

Jaime Sainz Santamaría
Mariana Becerra Pérez
Fuente: Instituto Nacional de Ecología
México 2007

Introducción:

¿Por qué estudiar los conflictos por agua en México?

En México el crecimiento económico no ha tomado en cuenta plenamente las señales de escasez del agua. La concentración de la población y la actividad económica han creado zonas de alta escasez, no sólo en las regiones de baja precipitación pluvial sino también en zonas donde eso no se percibía como un problema al comenzar el crecimiento urbano o el establecimiento de agricultura de riego. Tan sólo para ilustrar la situación extrema en la que se encuentra el agua subterránea, podemos mencionar que, según cálculos de la Comisión Nacional del Agua (CNA), 101 acuíferos de un total de 600 están sobre explotados.

El crecimiento poblacional y económico han ejercido mayor presión sobre las reservas de agua en México, al punto que el volumen demandado es mayor que el suministrado en algunas regiones del país, lo que obliga al gobierno a decidir a quién dejar sin este recurso, lo que ocasiona problemas distributivos. La competencia por este recurso es ya causa de conflictos de diferente intensidad y escala, y se presenta no sólo entre usuarios de la misma comunidad sino entre distintas comunidades, municipios, estados e incluso en el ámbito transfronterizo.

En este contexto, hay por lo menos tres razones por las que el conocimiento y análisis de los conflictos relacionados con agua pueden ser un factor de decisión crítico para la política ambiental en México:

i) Los problemas de escasez de agua en México se han agravado en las últimas décadas, lo que genera mayor tensión en la competencia por el recurso, no sólo al interior, sino con otros países. En un intento por regular el uso del agua y de evitar los conflictos, el marco institucional ha ido cambiando, sin conseguir

del todo una reforma acorde con el nivel del problema. El diseño de mecanismos de prevención y, en su caso, de mediación y resolución de conflictos, requieren de conocer a fondo la manera en la que surgen y se desarrollan.

ii) Algunos conflictos emergen como movimientos de rechazo contra una decisión pública. Cualquier propuesta de política que posea elementos típicamente impopulares (reducción de subsidios, creación de tarifas) tendrá mayor posibilidad de éxito si posee un análisis de factibilidad política que permita prever el grado de resistencia que podría encontrar la medida. El objetivo no es renunciar a instrumentar las políticas, sino anticipar la respuesta y diseñar los mecanismos de negociación pertinentes.

iii) El conflicto está asociado a un conjunto de causas que varían por región geográfica o por sector. En alguna zona el determinante de un movimiento puede ser un mal manejo administrativo en combinación con la movilización de grupos sociales organizados, mientras que en otro la sequía recurrente es el punto de interés. Así, es de utilidad sistematizar los conflictos mediante una tipología del conflicto que clasifique las variables relevantes para cada sector (urbano o rural) y región (dividida por estados o por cuencas). La sistematización de los conflictos existentes y de las variables asociadas a cada caso, constituye una agenda de política pública preliminar y un primer diagnóstico del conflicto.

Cada uno de los puntos mencionados requiere de cierto tipo de información y de un método de interpretación pertinente. El segundo punto, por ejemplo, necesita un análisis detallado de los actores que intervienen en cada caso, sus formas de interacción, sus recursos y formas de organización, entre otras variables, mientras que el punto referente a la creación de una agenda de política exige datos sobre el tipo de escasez de agua (falta de agua potable, agua de riego o de infraestructura, por ejemplo) de cada situación conflictiva.

Con la intención de hacer una primera aproximación a la problemática aquí mencionada, presentamos los primeros resultados de una investigación sobre conflictos relacionados con EL agua realizada con base en una sistematización de las notas existentes en prensa de circulación nacional desde 1990 al 2002. Por el tipo de fuente empleada, resulta variable la capacidad de la investigación para responder a cada requerimiento sobre la dinámica de los conflictos. En los apartados siguientes puntualizaremos las aportaciones de la investigación en los tres rubros que consideramos más pueden beneficiarse de este tipo de análisis: a) la construcción de un modelo de conflictividad por agua

en México; b) un mapa de actores con su análisis correspondiente y c) una tipología del conflicto en México a partir de la cual se pueda elaborar una agenda de política pública que identifique no sólo los problemas públicos más urgentes y las zonas que muestran focos rojos, sino también el grupo de variables (sociales y biofísicas) asociadas a cada tipo de conflicto.

