

Factores de conflicto en la cooperación por el agua en cuencas compartidas: caso Río Hondo (México-Guatemala-Belice)

David Nemesio Olvera Alarcón*

Edith Françoise Kauffer Michel**

Birgit Inge Schmook***

Laura Huicochea Gómez****

Resumen

La cuenca del Río Hondo es un territorio compartido entre México, Guatemala y Belice. Se cuenta con escasa información sobre la concertación de la cooperación por el agua en la cuenca y las razones que impiden dicho proceso. Sin embargo, se sabe de la existencia de algunos factores que limitan la cooperación. En el presente artículo se describen los factores de conflicto y sus vínculos con la deficiente cooperación en torno al agua en la cuenca. La construcción del análisis se cimentó en la teoría fundamentada, con el empleo de la entrevista semiestructurada y la observación participante como herramientas de recolección de datos. La información obtenida se analizó por medio de una codificación de información basada en: los conflictos antrópicos, su relación con la cooperación y el papel institucional como parte de conflictos potenciales. Para la ubicación de ac-

Abstract

The Hondo transboundary river basin is a territory shared by Mexico, Guatemala and Belize. There is not enough information about mechanisms of cooperation in water issues in the river basin and the reasons that prevent this process. Nevertheless, we know about the existence of factors of conflicts that limit the cooperation. This article describes the factor of conflicts and their bonds with the cooperation around the water. The construction of the analysis was based in the grounded theory, with the use of the semi-structured interviews and the participant observation as tools of data collection. The data obtained was analyzed by a codification of information based on: the anthropic conflicts, their relation with the cooperation and the institutional paper as part of the factors of conflict. For the location of key stakeholders and the elaboration of interviews, it was ne-

* Estudiante de doctorado de El Colegio de la Frontera Sur, Unidad Tapachula. Correo electrónico: olveradav@yahoo.com.mx y olveradav@hotmail.com

** Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Correo electrónico: ekauffer@cieras.edu.mx y kauffer69@hotmail.com

*** Investigadora de El Colegio de la Frontera Sur, Unidad Chetumal. Correo electrónico: bschmook@ecosur.mx y birgit_schmook@yahoo.com

**** Investigadora de El Colegio de la Frontera Sur, Unidad Campeche. Correo electrónico: lhuicochea@ecosur.mx

tores y la elaboración de entrevistas, se acudió a un análisis hemerográfico y a las relaciones existentes con actores involucrados en el tema a partir de un trabajo previo en 2003, además de aplicarse la técnica de “bola de nieve” para identificar nuevos actores clave. El trabajo resalta cómo los factores de conflicto que existen en la cuenca pueden diezmar procesos e intentos de cooperación.

Palabras clave: factores de conflicto, cuencas compartidas, cooperación por el agua, Río Hondo, teoría fundamentada.

cessary to take advantage of a hemerographic analysis and the existing relations as a result of a previous work in 2003, besides applying the technique of “snow ball” to identify new key stakeholders. The paper tries to highlight how existing potential anthropic conflicts in the river basin may affect processes and attempts for cooperation in water issues.

Keywords: factors of conflicts, transboundary river basins, cooperation on water issues, Hondo River, grounded theory.

Introducción

Una *cuenca* es una unidad ecosistémica, delimitada geográfica y físicamente por el partearguas de las zonas altas del terreno (Dourojeanni, 2000; Cotler, 2004), que desde el derecho internacional se considera compartida cuando los caudales de sus ríos rebasan el límite político internacional, es decir, cuando los límites geográficos de la misma se localizan en más de un país (Caire, 2005). El 60% del agua disponible en el mundo se comparte entre dos o más países, en un total de 263 cuencas transfronterizas que representan 40% de la población (Giordano y Wolf, 2002).

En América Latina y el Caribe alrededor de 71% del caudal superficial total de agua corresponde a cuencas compartidas, que abarcan 55% de la superficie de la región (CEPAL, 1985). En Centroamérica y México las cuencas compartidas representan 24% del caudal total de América (CEPAL, 1985); de éstas, en la frontera sur de México se encuentran seis: la del río Suchiate, la del río Coatán, la del río Grijalva y la del río Candelaria, compartidas entre México y Guatemala; y la del río Usumacinta y del Río Hondo, ambas compartidas por México, Guatemala y Belice (Olvera, 2003).

La existencia de cuencas compartidas entre diferentes países es propicia para la generación de conflictos. Wolf *et al.* (2003) y Mostert (2003) señalan que los ríos que se encuentran localizados en más de un país y que se extienden más allá de los límites internacionales generan conflictos en

relación con el uso y el manejo del agua. De esta forma, cuando el recurso agua es compartido por dos o más Estados, es necesario establecer *a priori* alternativas de solución de conflictos ante problemas de disponibilidad, acceso, distribución, disminución de calidad y escasez para evitar que la gobernabilidad¹ en una región se vea afectada (Caire, 2005).

