, entidades públicas, movimientos sociales y son considerados sujetos que se verán afectados por la orientación que tomen los conflictos por el agua, y la eventual solución que tengan. Finalmente, parece que los conflictos por el agua se presentan de diferentes formas y pueden ser una reacción de autodefensa, de autocomposición o heterocomposición en donde la tendencia habitual es buscar la presencia de un tercer agente que intervenga para resolverlos de manera adecuada. Esta situación es un síntoma de lo que se ha dado en llamar la gobernabilidad del agua, que es un aspecto estudiado ampliamente y que remite a la capacidad de mantener un equilibrio en el manejo de los recursos hídricos, lo cual implica tener claro el sentido que tiene la relación entre la sociedad y éstos. En ese sentido, debe haber un

acuerdo social respecto de la relación agua-sociedad, así como un consenso respecto de las propuestas y la existencia de sistemas de gestión y el establecimiento de mecanismos de seguimiento en la sustentabilidad de las propuestas de su manejo. Sin embargo, el modelo económico actual basado en el crecimiento sigue generando una explotación intensiva de los recursos naturales y la acentuación de las actividades extractivas, lo cual impide lograr el objetivo de protección ambiental que figura en una cantidad importante de acuerdos internacionales, por lo que se contrapone a los intereses de comunidades locales, campesinas e indígenas. Además, la alta dependencia que tiene dicho modelo económico respecto de los recursos naturales, genera las condiciones que permiten la proliferación de los conflictos por el agua y lo más difícil es relativizar el hecho de que no hay manera de hacer que una población que ve afectado su acceso a un recurso vital para la vida y el bienestar, se mantenga inmóvil frente a una situación caracterizada por la contaminación del recurso, la restricción en su acceso o de plano el agotamiento del mismo.

La OCDE ha identificado bien los elementos que impiden la gestión eficiente de los recursos hídricos. En efecto, por un lado, se detectó una brecha de políticas en la que no se ve claro cuál es la asignación de *funciones y responsabilidades* relacionadas con el agua entre las distintas secretarías de Estado y otras entidades públicas. Otra brecha importante se encontró en la rendición de cuentas, donde destaca la falta de interés y participación de la ciudadanía en actividades tendientes a elaborar y diseñar un proyecto de política pública del agua, así como de participar en procesos decisorios y de control y la poca participación por parte de las organizaciones de usuarios; finalmente, una tercera veta que se detectó es la inestabilidad de ingresos para aplicar de manera efectiva la política del agua.

¿Por qué después de tantos años de gestión de los recursos hídricos en la historia del país aún se carece de suficientes marcos normativos?

Una respuesta parcial a dicha pregunta puede ser que la legislación nacional por lo general presenta inconsistencias, contradicciones y falta de desarrollo de los marcos normativos. Además, hay una contradicción entre el hecho de dar amplias facultades teóricas de manejo, planificación y política a ciertas dependencias de gobierno, como en el caso de la Conagua, y por el otro, las facultades de control e implementación efectiva y su instrumentación con frecuencia son débiles. Las distintas leyes de aguas han sido un producto social, y en esa medida han sido el resultado de

intereses sociales diversos que tienden idealmente al equilibrio, pero ante un proceso de escasez, sobreexplotación de acuíferos y contaminación incesante, dicho equilibrio tiende a romperse y sobrevienen los casos de conflicto y confrontación.

Al parecer, las autoridades nacionales carecen de capacidad para generar, monitorear y aplicar un sistema consistente y sustentable en el manejo de los recursos hídricos, ya que no hay voluntad política, lo que hace que la cuestión de una gestión apropiada de los recursos hídricos ha dejado de atenderse, sobre todo porque se le aborda desde una perspectiva cortoplacista. Además, también se ha detectado una fragmentación territorial y sectorial de la gestión; un divorcio flagrante entre autoridad pública y la realidad. No se puede seguir gobernando como si los conflictos por el agua fueran aislados, incidentales o excepcionales, ya que forman parte de la realidad social que se vive en las ciudades y en el campo, en barrios que tienen el acceso restringido a agua de buena calidad para consumo humano, o productores que deben usar agua contaminada porque hay vedas en las concesiones de pozos, dada la sobre explotación de acuíferos, entre otros aspectos.