La metodología utilizada para construir la base de datos empleada para esta investigación fue la siguiente:

- Se seleccionaron las notas referentes a temas de agua que aparecieron entre 1990 y 2002 en los siguientes periódicos de circulación nacional: Excelsior, Universal, La Jornada, Reforma, El Sol de México, El Financiero, Milenio, Uno más Uno y El Heraldo. Se encontraron aproximadamente 5,000 notas.
- Se elaboró una ficha para recuperar las variables de interés entre las que destacan las siguientes: variables de lugar, variables políticas, variables de escasez, variables de conflicto entre otras.
- Esta ficha sirvió para revisar y depurar cada una de las notas de la prensa obteniendo aproximadamente 3,800 fichas. La información capturada en este proceso constituye la base de datos de conflictos de agua.

Un modelo de la conflictividad por agua en México

El análisis de conflicto ha sido abordado desde varias disciplinas, y por ello se pueden encontrar numerosos métodos, definiciones y enfoques. Dada la complejidad, un conocimiento integral requiere de un análisis multidisciplinario en donde intervengan la psicología, filosofía, sociología, ciencia política, antropología y derecho (Deutsch 2000). Un modelo, no obstante, simplifica la realidad de forma que se pueda explicar un comportamiento o fenómeno específico a partir de un conjunto reducido de variables. Por ello, aunque se recojan datos sobre variables económicas, políticas, institucionales y biofísicas, y estudios de distintas disciplinas sean empleados para elegir cuáles de esas variables deben ser evaluadas, el tratamiento de los datos se hace bajo procedimientos estadísticos que determinarán si las variables demuestran o no nuestras hipótesis. Por qué las variables resultan significativas requiere una explicación que rebasa los límites del modelo, y para la que es necesaria de nuevo la intervención de un análisis multidisciplinario.

Otro proceso que afecta el conflicto y que es vital para determinar la naturaleza del mismo es la presencia de violencia (Obergh 1996).

Aquí es importante preguntarnos qué factores son los que conducen a ella, y qué tipo de intervenciones podrían reducir su probabilidad. Los factores que determinan su presencia pueden ser de diferente índole:

a) Se puede presentar después de que se agotaron todos los recursos posibles por la vía institucional y sólo resta acudir a la violencia para lograr satisfacer ciertas necesidades vitales para una comunidad.

b) Cuando se presentan situaciones frustrantes que causan descontento entre los pobladores.

c) Cuando se rompen acuerdos o tratados que generan disgusto a las partes involucradas, lo que a la larga puede generar actos violentos.

d) Cuando existen abusos de poder que afectan a la comunidad.

e) Cuando existen abusos de algún recurso natural como lo es el agua: cuando habitantes de la parte alta de la cuenca utilizan en mayor medida el recurso ignorando a los de la cuenca baja que también depende del mismo recurso.

En ocasiones las disputas no pasan por los canales institucionales y el conflicto se manifiesta como una confrontación abierta entre las partes. Estas disputas locales por agua se pueden deber a diversos factores: falta de políticas hidráulicas adecuadas, falta de gobernabilidad, efectos del mercado que incentivan a no cuidar el recurso así como la ausencia de derechos de propiedad.

Algunos autores subrayan la importancia del conflicto como una oportunidad para instrumentar mecanismos institucionales que permitan a usuarios y autoridades la instrumentación de acuerdos. Aunque la literatura se refiere sobre todo a conflictos internacionales, parte del análisis se puede extrapolar a conflictos internos. De acuerdo con Petzold et al. (2001) por ejemplo, los asuntos transfronterizos (degradación, escasez o mala distribución de recursos compartidos por dos o más países) pueden crear conflicto e inestabilidad regional, pero también pueden ser una oportunidad para la prevención y mitigación de conflictos a través de mecanismos de cooperación y negociación. Especialistas como Spector señalan que es importante comenzar a explorar mecanismos preventivos, como la delimitación del conflicto desde una etapa inicial previniendo así crisis graves entre fronteras. Lo anterior se puede lograr a través de tratar con anticipación los problemas ambientales, atender los riesgos de seguridad

involucrados y promover la participación de las comunidades locales en el proceso de formulación de consensos así como de evaluación de políticas.

Estudios comparativos han demostrado que el estrés ambiental (ya sea degradación del entorno o escasez de recursos) puede, bajo ciertas condiciones políticas, económicas y sociales, contribuir o acelerar la presencia de conflictos serios en países en desarrollo (Petzold 2001). Esto es, el estudio del conflicto es importante para la prevención del conflicto mismo. Por lo anterior, los análisis que permitan identificar posibles escenarios de conflicto y que puedan dar señales anticipadas son muy importantes en la búsqueda de prevención de los mismos.