Es así que se vuelve necesario llevar a cabo una gestión del agua considerando a las cuencas como territorio-base para fomentar la conciliación de intereses entre personas y con el entorno. La gestión del agua debe ayudar a evitar y prevenir conflictos entre los consumidores que compiten por el recurso, estudiando las interrelaciones y las transacciones pertinentes entre los mismos. Resulta imperante incluir factores legales, socioculturales, políticos, financieros, ambientales y tecnológicos en la gestión, además de considerar a la cooperación por el agua como un elemento básico en la solución de conflictos (Herrera, 2005). La “cooperación por el agua” se entiende como los acuerdos para el uso, el manejo y la gestión del recurso entre las naciones que comparten sus recursos hídricos en cuencas transfronterizas (Wolf *et al.*, 2005; Aguilar e Iza, 2006; Sadoff *et al.*, 2008). La búsqueda de esta cooperación trae consigo el mejoramiento de la calidad y cantidad del agua, que permite lograr beneficios medioambientales, socioeconómicos y políticos, pero sobre todo evitar el conflicto (Wolf *et al.*, 2005; Sadoff *et al.*, 2008; PNUD, 2009). Cuando los países que comparten el agua cooperan, surge un cambio gradual que permite transitar de las disputas a la integración, de tal manera que el logro final será que los Estados que comparten agua y se involucran en la cooperación, obtienen beneficios compartidos (Sadoff *et al.*, 2008). Desde marzo de 1977, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua estableció que los países que comparten recursos hídricos deberían cooperar en el establecimiento de los programas, mecanismos e instituciones necesarios para el desarrollo coordinado de tales recursos. Las esferas de cooperación establecidas son: la planificación, el desarrollo, la regulación, la protección ambiental, la utilización y la conservación de tales recursos (Aguilar e Iza, 2006).

¹ Por *gobernabilidad* puede entenderse la situación en la que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste. De esta forma, este concepto se enmarca en el ámbito de la “capacidad de gobierno” (Alcántara, 1994).

Sin embargo, cuando se buscan consensos para lograr satisfacer los intereses de las personas o los Estados que comparten el agua, es decir, buscar la cooperación por el agua, pueden surgir conflictos denominados “antrópicos”. Dourojeanni y Jouravlev (2002) identifican para América Latina una serie de conflictos antrópicos que aparecen dentro del proceso de gestión del agua y en el momento de llegar a acuerdos de cooperación internacional para el manejo y uso de este vital líquido. Dichos acuerdos están en función de las condiciones políticas de cada país y del marco institucional que éstos presentan.

En México, poco se sabe de los conflictos que han surgido en las cuencas de la frontera sur y en especial en la cuenca del Río Hondo, compartida entre México, Guatemala y Belice, cuyo caudal principal sirve para delimitar la frontera entre México y Belice. Sin embargo, Dourojeanni y Jouravlev (2002), Mostert (2003), Wolf *et al.* (2005), Kauffer (2005) y Buckmeier (2005) identifican que la falta de una adecuada delimitación de la cuenca, de un reconocimiento del territorio internacional en las políticas hídricas federales, de una claridad institucional y de un adecuado conocimiento socio-histórico y cultural de los conflictos en México, así como la carencia de leyes y normas en materia de aguas compartidas, la falta de recursos económicos y la dependencia de un Estado respecto de otro en una cuenca compartida, pueden ser detonadores de conflictos y repercutir en la buena relación entre los países y, por ende, en una adecuada gestión de las aguas en cuencas compartidas.

Es por esto que en la presente contribución se evidencian aquellos factores que pueden provocar conflictos antrópicos en torno a la cooperación por el agua en la cuenca del Río Hondo, a partir de un análisis derivado de la teoría fundamentada y del uso de herramientas como la entrevista semiestructurada y la observación participante.

Este artículo expone, en primer lugar, las características generales de la ubicación y de los usos del agua en la cuenca del Río Hondo y presenta, en segundo lugar, elementos teóricos para comprender los conflictos por el agua en materia de cooperación en cuencas compartidas. Posteriormente, expone el uso de la teoría fundamentada para la identificación de factores que contribuyen a frenar procesos y ocasionar conflictos en la cooperación por el agua y, finalmente, identifica los factores que determinan el funcionamiento de los procesos de cooperación y que pueden ser detonadores

de conflictos por el agua entre los países que conforman la cuenca del Río Hondo.