La proliferación de los conflictos por el agua incrementa la capacidad de organización y participación de la ciudadanía, por lo que es lógico que aumenten también las exigencias ciudadanas por cambiar las legislaciones de aguas y si bien la legislación es importante para resolver los conflictos por el agua, su sola modificación no es suficiente.

El papel del Estado, de las autoridades de aguas antes, durante y después de los conflictos por el agua es clave para su desenlace y evolución. Si el Estado omite la aplicación de la norma, así como su papel de potestad y de sanción, tiende a favorecer a quien se encuentra en mejor posición (por ser más fuerte, poseer más recursos, mejor información) y la falta de equilibrio frente a los conflictos genera un vacío normativo y político que puede recrudecerlos, judicializarlos y propiciar una pérdida de legitimidad por parte del Estado. Es decir, que el mal manejo de los conflictos generados a partir de situaciones relacionadas con el manejo del agua puede desencadenar verdaderas crisis sociales.

Los organismos de cuenca como los Consejos de Cuenca han sido una primera opción organizativa, pero la debilidad de la administración por cuenca y la ausencia de participación de sectores de usuarios no representados en ellos debilita su efectividad. Su funcionamiento depende de la voluntad del gobierno central y en casi todos los casos de aguas nacionales los organismos

de cuenca solo son consultivos, mientras que en los casos de las aguas transfronterizas, sólo se les conceden poderes estrictamente técnicos y para cumplir programas previamente acordados.

¿Hacia una política pública del agua actualizada?

En México la política pública sobre recursos hídricos se organiza en torno a las cuencas hidrológicas y se las considera partiendo de una delimitación administrativa. Por otro lado, el gobierno federal ha creado los Consejos de Cuenca para que éstos se conviertan en mecanismos vinculantes para la operación de la gestión integrada de los recursos hídricos. Par tal efecto, se han creado una serie de grupos de trabajo que tienen como función primaria coadyuvar en las actividades de manejo y planeación de los Consejos de Cuenca y, a partir de ahí, fortalecer la toma de decisiones de las instancias gubernamentales en materia de agua.⁴ Sin embargo, esta forma de organización impulsada desde el ámbito federal, no ha evitado ni reducido la incidencia de conflictos entre los distintos tipos de usuarios. Además, en el año 2000 se creó el Consejo Consultivo del Agua, formado por integrantes de la sociedad civil y cuyo objetivo es fomentar una nueva cultura del agua basada en un manejo sustentable y un uso eficiente.

Un organismo importante a nivel internacional como la Unesco, institución que más dedicación ha puesto el tema del agua, definió de manera clara los aspectos que debe considerar una política pública consecuente con el manejo de ese recurso:

- 1) *satisfacer* las necesidades humanas básicas;
- 2) *promover* la protección de los ecosistemas;
- 3) *diseñar* políticas hidráulicas adecuadas para los centros urbanos del planeta;
- 4) *asegurar* el suministro de alimentos a escala mundial;
- 5) *generar* políticas de promoción para que la industria sea menos contaminante;
- 6) *utilizar* la energía hidráulica de manera eficiente para cubrir las necesidades de desarrollo;
- 7) *reducir* los riesgos frente a desastres naturales;
- 8) *generar* políticas internacionales para compartir el agua desde la visión del interés común;
- 9) *identificar* y *valorar* las múltiples facetas del agua;
- 10) *difundir* socialmente los conocimientos básicos sobre el agua y

11) *administrar* el agua de modo responsable para asegurar un desarrollo sostenible (UNESCO, 2003: 480-481).