Los conflictos por agua en México

Para los fines de este análisis se optó por una definición operativa de conflicto. Esto es, más que un desarrollo conceptual del término, se identificaron las acciones que denotan tensiones de interés entre dos o más actores (individuales o colectivos): quejas de usuarios, demandas o peticiones ante las autoridades competentes, manifestaciones públicas no violentas y manifestaciones violentas (bloqueos, toma de instalaciones, destrucción de infraestructura o ataques físicos entre comunidades o entre autoridades y usuarios). Cada una de estas acciones es identificada como señal de conflicto, si bien las primeras son institucionales y las siguientes emplean otros recursos de negociación y representan un mayor grado de conflictividad. Este gradiente permitirá situar los conflictos en México según su nivel de intensidad.

A partir de la base de datos de temas de agua, se seleccionaron las relativas a algún tipo de conflicto. Para fines prácticos los estados del país se agruparon por regiones. El mayor número de las notas de conflicto se presentaron en el Distrito Federal y en el Estado de México, siguiéndole la región del norte del país y el sur.

¿Qué variables intervienen en la generación y desarrollo de un conflicto? Una revisión de la literatura sobre conflicto en general y conflicto ambiental específicamente, nos indica una cantidad grande de factores de interés: la escasez de agua (la cual es, según Gleick (1993), función de la demanda y oferta del recurso, la cual está determinada por variables climáticas, de infraestructura, la situación de las aguas subterráneas y superficiales, entre

otras); variables políticas (las motivaciones de las partes involucradas, sus necesidades, su capacidad de organización, recursos económicos y políticos).

Nuestra investigación recoge algunas de las variables señaladas, tanto de la base ya mencionada de notas de prensa como de datos provenientes de otras fuentes (en su mayoría de la CNA). Como un paso previo a la elaboración de un modelo que indique los factores que determinan la existencia de determinado grado de conflictividad, se han examinado algunas relaciones relevantes, por ejemplo, aquella entre conflictos y explotación de agua subterránea.

Cabe aclarar que, al usar como fuente la prensa para identificar la existencia de conflictos, se puede decir que se tiene una mediana resolución, pues los conflictos poco notorios no son registrados por los periodistas. No obstante, al captar los casos más sobresalientes, se tiene una base para proyectar qué zonas podrían seguir una trayectoria semejante y, por lo tanto, qué regiones son proclives a ser zona de conflicto.

La conflictividad y la factibilidad política de las políticas

En México, los mecanismos de mercado, precios y tarifas, han sido utilizados de manera limitada por las agencias gubernamentales para regular la demanda en los últimos años. Se han preferido, en cambio, estrategias que realizan grandes inversiones para ampliar la oferta (aun con costos ambientales altos) y, cuando aún persiste la escasez crónica o aguda, se utiliza algún mecanismo de racionamiento.

Una de las razones de que el sistema de precios no haya sido hasta ahora el instrumento principal para regular la demanda o redistribuir el acceso al recurso, es su potencial para desatar conflictos. Existe una fuerte presión política por continuar con los subsidios e impedir nuevas tarifas. Es de esperarse que cualquier movimiento en esa dirección genere resistencia de los grupos beneficiados. Por otra parte, cuando los derechos de propiedad sobre el recurso o su uso no están bien definidos, el conflicto es uno de los mecanismos que los grupos de interés utilizan para definirlos a su favor. Conforme crezca el problema de escasez, será más importante afrontar las resistencias (tanto en el sector agrícola como en el urbano) a que el precio del agua refleje la existencia de usos competitivos.

Existen mecanismos institucionales para paliar los problemas,

entre ellos, los Consejos de Cuenca. Esta figura comenzó a utilizarse en México a finales de la década de los noventa como un espacio para que usuarios y diferentes niveles de gobierno pudieran discutir sobre el uso y distribución de agua en su cuenca. Su función actualmente es ser una avenida de participación de los diversos actores y generar recomendaciones.

Las propuestas de política tienen como condición el ser eficaces, de lo contrario pierden su función de resolver un problema social. Para cumplir con este objetivo, el análisis de conflicto, cuando se avoca a identificar las reacciones ante determinadas acciones públicas, puede constituir parte de un análisis de factibilidad.

El conocimiento de los actores que intervienen en los conflictos puede convertirse en un apoyo para las propuestas de política pública. La aplicación eficaz depende a menudo de que se haya previsto quiénes se opondrán y con qué medios a la acción pública.