La cuenca del Río Hondo: ubicación y usos del agua

La cuenca del Río Hondo se localiza en el sureste de la península de Yucatán, en las coordenadas 18° 45' y 17° 43' de latitud norte y 88° 35' y 89° 15' de longitud oeste (figura 1). Es compartida por los países de México, Guatemala y Belice (Magnon, 1996). Su delimitación político-administrativa cubre los territorios de los municipios de Othon P. Blanco y Holpechen, de los estados de Quintana Roo y Campeche, respectivamente, en México; en Belice los distritos de Orange Walk y Corozal; y en Guatemala el municipio de Melchor de Mencos (Magnon, 1996). Cuenta con una extensión de 13,645 km² de los cuales 7,614 km² corresponden a México, 2,978 km² a Belice y 2,873 km² a Guatemala (Ortega, 2005).

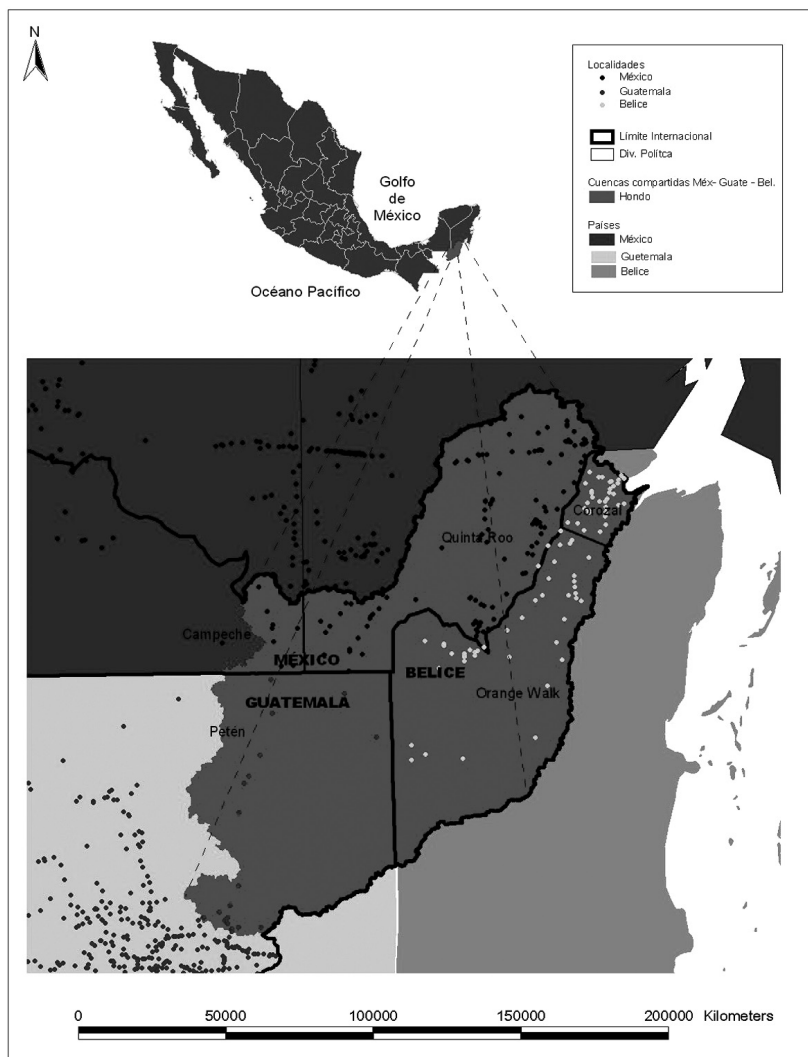
Está constituida por el Río Hondo y sus afluentes que forman el único drenaje fluvial superficial de la península de Yucatán (Magnon, 2002). Sus orígenes son el Arroyo Azul, en Guatemala, que a partir de su confluencia con el Río Bravo, cuyas aguas provienen de Belice, recibe el nombre de Río Hondo. Otro de los afluentes del Río Hondo es el Río Escondido con una longitud aproximada de 173 kilómetros, de tipo intermitente y ubicado del lado mexicano.

Las actividades económicas en la cuenca del Río Hondo

En la cuenca se llevan a cabo actividades agrícolas, ganaderas, comerciales y de ecoturismo. Sobresale el cultivo de la caña de azúcar, tanto del lado mexicano como del beliceño, además de algunos cultivos de temporal. Por otro lado, la roza, tumba y quema siguen practicándose en varias partes de la cuenca, actividad que ha favorecido el cambio de uso de suelo forestal a ganadero (Magnon, 2005).

En la cuenca se encuentran importantes áreas naturales en buen estado: la Reserva de la Biosfera Maya (RBM), en Guatemala; la Reserva Natural de Río Bravo, en Belice; y la Reserva de la Biosfera de Calakmul, en México. Éstas están ubicadas aguas arriba en la cuenca (Espinoza Ávalos *et al.*, 2009; Magnon, 2005). Estas reservas son determinantes para la canti-

Figura 1
Mapa de ubicación de la cuenca del Río Hondo



Fuente: Emanuel Valencia, Laboratorio de SIG en El Colegio de la Frontera Sur, Unidad San Cristóbal, Chiapas, México.

dad y la calidad de agua que acarrea el Río Hondo, aguas abajo, y han sido fundamentales para el desarrollo de las actividades humanas. De igual forma, su presencia condiciona el uso que se le da al agua en la cuenca.