En este sentido, al parecer muchos de los aspectos mencionados en esta lista de intenciones, tiene que ver no sólo con el desempeño de la administración estatal que interviene y decide sobre el destino del recurso, sino tiene que ver también con aspectos legislativos que deben contemplarse para hacer más amplia la participación ciudadana en el uso y destino de un recurso estratégico para la totalidad de la población del país y no sólo para un sector de usuarios. Es por ello que, en el contexto señalado, el acceso a la información es una reivindicación muy importante actualmente, ya que al parecer, no están claros los criterios que se usan para otorgar concesiones y licitaciones o para ceder a organismos operadores privados el manejo de la red de agua potable y saneamiento en algunas ciudades, por mencionar sólo un aspecto cada día más frecuente.

Tan difícil ha sido determinar las prioridades para resolver las controversias relativas al manejo del agua y su impacto y consecuencias económicas, políticas y sociales que se ha tenido que declarar el acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano. Y a pesar de ello, las condiciones para que dicho acceso sea una realidad palpable son relativas. En México, el relator oficial de la ONU presentó un informe después de evaluar el nivel de cumplimiento de esta disposición de la ONU y encontró que

“... hasta la fecha, no existen en México órganos oficiales de regulación de los proveedores, privados o públicos, de servicios de agua y saneamiento. La cabal aplicación de medidas de regulación, a nivel federal, estatal o municipal, es fundamental para exigir la rendición de cuentas en el sector del agua y el saneamiento. Además, esas medidas son decisivas para supervisar y apoyar a los municipios en el cumplimiento de sus responsabilidades. Es necesario establecer órganos de regulación con la competencia necesaria para asegurar que quienes prestan los servicios de agua y saneamiento, ya sean entidades públicas, privadas o de otro tipo, respeten plenamente los derechos humanos y cumplan las normas y obligaciones que marca la ley.” (ONU, 2017:6)

Incluso instituciones como la Cepal proponen un nuevo enfoque para solucionar los conflictos

por el agua llamado Enfoque de Gestión de los RH basado en los Derechos Humanos (EGDH) que puede dinamizar ciertos cambios y superar bloqueos crónicos. En efecto, al parecer este enfoque trata de acercar dos conceptos incompatibles y excluyentes en apariencia: el desarrollo y los derechos humanos. El EGDH asigna un valor fundamental a la participación activa, significativa y libre de la sociedad civil, comunidades, minorías, pueblos indígenas, mujeres, y demás sectores sociales generalmente excluidos de los debates sobre desarrollo. En esa perspectiva, el EGDH plantea que dichos sectores deben participar en la determinación de sus propios objetivos de desarrollo e involucrándose directamente en el diseño e implementación de los proyectos necesarios para su consecución.

Sin embargo, de manera simultánea, los expertos y las instituciones nacionales e internacionales han denunciado las falencias en la gobernabilidad del agua, que siguen ocurriendo a pesar de los importantes cambios legales de los últimos años. Aunque se debe aceptar de alguna manera que esos cambios en lugar de ayudar, han generado mayor conflicto y razones de movilización social frente a la discrecionalidad y el favoritismo hacia ciertos usos por parte de las agencias que promueven dichos cambios en la legislación o por la ineficiencia por parte de las comisiones que elaboran los dictámenes y propuesta legislativas que son ya arregladas, según los intereses de empresas promotoras de actividades como el “fracking”, los trasvases para acueductos o la privatización de los servicios de agua potable y drenaje en algunas ciudades importantes del país.

¿Política pública o secrecía forzada como política de seguridad nacional? Dilemas y contrastes.⁵

En el manejo de agua y el saneamiento, el acceso a la información es importante, lo que hace que los organismos públicos estén obligados a publicar información esencial relacionada con el agua y el saneamiento, según las disposiciones que establece la Ley General de Transparencia. Por otro lado, las reuniones de organismos públicos vinculados al manejo de agua y saneamiento deben ser abiertas al público, de tal forma que cualquier toma de decisiones en ambos aspectos, ya sea a escala internacional, regional, nacional o local, debe estar disponible públicamente para su consulta, actualizada y basada en datos.

