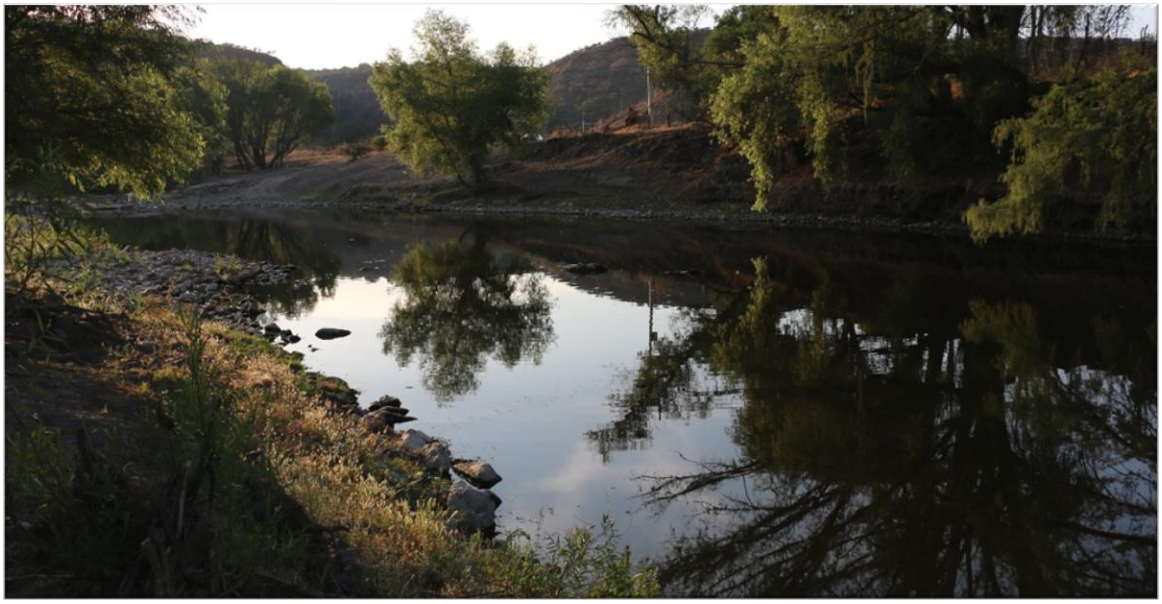
PERSPECTIVAS IMTA
N°. 21, 2022
Autor: Carolina Escobar Neira
DOI: doi.org/10.24850/b-imta-perspectivas-2022-21

Autor:
Carolina Escobar Neira
Fecha de publicación:
12 de junio de 2022

Implementación de políticas públicas de abajo hacia arriba (bottom up): plan de acción para una justicia restaurativa

Satisfacer la demanda hídrica de los grandes centros urbanos suele implicar obras de infraestructura con altos costos económicos, ambientales y sociales.



El caso del Plan de Justicia para la Reparación Integral de los daños de los pueblos Campesinos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo.

Satisfacer la demanda hídrica de los grandes centros urbanos suele implicar obras de infraestructura con altos costos económicos, ambientales y sociales. En México, uno de los más recientes proyectos de abastecimiento de agua para satisfacer la demanda hídrica de la zona centro-occidente del país, fue la construcción de la presa El Zapotillo, así como el trasvase de sus aguas almacenadas hacia las zonas metropolitanas de Guadalajara y León.

No obstante, la cuenca del Río Verde, por su ubicación geográfica en los Altos de Jalisco, se encuentra en una zona con alta vulnerabilidad de agua tanto en sus cuerpos de agua superficiales como subterráneas. Debido a esto, la puesta en marcha de hasta obra ha creado conflictos sociales importantes en las comunidades aledañas, así como la reticencia hacia este proyecto por parte de productores agrícolas y pecuarios.

Aunque la propuesta de construcción de la presa El Zapotillo y el acueducto que de ella se abastecería se puede ubicar en 1995, es hasta 2009 que empiezan a licitarse estas obras con las que se buscaba abastecer de agua potable a León, Guanajuato; Guadalajara y Los Altos de Jalisco (Valle, 2017).
Desde el momento de adjudicación de las licitaciones, los amparos empezaron a presentarse pues los pobladores de Temacapulín, Acasico y Palmarejo consideraban que sus medios de producción se

Autor: Carolina Escobar Neira
DOI: doi.org/10.24850/b-imta-perspectivas-2022-21

verían comprometidos y más aún, la misma existencia de sus poblados, cultura y forma de vida estaba en juego, debido a las inundaciones que se derivarían de la altura de la cortina de la presa la cual ha pasado, en proyectos, de los 80 metros de altura inicialmente planeados, a los 105 propuestos en una modificación en 2007 y, finalmente, a los 80 pactados más recientemente.