El desarrollo comercial que se practica en el puente internacional Subteniente López, que permite el flujo transfronterizo de un país al otro, es de suma importancia para pobladores beliceños y mexicanos en la cuenca, y genera fuentes de trabajo e ingresos económicos en la zona.

La producción de energía eléctrica sólo está presente del lado de Belice, a la altura de Dos Bocas, con una pequeña planta hidroeléctrica que proporciona energía a la comunidad menonita. El uso recreativo turístico en torno al río se atribuye a la afluencia local, sin embargo, existen proyectos de turismo internacional en la desembocadura del río (Rosado y Kissman, 2003) y en mayor escala en la parte alta de la cuenca, dentro de la Reserva de la Biosfera Maya, en Guatemala (RBM) (Espinoza-Ávalos *et al.*, 2009).

Los conflictos por el agua en cuencas compartidas

Dourojeanni y Jouravlev (2002) identifican que la falta de claridad en las injerencias institucionales, los diferentes intereses que se tienen por el agua, el uso desmedido del líquido para satisfacer la demanda en actividades productivas o de consumo humano, y la contaminación, entre otras, son problemáticas características de las cuencas compartidas en América Latina que pueden derivar en conflictos por el agua. Sin embargo, un punto medular en la aparición de conflictos es la inadecuada gestión y la poca cooperación que existe entre los Estados que comparten sus recursos. Dichas situaciones determinan el grado conflictivo de una cuenca, que va desde pequeñas riñas hasta enfrentamientos armados. Todo depende del tipo de conflicto y de las relaciones existentes entre los países que comparten el agua.

La definición del conflicto por el agua en cuencas compartidas

Hablar de ‘conflicto’ remite generalmente a dinámicas negativas, agresiones, confrontaciones, tensiones, interacciones y algunas veces refiere a hostilidades armadas entre Estados. Así, el rango del conflicto va desde lo

político, lo social, lo económico y puede llegar hasta los combates militares, pero no todos éstos son necesariamente violentos (Grover, 2007).

Para su comprensión, los conflictos han sido agrupados en diferentes tipologías, como las relacionadas con los recursos naturales. En éstas, se ubican todas aquellas incompatibilidades por el uso, valor o prioridad de necesidades que se le da a un recurso dado (Bruckmeier, 2005). Las disputas surgen porque la gente tiene diferente visión sobre la forma en que se usan los recursos, diferentes intereses en torno a ellos y/o de las políticas que los rigen, es decir, entran en conflicto el acceso,² el control,³ el uso⁴ y la gestión de los recursos naturales.⁵

En esta situación, el conflicto se detona cuando existen ambientes de inestabilidad en un país, con tendencias a generar inestabilidad internacional (Mostert, 2003). Asimismo, la presencia de intereses diversos o luchas de poder entre los que comparten las aguas favorecen su surgimiento (Wolf *et al.*, 2005).

Un punto relevante es que todas las disputas por el agua están relacionadas o pueden atribuirse a tres aspectos principales: cantidad, calidad y disponibilidad (Wolf *et al.*, 2005). En todos los casos, las manifestaciones del conflicto pueden convertirse en disputas abiertas o conflictos armados (Bruckmeier, 2005). Yoffe *et al.* (2004) han identificado dos indicadores del conflicto por el agua en cuencas compartidas: por una parte, las interacciones, donde los países que concurren en una cuenca rompen sus relaciones; y por otro lado, los eventos, donde uno de los países incide de manera unilateral sobre los demás países que conforman la cuenca. En ambos casos el conflicto es relevante y permite observar la fragilidad de las cuencas compartidas.

Klare (2001), Wolf *et al.* (2003) y Mostert (2003), por su parte, destacan que los países que comparten ríos tienen un alto riesgo de disputas

² Refiriéndonos a la facilidad de tener y utilizar el agua disponible.

³ El control que puede ejercer un país sobre el otro, respecto de su ubicación geográfica. Por ejemplo, cuenca arriba se desvía el agua o se contamina, para ejercer presión sobre otro país cuenca abajo.

⁴ El uso enmarca las diferentes actividades que se requiere del agua, como agricultura, ganadería, acuicultura, turismo, entre otras.

⁵ La gestión de recursos naturales nos conlleva a utilizar todos los medios disponibles para cumplir objetivos específicos, como el manejo integrado de las cuencas.

militares entre ellos, en relación con el uso y manejo del agua. A esto se suman las acciones unilaterales entre los países que comparten cuencas, en los cuales la gestión es inefectiva, ineficiente o inexistente (Mostert, 2003; Bruckmeier, 2005).