En una perspectiva de lograr cierta transparencia, el Estado debe garantizar que la

información esté disponible en los portales electrónicos de las instituciones responsables y ésta debe contener lo siguiente: información sobre la calidad del agua potable, su inocuidad y su accesibilidad cantidad, costo y continuidad del suministro de agua y de los servicios e instalaciones necesarios para su uso diario por personas y comunidades; información sobre los servicios e instalaciones de agua, saneamiento e higiene, su frecuencia y los métodos que se siguen para facilitarlos y mantenerlos; información sobre suministros y servicios de agua en caso de emergencia; tarifas de agua y saneamiento, estructuras tarifarias y cambios que sufran dichas tarifas y estructuras. En relación a la gestión de los sectores del agua y el saneamiento, se debe dar a conocer información relativa a la calidad y la cantidad de aguas superficiales y subterráneas; sobre presupuestos, recaudación y gastos en relación con el agua y el saneamiento; sobre cuestiones estratégicas de mantenimiento en los sectores del agua y el saneamiento; sobre programas y mecanismos de ayuda financiera y subsidios relativos al agua y al saneamiento, incluidos los destinados a grupos marginados y vulnerables; estrategias y planes de acción nacionales, regionales y locales relativos al suministro y acceso universal de agua y saneamiento; estrategias, documentos de planificación, acuerdos y marcos relativos a la gestión del agua, incluidos planes de las cuencas hidrográficas, la asignación de recursos hídricos y los procesos de toma de decisiones; información sobre reducción del riesgo en caso de catástrofes y estrategias y mecanismos de respuesta en relación con las necesidades de agua y saneamiento; información sobre medidas de encaminadas a la conservación de los recursos y los ecosistemas; información sobre criterios de contratación y razones de la asignación de contratos, presupuestos, gastos y contratos publicitarios relacionados con los derechos al agua y al saneamiento. Se incluyen todas las bases de datos, registros y fuentes informativas existentes en los sectores del agua y el saneamiento, así como la información relativa a la privatización, concesión, conversión en sociedades, nacionalización, relaciones de asociación y contratación de los servicios esenciales de agua y saneamiento, al igual que la información relativa a proyectos industriales y de urbanización que afecten al agua y al saneamiento. En estos rubros se agregan los contratos, concesiones, memoranda de entendimiento y acuerdos conexos, negociaciones sobre licitaciones, ofertas y contratos, informes de avance del ciclo de los proyectos, incluidos los de planificación, gestión de las adquisiciones, la concesión de licencias, el cumplimiento de las condiciones de las licencias, las condiciones de ejecución, la supervisión y el progreso. Las evaluaciones

estratégicas y de impacto, (impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas), impacto social y en los derechos humanos que puedan afectar a los derechos al agua y al saneamiento. En caso de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente, por consecuencia de las actividades humanas o por causas naturales, las autoridades federales, estatales y municipales deberán dar la máxima difusión posible a toda información que permita al público prevenir o mitigar los daños derivados de esa amenaza. Dicha información debe hacerse llegar de forma efectiva e inmediata a las comunidades y personas que puedan verse afectadas. Los organismos públicos deben garantizar la recopilación periódica de información y datos precisos, fiables y exhaustivos sobre la realización de los derechos al agua y al saneamiento y su mantenimiento de forma organizada y sistemática. Debe facilitarse información y datos relativos a la realización de los derechos al agua y al saneamiento en formato abierto y legible por máquina, utilizando herramientas de software de código abierto o gratuito y de uso extendido. Las autoridades públicas deben garantizar que los datos se pueden procesar, evaluar, publicar y reutilizar sin restricciones.