Después de la lucha de las comunidades organizadas enmarcada por un despliegue importante y diverso de repertorios de acciones contenciosas con sus particularidades culturales y políticas (Tarrow, 2012) entre los que se destaca el de tipo jurídico, que finaliza con la realización de una consulta ciudadana para decidir en torno a la continuación o suspensión de la obra, se obtiene un acuerdo respecto a la altura de la cortina de la presa en 80 metros con la inclusión de ventanas a los 40 metros para desfogar el agua que pueda poner a las poblaciones en riesgo.

Con el acuerdo anterior como punto de partida, el 10 de noviembre de 2021 se dio inicio formal al "Plan de Justicia para la Reparación Integral de los daños de los pueblos Campesinos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo", cuyo contenido, acordado por las comunidades, fue entregado formalmente el 23 de noviembre a las autoridades federales (Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo, 2021).

El documento se presenta como en proceso de construcción y plantea 15 acciones acordadas entre las comunidades afectadas, que contemplan procedimientos de reparación simbólica y material, así como medidas de justicia y compromisos de no repetición, con lo que podría considerarse que este plan contiene elementos fundamentales para ser considerado, de un lado, un ejemplo de justicia restaurativa pactada por fuera de un contexto de conflicto armado, y por otro, la implementación real de una política pública de abajo hacia arriba fundamentada den la participación sustantiva de las comunidades involucradas.

En primer lugar, la justicia restaurativa tiene sus bases en formas de justicia comunitaria (González, 2019), pero recientemente se ha retomado como aquella que busca la reparación proporcional y consensuada orientada a la construcción de confianza (Champo, 2020) en la que el delito o la situación que genera es asumido como un conflicto y que se centra en la reparación de las consecuencias de ese conflicto, buscando que víctimas, responsables y comunidades involucradas, participen activamente en la resolución de los efectos de ese conflicto. Lo que se busca es que todas las partes relacionadas en la situación conflictiva, se responsabilicen de las consecuencias y de las formas de reparación, identifiquen resultados que pueden tener efectos restaurativos futuros y prevengan la reincidencia de situaciones similares motivando en los ofensores un compromiso por el cambio y facilitando escenarios de reintegración a la comunidad.

En situaciones de conflicto armado, se han empleado estrategias en el marco de la justicia transicional, de verdad, justicia, reparación y compromiso de no repetición, mediante sistemas que involucran mecanismos judiciales y extra judiciales orientados a satisfacer los derechos de las víctimas de dicho conflicto armado, garantizar la rendición de cuentas por lo ocurrido, darle certeza seguridad jurídica de quienes participen de forma voluntaria en el proceso y contribuir a la construcción de convivencia, a la reconciliación y a la no repetición del conflicto.

Aunque no se podría afirmar que el concepto de justicia restaurativa o los elementos mencionados en un escenario de conflicto armado apliquen en su totalidad para el caso presentado, se pueden utilizar estos elementos como herramientas de análisis dado que se trata de una situación de violación de

derechos humanos y de la búsqueda de su restitución, por parte del Estado como garante de esos derechos.

En segundo lugar, la implementación es el proceso, en el ciclo de las políticas públicas, que vincula una secuencia programada de acciones (formulación y diseño de las políticas), con los medios específicos para alcanzar los resultados esperados, de los que forman parte muchos actores (Delgado, 2009); tradicionalmente se le ha conceptualizado en dos formas, de arriba hacia abajo que es la más común, y de abajo hacia arriba que es a la que no referimos en este caso y que es más apropiada cuando hay un gran número de actores con interdependencias de poder o cuando hay un interés particular en la dinámica de las diferentes situaciones locales. Ballart y Ramió citados por Arias (2019), reconocen al interior de las formas de abajo hacia arriba, el nivel que han llamado micro, en el que los actores locales reaccionan a los propósitos macro, desarrollando su propia política a partir de la anterior y la aplican a casos concretos.