La diferenciación del conflicto por el agua

En América Latina, Dourojeanni y Jouravlev (2002) y Wolf *et al.* (2003) han dividido los conflictos en *antrópicos* y *naturales*. Los primeros hacen referencia a los conflictos por el agua provocados por el ser humano, como la contaminación, el desvío de aguas y los procesos de gestión; los conflictos *naturales* se generan a partir de la presencia de fenómenos naturales que traen como consecuencia problemas de abastecimiento, inundación o desvío de caudales por incremento o decremento de la escorrentía, que derivan en afectación a centros poblacionales causando víctimas y daños materiales.

Para el presente documento serán considerados solamente los conflictos antrópicos, por lo que en adelante nos referiremos a conflictos con base en la descripción de los conflictos antrópicos de Dourojeanni y Jouravlev (2002) y los fundamentos que dan a éstos Libiszewski (1995), Beach *et al.* (2000), Wolf *et al.* (2003), Mostert (2003) y Caire (2005) al considerar que los conflictos están en función de grandes temáticas, como la calidad, la cantidad y la disponibilidad del agua, los diferentes intereses que se tienen por el agua, la desventaja de desarrollo entre países que comparten aguas y los procesos de gestión y manejo, entre otros.

El potencial del conflicto y la cooperación

Mostert (1998) propone que el potencial del conflicto puede ser evaluado en términos de tres posibles cursos o aspectos del mismo: las metas conflictivas, las malas relaciones o las diferentes percepciones de factores relevantes. En consecuencia, el potencial para el conflicto internacional es por lo tanto grande y para que los recursos de agua internacionales se conviertan en un catalizador para la paz y el desarrollo regional, se requiere del diálogo y la cooperación (Mostert, 2003). Esta última constituye hoy en día un principio básico del derecho internacional en materia de cuencas

compartidas y deriva de la idea de unicidad de la cuenca hidrográfica y de la comunidad de intereses que debe existir entre los países, excluyendo cualquier situación de privilegio de unos respecto de otros (Aguilar e Iza, 2006). Así, la cooperación se vislumbra como la unión de las diferentes partes para la búsqueda de metas comunes a problemas colectivos, donde los patrones de cooperación y conflicto llevarán a diferentes objetivos que dependerán de los intereses que posee cada uno de los países involucrados (Mostert, 2003).

Marty (2003) plantea tres puntos de partida que llevan al conflicto internacional y la cooperación: los problemas colectivos, la búsqueda de beneficio y las soluciones conjuntas; la externalidad negativa del problema, cuando las acciones de un país tienen efectos negativos en otro, como la contaminación del agua río arriba; y la externalidad positiva del problema, cuando las acciones de un país tienen efectos positivos en otros.

La externalidad generalmente ocurre cuando los acuerdos⁶ de cooperación se han iniciado y han tenido efectos en los países involucrados. Es posible caracterizarla una vez identificado el potencial del conflicto, por medio del análisis del contexto hidrológico, socioeconómico, institucional, político y cultural, desde el cual se llega a acuerdos institucionales que están mediados por procesos de negociación entre actores, el contexto, las estrategias empleadas, el proceso por sí mismo y los resultados (Mostert, 2003).

El contexto político en la cooperación y el conflicto

El hecho de que los países se pongan de acuerdo para cooperar depende, sobre todo, de su voluntad política para negociar. Sin la voluntad política no hay acuerdo o, si lo hay, no tiene miras a ser efectivo en la práctica. La promoción de la cooperación contribuye a evitar los conflictos entre los países que comparten cuencas, aunque no son una garantía para resolverlos (Aguilar e Iza, 2006).

Los acuerdos de cooperación pueden ser vinculantes (aquellos que poseen carácter político o jurídico y obligatorio), o no vinculantes (que

⁶ Cuando los estados se ponen de acuerdo respecto de cómo manejar la cuenca que comparten.

refieren a las relaciones de buenas intenciones). Los primeros dan un marco de seguridad a la cooperación, pero suelen ser más complejos, mientras los segundos pueden cambiar con los gobiernos en turno volviéndose menos seguros de cumplirse (Aguilar e Iza, 2006). Al final, la gestión que se le dé al agua en una cuenca compartida dependerá de la voluntad política de los países que concurren en ella.

En este sentido, el contexto político es importante en la cooperación en materia de aguas compartidas, ya que determinará cuáles procesos jurídicos pueden influir en políticas internacionales con otro país y cuáles no. Además permitirá identificar si el marco jurídico de un país puede tener complicados criterios de cooperación internacional que influyen en el diseño de acuerdos y en los resultados esperados por la cooperación. Éstos pueden ser revisados y replanteados hasta llegar a acuerdos que lleven a buenos resultados (Mostert, 2003).