Conocer las relaciones de poder es importante para entender la dinámica del conflicto, conociendo estas relaciones de poder se puede entender por qué cierto actor posee ventaja sobre otro. En ocasiones las posiciones de desventaja se deben a que no se cuenta con los recursos suficientes para lograr un acuerdo satisfactorio. Estos recursos pueden ser tanto políticos como económicos. En este aspecto es importante conocer cuáles son los intereses, recursos, motivaciones, de los actores para conocer cómo se dan las relaciones de poder y anticipar las posibles estrategias a seguir en la búsqueda de un status quo satisfactorio. Con la base de datos de prensa se tiene capacidad para elaborar un mapa preliminar de actores. Especificar sus motivaciones y hacer un inventario de sus recursos materiales y políticos requiere de mayor información, pero la forma en que los grupos se han movilizad o provee datos iniciales al respecto.

Las propuestas de política relacionadas con reducción de subsidios o generación de precios son muy impopulares, pero la conflictividad que generan no es la misma en cada región, pues el grado de tensión depende del proceso de negociación, el grado de organización y recursos que puedan tener quienes se oponen, entre otras variables.

Conclusión

El estudio del conflicto en México puede generar insumos valiosos

para investigadores y tomadores de decisiones de política ambiental: prevención del conflicto, elaboración de estudios de factibilidad política y de tipologías que identifiquen las variables relevantes para cada tipo de conflicto. Con ese objetivo, se presentaron algunos resultados preliminares, todos ellos descriptivos, de la investigación que realizamos con base en las notas de prensa sobre conflictos por agua.

La sustentabilidad del manejo del agua en México implica que el consumo actual debe hacerse a una tasa que permita un volumen y calidad suficiente del recurso para las generaciones futuras. Tal patrón de consumo es posible sólo mediante un cambio sustancial en la forma en que se regula la demanda, pero las medidas necesarias para reformar la actual política de manejo enfrentan barreras institucionales y políticas. Los obstáculos podrán ser superados, entre otros medios, con análisis detallados de la situación del agua en México en sus dimensiones más relevantes, entre las que se incluyen las esferas económica, institucional, y política.

Bibliografía

- Deutsch, Morton y Meter T. Coleman, "The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice", (Jossey-Bass Inc. Publishers, EUA, 2000).
- Fisher, Simon, "Working with Conflict: Skills and Strategies for Action", 2000.
- Gleick, Peter H, "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security", en International Security, Vol 18, issue 1, Verano, 1993.
- Oberg Jan, "Conflict Mitigation in Reconstruction and Development", en Peace and Conflict Studies, Vol 3, No. 2 Diciembre, 1996.
- Petzold-Bradley, Eileen, Alexander Carius y Arpád Vincze, "Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice", (Kluwer Academic Publishers, EUA, 2001).
- Saade Lilian, "El caso del Sector de Agua en México", 2001. Ponencia presentada en seminario "El Desafío para las Políticas Públicas de las Reformas de Segunda Generación" ITAM, 2001.

- Comisión Nacional del Agua, "Acuerdo por el que se dan a conocer los límites de los 188 acuíferos del país, los resultados de los estudios realizados para determinar su disponibilidad media anual de agua y sus planos de localización", 31 de enero 2003.

- Compendio Básico del agua, CNA, 2002.

NOTAS

1.- El artículo presenta los avances de la investigación sobre conflictos por agua que se realiza en la Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental (DGIPEA). La investigación ha contado con el apoyo y guía del equipo de la DGIPEA, especialmente de Carlos Muñoz Piña, José Carlos Fernández y María Zorrilla Ramos. Las opiniones y propuestas contenidas en el trabajo son responsabilidad de los autores

2.-Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Norte: Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Durango, Centro-Norte: Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Querétaro, Hidalgo, Occidente: Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Oriente: Veracruz, Tabasco, Puebla, Tlaxcala, DF/Edomex, Sur: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Península de Yucatán: Campeche, Quintana Roo, Yucatán.

3.-Información obtenida del Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se dan a conocer los límites de los 188 acuíferos del país, los resultados de los estudios realizados para determinar su disponibilidad media anual de agua y sus planos de localización, CNA, 31 de enero 2003.

Jaime Sainz Santamaria se desempeña como jefe de departamento de Análisis político de la Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental (DGIPEA) del INE. Correo-e: jaimess@ine.gob.mx

Mariana Becerra Pérez es subdirectora de Investigación y análisis de política pública de la DGIPEA-INE. Correo-e: pbecerra@ine.gob.mx