Los datos relativos a la realización de los derechos al agua y al saneamiento deben ir desglosados para abordar las necesidades concretas de los grupos marginados, vulnerables o discriminados y deben reflejar también las zonas que no estén suficientemente abastecidas, las disparidades entre el ámbito urbano y el rural y los quintiles superiores e inferiores de ingreso. Las autoridades públicas deben desarrollar indicadores y parámetros de referencia para supervisar el progreso de los Estados hacia la plena realización de los derechos al agua y al saneamiento. Se debe exigir a los organismos públicos la asignación de recursos suficientes y que dediquen la atención necesaria para garantizar que el mantenimiento de sus registros sobre agua y saneamiento sea el adecuado y que la forma en que se lleva a cabo facilite el derecho a la información. Además, para prevenir intentos de manipulación o alteración de registros, la obligación de revelar debe aplicarse también a los registros en sí, y no sólo a la información que contengan.

Las instituciones federales, estatales y municipales supervisarán que los requisitos sobre la libertad de información rijan la actividad de las entidades privadas en particular de las empresas privadas y multinacionales que operan en los sectores del agua y el saneamiento, asegurándose de que dichas entidades no restrinjan ni limiten el acceso de las personas a la

información necesaria para la realización de sus derechos al agua y al saneamiento.

Los organismos del sector privado deben adoptar normas de responsabilidad social corporativa que reconozcan la importancia de la libertad de expresión y la transparencia en su agenda de desarrollo. En particular, deben aplicar como mínimo, en sus políticas de responsabilidad social corporativa los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos y adherirse a iniciativas conjuntas de diversas partes interesadas, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y la Iniciativa de Transparencia del Sector de la Construcción.

Además del acceso irrestricto y transparente a la información, otro aspecto que parece decantarse de manera clara en la formulación de una política pública pertinente y a la altura de las exigencias actuales sería el de la formación de una Contraloría Social del Agua, cuyo objetivo sería el de potenciar a los esfuerzos ciudadanos y comunitarios que busquen poner fin a la corrupción e impunidad en el sector agua y para lo cual se desarrollarían mecanismos que permitan vigilar a los funcionarios de los tres niveles de gobierno responsables de la ejecución de planes y acuerdos de las instancias de cogestión de cuencas y de sistemas de agua y saneamiento, o cuyos actos u omisiones podrían vulnerar al derecho humano al agua o los derechos asociados a éste. Llevar a cabo una vigilancia puntual sobre los concesionarios de aguas nacionales para asegurar que cumplan con la normatividad así como con los condicionantes de sus concesiones, sobre los particulares que pudieran poner en riesgo el cumplimiento del derecho humano al agua y derechos asociados; sobre los sistemas de agua y saneamiento para monitorear que el agua está siendo distribuida prioritaria y equitativamente para el uso personal doméstico y servicios. También se requiere atender a las instancias de gestión y cogestión de cuencas y de sistemas de agua y saneamiento, para asegurar que se está cumpliendo con procesos democráticos de representación y toma de decisiones, libres de la injerencia de intereses económicos o políticos. De igual manera, hay que estar atentos a la realización de los procesos de consulta que forman parte de los Dictámenes de Impacto Sociohídrico, requeridos para la autorización de obras o actividades que pudieran poner en riesgo el derecho humano al agua y derechos asociados. Emitir evaluaciones anuales del desempeño de funcionarios públicos, señalando, y en caso necesario, recomendando la revocación del mandato de los que realizan actos u omisiones que ponen en riesgo el derecho humano al agua y derechos asociados. Apoyar en la construcción y