Ante este panorama internacional es importante conocer las diferentes condiciones en que se encuentra cada país. Por ejemplo, en los países de América Latina y el Caribe, los acuerdos y la gestión del agua no parecen ser un tema político prioritario en la agenda pública (Dourojeanni y Jouravlev, 2002; Kauffer, 2005). Así, los acuerdos de cooperación en materia de agua son escasos, a los cuales podemos añadir otros factores como la débil institucionalidad del Estado para la gestión del agua y una desorientación respecto de qué tipo de organización debería adoptarse en cada país.

En América Latina existe, también, una variedad de actores con superposición de funciones, roles poco definidos y responsabilidades insuficientemente claras. Además se observa una confusión de objetivos, definiciones y niveles de gestión que se reflejan en debates y postergaciones para actualizar y formular leyes de aguas. Por consiguiente, es patente el retraso en abordar temas como el control de la contaminación, el drenaje urbano, el control de riesgos, la conservación de cauces, los humedales y el manejo de las aguas internacionales (Dourojeanni y Jouravlev, 2002).

Otro aspecto a resaltar es que con frecuencia los objetivos de gestión del agua por cuencas no responden a los planes nacionales de desarrollo, además de que los actores involucrados desconocen, no cumplen o no aplican la ley de aguas de su país, o simplemente no existe tal ley. Asimismo, existe una débil institucionalidad para la gestión debido a los cambios

sucesivos y abruptos en la organización institucional y su personal (Dourojeanni y Jouravlev, 2002).

La cooperación y la generación de nuevos conflictos

La búsqueda de la cooperación internacional para el uso y manejo del agua puede repercutir en la aparición de nuevos conflictos, mismos que surgen dentro del proceso de gestión y al momento de llegar a acuerdos y llevarlos a cabo. Es así que la relación cooperación-conflicto posee un carácter dicotómico donde la cooperación media el conflicto y lo desata (Bruckmeler, 2005). Nos referiremos a ello en este trabajo a través del uso de la noción de “conflicto en la cooperación”.

Un punto claro en esta dicotomía son los conflictos derivados del no cumplimiento de los acuerdos de cooperación, los cuales, sin embargo, pueden ser resueltos a través de la evaluación de la efectividad de las obligaciones de los Estados establecidas en un tratado. Por ejemplo, el cumplimiento se puede lograr al establecer competencias de una institución para que controle la garantía de las medidas adoptadas por los Estados (Aguilar e Iza, 2006).

En otro sentido, tenemos los conflictos enlistados por Dourojeanni y Jouravlev (2002), que son característicos de los países de América Latina y del Caribe. Estos autores describen a los conflictos antrópicos que surgen a partir de la confusión entre los roles que corresponden a las instituciones del sector ambiental y del sector productivo; la falta de descentralización de las actividades públicas; el olvido y desconocimiento por parte de la mayoría de gestores, políticos y diplomáticos, en torno a acuerdos internacionales realizados respecto del agua; la no representación de todos los actores en las reuniones y la no influencia de los acuerdos suscritos en las políticas del agua del país; la presencia de programas o proyectos ajenos a la realidad de cada país; la carencia de políticas nacionales que repercute en la poca importancia que se le da a la gestión de varias cuencas transfronterizas; el poco apoyo existente se debe a apoyos externos de institutos y universidades locales, que de iniciativas de los altos niveles de gobierno. En todos los casos un factor determinante del conflicto, y también de la cooperación, es la inadecuada gestión que se le da al agua compartida, en donde no se busca a todos los actores implicados en las cuencas, el cumplimiento de

objetivos que benefician a éstos y la falta de instituciones especializadas y fortalecidas para enfrentar temáticas del agua (Wolf *et al.*, 2005).

En este contexto, se puede distinguir que varias cuencas compartidas de América Latina presentan características relacionadas con los conflictos antrópicos, que incluyen una gestión inadecuada, una incompetencia del Estado en la gestión por el agua, así como la ausencia de una sociedad organizada. Además de la contraposición de intereses de actores involucrados en materia de escasez del agua, la sobreexplotación de acuíferos subterráneos y los altos niveles de contaminación (Caire, 2005) constituyen un ingrediente adicional a factores como la definición del agua como un recurso propiedad de la nación, la organización del país en una federación altamente centralizada y la falta de acuerdos internacionales de cooperación (Dourojeanni y Jouravlev, 2002).

Estas condiciones incitaron la búsqueda de las situaciones que presenta la cuenca del Río Hondo, donde concurren tres países con aspectos tales que permiten analizar la existencia de factores determinantes para el surgimiento de conflictos y para la presencia o ausencia de la cooperación por el agua. Para el caso, fue utilizada la teoría fundamentada que permitió, a través de la entrevista semiestructurada y la observación participante, identificar, analizar y determinar la existencia de factores que contribuyen al conflicto en la cooperación por el agua en cuencas compartidas.