En el marco del ciclo de política, el énfasis de esta forma de implementación está puesto en la prestación de un servicio y con esto, en la satisfacción de una necesidad o la obtención de un resultado. El documento presentado por las comunidades representadas por el "Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo", parte de un diagnóstico de sus propias necesidades para formular una serie de acciones ya consensuadas y encaminadas a responder a esas necesidades, originadas o no por el proyecto de la presa El Zapotillo y orientadas a la garantía de derechos de estas comunidades y sus entornos. Con esto, el "Plan de Justicia para la Reparación Integral de los daños de los pueblos Campesinos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo" (así como el Plan de Desarrollo Integral del Pueblo Seri) se inserta en el ciclo de política como un caso ejemplar de implementación real de abajo hacia arriba, al surgir desde abajo, ser adoptado desde arriba y buscar la implementación colaborativa y horizontal, aportando con esto, además, elementos metodológicos innovadores para la política pública y las ciencias sociales.

El plan de justicia tiene grandes retos desde lo técnico, lo ambiental y lo social y con esta claridad es que el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua se incorporó desde el 8 de junio de este año en su implementación, por solicitud directa de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de las comunidades involucradas. Desde lo técnico, modificar una obra con avances importantes pero a partir de los nuevos acuerdos, implica la generación de nuevos estudios que integren acciones, expectativas e información técnica, es decir, que parta de la nueva realidad del proyecto y con una visión ética fundamentada en el bienestar de la población, ponga a su servicio el mejor conocimiento para la mejor toma de decisiones. Desde lo ambiental, al reto enorme que implica la restauración del entorno ya afectado por la presencia de la presa, se suma la extracción descontrolada e indiscriminada de material pétreo en el cauce del Río Verde, que ha dejado a su paso devastación y grandes afectaciones en los medios de reproducción de la vida de la población (en sus prácticas tradicionales, su cultura, sus fuentes de alimentación y su memoria). Desde lo social, la generación de confianza entre el Estado y la comunidad es el gran desafío; continuar fortaleciendo la participación sustantiva de las comunidades (propositiva, con efecto vinculante, respetando sus formas de toma de decisiones, con injerencia en las formas de hacer y de decidir) es la vía para asegurar la sostenibilidad de las acciones; la planeación – acción participativa, debe estar en constante construcción y debe darse de manera paralela a las soluciones técnicas respecto a la presa en particular y a todo el territorio en general.

Finalmente, la planeación prospectiva pensando en el incremento de la presión sobre el agua y el territorio al cumplirse el Plan de Justicia y al alcanzar las condiciones para el retorno de la población

desplazada; la consideración de los diversos usos del agua en la cuenca, incluyendo el caudal ecológico del Río Verde; la generación de información para la mejor toma de decisiones; el fortalecimiento de capacidades locales para la garantía de sostenibilidad y de no repetición; y la lectura de todo lo anterior desde un enfoque de Derechos Humanos y con fundamento en la ética hídrica, son el compromiso que desde el IMTA asumimos a partir de ahora en desarrollo de este Plan de Justicia.

Referencias

Arias D., R. 2019. El "ciclo de las políticas" en la enseñanza de las políticas públicas. En Opera 10 de octubre, disponible en https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6021/8034#content/citation_reference_19

Champo S., N. 2020. La justicia restaurativa en el derecho mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo, 2021. Plan de Justicia para la Reparación Integral de los daños de los pueblos Campesinos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo en Jalisco, disponible en https://3waryu2g9363hdvii1ci666p-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/sites/86/2021/12/Presa-El-Zapotillo-Plan-de-Justicia-envio-formal-.pdf

Delgado G., L. 2009. El enfoque de las políticas públicas. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Escuela de Administración Regional. Disponible en http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T2.pdf

González T., M. 2019. Justicia restaurativa: una mirada a las necesidades de la víctima, la parte ofensora y la comunidad. En Ciencia Jurídica, Vol. 8, Núm. 15

Tarrow, S. 2012. Power in movement: social movements and contentious politics. Nueva York: Cambridge University Press. DOI: https://doi. org/10.1017/cbo9780511813245.

Valle, A. 2017. La historia tras la presa El Zapotillo, a la que renunció Abengoa. En “Obras por Expansión”, 01 de septiembre de 2017, disponible en https://obras.expansion.mx/construccion/2017/09/01/la-historia-tras-la-presa-el-zapotillo-a-la-que-renuncio-abengoa