actualización continua del Registro Nacional del Derecho Humano al Agua y Saneamiento, así como en la aplicación del Fondo Nacional por el Derecho Humano al Agua, a destinarse para proyectos auto-gestivos por parte de comunidades que no tienen acceso al agua. Las contralorías serían nombradas y financiadas por las Asambleas de los Consejos de Cuenca y del Consejo Nacional de Cuencas, para funcionar a nivel municipal (1-5 por municipio), de cuenca (5 por cuenca) y nacional (10). Trabajarían estrechamente con las Defensorías Socio Hídrico-ambientales (compartirían oficina en cada cuenca y a nivel nacional y no habría defensorías en los municipios) para seleccionar y preparar información para casos de litigio estratégico. Colaborarían cercanamente con la Auditoría Superior de la Federación, y con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales. Por su parte, los Consejos de Cuenca podrían gestionar y asignar recursos para que sus Contralorías realicen convenios con universidades y/u organizaciones locales de la sociedad civil para asesorar a sus procesos de vigilancia y monitoreo ciudadano. El nombramiento de los contralores municipales y de cuenca sería realizado por la Asamblea de su Consejo de Cuencas, y los Contralores a nivel nacional, por el Consejo Nacional de Cuencas.

Otro aspecto importante de esta política pública comprendería también aspectos como reconocer los derechos de los pueblos indígenas, ya que el Artículo 2 Constitucional encarga a las leyes estatales el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, que incluyen el derecho a decidir sobre las aguas en sus territorios. El derecho humano al agua sería prioritario en presupuestos estatales y municipales, sin permitir recortes. Los sistemas comunitarios que existen son auto-gestionados por poblaciones marginales urbanas y rurales y tendrían acceso prioritario a recursos públicos. Además, se debe impulsar la coadministración de sistemas municipales, es decir, los Consejos de Administración de los sistemas municipales se conformarían mayoritariamente por representantes zonales elegidos en asambleas abiertas y los sistemas comunitarios y ciudadanizados se podrán coordinar a nivel municipal para elaborar un Plan vinculante para lograr el acceso equitativo con sustentabilidad, asegurando el aprovechamiento máximo de aguas pluviales y residuales. Podrían vetar Planes de Desarrollo Urbano, cambios en usos del suelo, licencias de construcción que pudieran vulnerar el derecho humano al agua. El Consejo de Gobierno de la Comisión Estatal del Agua estaría compuesto mayoritariamente por voceros ciudadanos y de pueblos indígenas, elegidos democráticamente desde cada región del

estado y los dictámenes de impacto socio-hídrico tendrá en cuenta que cualquier autorización de actividad económica, construcción o uso del suelo tendría que contar con Dictamen de la Junta, y con el consentimiento de la población potencialmente afectada, constatando que no pondría en riesgo el derecho humano al agua.

Además, cualquier concesión vigente o asociación con entidades privadas tendría que someterse a una auditoría y un referéndum, en donde la Contraloría Social contaría con acceso gratuito a medios, para determinar si se mantendría o se cancelaría.

El impacto de los conflictos por el agua en el mundo rural

El medio rural no está exento de las crecientes tensiones relacionadas con la disponibilidad de agua y con la infraestructura hidráulica, y con mayor razón si se considera que es en las actividades agrícolas donde se emplea alrededor del 78% del agua dedicada a los usos consuntivos (Semarnat, 2003:138; Pinzón, 2002). De esta manera, los productores del sector agropecuario se convierten en los actores centrales en los escenarios de tensión como consecuencia del control del agua. Ese es el origen de la idea según la cual las decisiones sobre el uso del agua deben considerar la asignación de un valor económico a ésta, aunque otras opiniones, basadas en una perspectiva más socio-cultural, consideran que el criterio que debe aplicarse es el del uso humano del agua a las comunidades que más lo necesitan y en este caso, aquellas que tienen condiciones difíciles de acceso al recurso, dado el estado de marginación social en el que se mantienen desde hace décadas.