La teoría fundamentada en la búsqueda de factores de conflicto en la cooperación

Para identificar los factores que pueden contribuir al conflicto en la cooperación por el agua, fue necesario identificar primeramente la cooperación existente en la cuenca. Para ello, se realizó una búsqueda bibliográfica y hemerográfica. Con esta línea base, se analizaron las características y los contextos en los que se ha dado la cooperación.

Para identificar los factores que llevan al conflicto en la cooperación, se empleó una metodología de corte cualitativo basada en la teoría fundamentada de Glaser (1978), misma que refiere a la búsqueda de la teoría basada en la recolección de datos (Strauss y Corbin, 1990). Esta metodología no considera un marco teórico preestablecido, sino intenta buscar la teoría mediante directrices analíticas que permiten focalizar datos y

construir teorías a través de relaciones de datos y desarrollos conceptuales (Charmaz, 1990), iniciando con preguntas generales como ¿qué es lo que pasa aquí? y no con un planteamiento de hipótesis.

La teoría fundamentada enfatiza el descubrimiento y el desarrollo de teoría y no se basa en un razonamiento deductivo apoyado en un marco teórico previo, por lo que requiere de estrategias tales como la recolección y el análisis de datos que permiten determinar el proceso y los productos de la investigación (Charmaz, 1990).

Para desarrollar estas estrategias ha sido considerada la entrevista semi-estructurada y la observación participante como técnicas que permiten la recolección de datos en la teoría fundamentada (Glaser, 1978). Las entrevistas se llevaron a cabo con actores clave de la cuenca del Río Hondo y los datos recolectados fueron analizados por medio de una categorización (Glaser, 1978; Charmaz, 1990) basada en los conflictos antrópicos y la cooperación considerando los conceptos y las descripciones que proponen Marty (2003), Dourojeanni y Jouravlev (2002), Mostert (2003), Bruckmeier (2005) y Caire (2005). Para la observación participante, se asistió a reuniones relacionadas con el manejo del agua y la cuenca del Río Hondo. En cada acontecimiento, se participó activamente y fueron tomadas notas de campo para sustentar los datos obtenidos en cada evento.

La identificación de los actores clave en la cuenca siguió la propuesta de Bruckmeier (2005) quien apunta que el análisis entre conflictos, actores y cooperación, se lleva a cabo a partir de cuatro elementos: la ubicación de los actores y sus intereses, el análisis de los conflictos, el desarrollo de los métodos de mitigación de conflicto y de cooperación entre actores, y la integración de estos componentes a un sistema de manejo de recursos naturales.

En primera instancia se consideraron como actores clave a los informantes que se tenía identificados previamente en el marco de la Red de Investigadores sobre Agua en la Frontera México-Guatemala-Belize (RISAF⁷). En ésta participan representantes institucionales de centros de investigación, enseñanza y gobierno a escala local, nacional e internacional,

⁷ Cabe mencionar que en el marco de la RISAF se ha trabajado con algunos de sus miembros y algunos representantes de instituciones de gobierno de los tres países que conforman la cuenca de estudio. Ello formó parte de un proyecto iniciado en 2003 financiado por la SEP y el Conacyt en El Colegio de la Frontera Sur, a cargo de la Dra. Edith Kauffer Michel.

organizaciones no gubernamentales (ONG) y, entre ellos, actores que han llevado a cabo trabajos de cooperación en torno al agua en dicha frontera. Con la aplicación de la técnica de “bola de nieve” (Goodman, 1961), preguntando a actores clave sobre la ubicación de otros posibles contactos, fue enriqueciéndose el número de actores clave que sirvieron para coleccionar información y generar la teoría para este trabajo.

La entrevista semiestructurada para identificar los factores de conflicto

Se trabajó con base en un guión de preguntas abiertas que se utilizó de forma flexible en función de la interacción con la persona entrevistada. Dicho guión fue elaborado considerando los tópicos enunciados por Dourojeanni y Jouravlev (2002), Mostert (2003), Bruckmeier (2005) y Caire (2005) referentes a los conflictos antrópicos del agua, y la experiencia obtenida durante la conformación y las actividades realizadas en la RISAF. Dichos tópicos giraron en torno a: aspectos generales que permitieran conocer a los actores y su trayectoria en la cuenca; el conocimiento de los límites geográficos, políticos, sociales, económicos y ambientales de la cuenca; la dinámica del agua existente y su situación actual; los conocimientos de acuerdos, cooperación y conflictos en torno al agua; y los aspectos de política, gestión y diplomacia que existen. Las entrevistas tuvieron la apertura de extenderse a temas pertinentes para el objetivo de la investigación.