Aunque el uso de agua para actividades industriales es porcentualmente bajo con respecto a los demás usos consuntivos, hay claras evidencias que indican que la competencia entre los usuarios del sector por el recurso va en incremento (CNA, 2001:36) y que las consecuencias en términos de la contaminación que genera son realmente preocupantes. En efecto, la relación entre industria y recursos hídricos ha representado fuentes de conflictos de manera permanente en la historia del país, derivados en buena medida de las estrategias gubernamentales para promover el desarrollo económico -y dentro de éste, por las concesiones otorgadas a la actividad minera-. Una de las consecuencias más evidentes de esto es la contaminación de acuíferos y corrientes superficiales debido a los desechos industriales, contaminación que se agrega a las descargas de aguas residuales de los centros urbanos, lo que afecta a ríos, arroyos, lagos, lagunas y en general,

a las aguas superficiales del medio rural.

En este sentido entonces, los ámbitos urbanos y rurales en los que se inserta la problemática de los conflictos asociados al agua están abriendo canales de controversia y en algunos casos de franca hostilidad entre los diferentes ámbitos de gobierno en México: comunidades rurales, indígenas, autoridades municipales, de los estados y la federación, por lo que cada vez se ve como inaplazable ya la necesidad de transformar aquellos aspectos que la Ley Nacional de Aguas no contempla en términos de cómo orientar una política pública que permita un acceso con equidad al recurso a todos los sectores involucrados y no seguir en la lógica de conflicto, confrontación, permanente tensión, cuando no de criminalización que caracteriza la situación actual.

Una proyección al año 2025 respecto de la disponibilidad per cápita establece que además de la Región XIII, tendrán disponibilidad extremadamente baja las Regiones I y VI, además de que se mantendrán las zonas con baja y muy baja disponibilidad y se expandirán ligeramente las de disponibilidad media. Si consideramos como válida la hipótesis de que la escasez del recurso es una causal central de conflictos, en dicho año su proliferación se incrementará en el centro y norte del país considerablemente y continuará la tendencia conflictiva en el centro occidente. Además de eso, los factores que generan situaciones de tensión en las regiones con mayor disponibilidad de agua (como la V, la X y la XI) podrán enfrentar situaciones conflictivas importantes.

Bibliografía

- Batista Medina, José Antonio (1998), "Agua y conflictos en sistemas de riego: un análisis antropológico", ponencia presentada en el Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas, Simposio IV: Gestión de aguas, participación ciudadana y conflictos sociales y políticos, 14 -18 de septiembre, Zaragoza, España.
- Campana, Florencia y Mary García (2000), "La toma de decisiones en el manejo del agua en las comunidades campesinas de Cotacachi, Ecuador", ponencia presentada en el Seminario Internacional La Nueva Ruralidad en América Latina, Bogotá, Colombia.
- CNA (2004), Estadísticas del agua en México, CNA, Semarnat, México.
- Cardona Carlin, Nayeli (2004), "Definición del área de influencia y análisis de la dinámica socio

económica de la cuenca Lerma Chapala", *Gaceta Ecológica*, núm. 71, INE, México, pp. 39-53.

Castro, José Esteban (2002), "La construcción de nuevas incertidumbres, tecnociencia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos", *Revista Iberoamericana de Ciencias, Tecnología, Sociedad e Innovación*, núm. 2, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, España, consulta electrónica:

<http://www.campus-oeLorg/revistactsi/numero2/esteban.htm>

Cazorla-Clariso, Xavier (2003), "Conflictos en el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos: la crisis de gobernabilidad y los usuarios del agua", IMAC, México, consulta electrónica: www.imacmexico.org/

Constantino, Toto Roberto M. y Góngora Jaramillo, Edgar M. "Conflictividad en torno del agua en México. Perspectivas de integración analítica para la seguridad nacional" en Roberto M. Constantino Toto (Coord.). *Agua seguridad nacional e instituciones; conflictos y riesgos para el diseño de las políticas públicas*. (2006) México, Senado de la República LIX Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSEN), UAM. págs. 467-554

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard, (1977) *L'acteur et le système*. Paris. Éditions du Seuil.

Dourojeanni, Axel y Andrei Jouraviev (2001), *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Chile.

Fernández-puregui, Carlos A. (2003), "El agua como fuente de conflictos: repaso de los focos de conflictos en el mundo", UNESCO, Oficina Regional de Ciencia y Tecnología, Uruguay.

Jiménez Cisneros, Blanca, et al. (2004), "El agua en el Valle de México", en Jiménez, Blanca y Luis Marín (edil.), *El agua en México vista desde la academia*, Amc, México, pp. 15-32.

Martin, Liber y Justo Juan Bautista 2015. *Análisis prevención y resolución de conflictos por el agua en AL y el Caribe*. Cepal. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile.

Palacios Vélez, Enrique y Carlos López López (2004) "La sobreexplotación de las cuencas hidrológicas. Un ejemplo en Guanajuato: la Cuenca del río La Laja", ponencia presentarla en el Seminario Gestión Integral de Cuencas Hídricas: Teoría y Práctica, INE, CNA, junio, México.

Pinzón Lizárraga, Santiago (2002), "Mecanismos institucionales para fortalecer la gobernabilidad: solución de conflictos/participación ciudadana", ponencia presentada en el Foro Agua para las Américas en el Siglo XXI, 9-11 de octubre, Ciudad de México, México.

ONU, (2017), Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México. Consejo de Derechos Humanos 36º período de sesiones 11-29 sept.

Semarnat

-(2011), Atlas del agua en México. México, Comisión Nacional del Agua. Gobierno federal.

-(2004), Recuperación y sustentabilidad de la cuenca Lerma Chapala. Firma del Acuerdo de Coordinación 2004-2012, Semarnat, México. Documento oficial.

Toledo, Alejandro (2002), "El agua en México y el mundo", Gaceta Ecológica, núm. 64, INE, México, julio-septiembre, pp. 9-18.

Van Hofwegen, Paul y Frank G. W. Jaspers (2000), Marco analítico para el manejo integrado de recursos hídricos. Lineamientos para la evaluación de marcos institucionales, BID, Estados Unidos.

Notas _____

¹ El conflicto es una situación de controversia, disputa o diferencia, que implica algún grado de confrontación verbal, física o simbólica generada como mecánica de negociación, interlocución o imposición entre un actor (individual o colectivo) que emite una demanda o expresa descontento y un destinatario en el que recae la acción del emisor y que, de manera sincrónica, es considerado permanentemente como factor de solución y como actor de identificación de las tensiones. (Constantino, R.M., y Góngora, E.M. 2006:471). Un aspecto que subyace a este tipo de relación tiene que ver con el poder, que implica siempre la posibilidad para ciertos individuos o grupos de actuar sobre otros individuos o grupos, lo que se puede formular de la siguiente manera: "la capacidad de una persona A para obtener que una persona B haga algo que no hubiera podido hacer sin la intervención de A.", lo cual pone de manifiesto el carácter relacional del poder (Crozier. M., y Friedberg, E. *L'acteur et le système*, 1977:65 traducción nuestra).

² Ramón Vargas. La cultura del agua: lecciones de la América indígena. 2006. Unesco PHI.

³ Por gestión integrada de recursos hídricos se entiende "un proceso que promueve el manejo y 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." (AMA, 2000). Otra definición basada en el concepto de cuenca hidrológica y territorio indica que "para lograr el manejo integral de los recursos naturales en el territorio se adoptará un enfoque integral de

cuencas donde se tomarán en cuenta las interrelaciones que existen entre agua, aire, suelo, recursos forestales y los componentes de la diversidad biológica" (Semarnat, 2001:78).

⁴ Estos grupos de trabajo son: las Asambleas de Usuarios, los Grupos de Seguimiento y Evaluación, los Grupos Especializados de Trabajo, las Comisiones de Cuenca, los Comités de Cuenca, los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, además de las reuniones periódicas de los Comités Regionales y Estatales de Usuarios (Valencia, 2004:17).

⁵ La siguiente sección se basa en información que circula en documentos internos de organizaciones pertenecientes a la red *Agua para todos*.