El número de entrevistas realizadas fue de 25 y se aplicaron a diversos actores: seis fueron con ONG, de las cuales cuatro trabajan en Guatemala, una en México y una en Belice; 14 se aplicaron a miembros de instituciones de gobierno de los tres países, cinco en Guatemala, seis en México y tres en Belice; cuatro más se llevaron a cabo en el sector académico, dos en México, uno en Belice y uno en Guatemala. Es necesario resaltar que son pocas las ONG y los investigadores del sector académico que están trabajando en la cuenca del Río Hondo, de ahí que el número de entrevistas sea reducido.

También fue posible asistir a dos reuniones del Grupo Especializado en Saneamiento (GTES) del Consejo de Cuenca⁸ de la Península de Yucatán,

⁸ Los Consejos de Cuenca son órganos colegiados de integración mixta, que son la instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre la Comisión

donde se formó parte de los invitados al grupo de trabajo y se observó la dinámica que sus actores llevan para el manejo del agua en el lado mexicano de la cuenca.

En todas las entrevistas fue considerado el principio de *saturación teórica*, definida por Glaser (1978) como el punto final para la realización de entrevistas; es decir, cuando las entrevistas ya no aportan información nueva y los datos se repiten, se da por concluida la realización de entrevistas considerando que no hay aportaciones relevantes para la generación de la teoría.

En su mayoría las entrevistas fueron grabadas previa aceptación de los entrevistados. Salvo en algunas excepciones, las entrevistas se llevaron a cabo sin grabación y sólo fueron escritos, en un diario de campo, los aspectos más importantes que abarcaban temas planteados dentro del guión de entrevista y los objetivos de la investigación.

Generación de categorías para el análisis

Glaser (1978) y Charmaz (1990) consideran que crear categorías teóricas a partir de datos y analizar las relaciones relevantes que hay entre ellas permite generar la teoría fundamentada. Dada esta premisa, las entrevistas fueron transcritas en su totalidad, para su posterior codificación y análisis basado en la teoría fundamentada, misma que permite generar una teoría que explique un patrón de conducta relevante y problemático para los involucrados (Glaser, 1978).

A partir de los datos se identificaron categorías de análisis que surgieron, en un inicio, con base en los temas que Marty (2003), Dourojeanni y Jouravlev (2002), Mostert (2003), Bruckmeier (2005) y Caire (2005) mencionan dentro de los conflictos antrópicos por la cooperación. Considerando la teoría fundamentada como base del análisis, se obtuvieron otras

Nacional del Agua (México), incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, así como los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica. Su objetivo fundamental es formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración del agua, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos, y la preservación de los recursos de la cuenca (Ley de Aguas Nacionales, 2004).

líneas de análisis que son temas surgidos de la información proporcionada por los informantes clave.

Con lo anterior, la metodología empleada en este trabajo siguió la propuesta metodológica cualitativa de Szasz y Lerner (2002), llevando a cabo el siguiente proceso: entrevista-observación, grabación, texto (transcripción), codificación, interpretación y análisis.

La cooperación en la cuenca del Río Hondo

La búsqueda bibliográfica y hemerográfica en torno a los acuerdos existentes en la cuenca permitió identificar los acuerdos que se tienen entre los países que conforman la cuenca (cuadro 1), así como las fechas en que fueron firmados. Se resaltan las fechas de conformación oficial de las Comisiones de Límites y Aguas para México-Guatemala y México-Belice, dado su carácter institucional dentro de los procesos jurídicos de cooperación.

La información presentada nos da la pauta para identificar que en la cuenca del Río Hondo se han establecido procesos de cooperación jurídico-obligatorios, dado la existencia de dos instituciones que velan por la cooperación de los límites y aguas de los tres países que concurren en la cuenca. Estas instituciones son la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)⁹, órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual ha sido encargada de generar los acuerdos de cooperación entre México y Guatemala (CILA México-Guatemala) y entre México y Belice (CILA México-Belice). Sin embargo, los acuerdos de cooperación que sobresalen son los

⁹ En la frontera sur de México existen dos comisiones internacionales que actúan en forma independiente una de la otra. Por una parte, existe la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala, que se conforma por una Sección Mexicana y una Sección Guatemalteca; por otra parte, existe la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice, conformada por la propia Sección Mexicana y una Sección Beliceña. Cada una de las mencionadas comisiones es un organismo internacional que formula recomendaciones a los gobiernos de México y Guatemala, o en su caso, a los gobiernos de México y Belice, para la solución de asuntos bilaterales en materia de límites y aguas. De manera interna, la Sección Mexicana de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas México-Guatemala y México-Belice está constituida como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores y representa al gobierno de México ante cada una de dichas comisiones internacionales.

Cuadro 1
Acuerdos de cooperación y fecha de elaboración

Acuerdo de cooperación	Países	Fecha
Creación de las Comisiones de Límites y Aguas México-Guatemala como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por el canje de notas diplomáticas de 1961.	México-Guatemala	Agosto de 1962
Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala.	México-Guatemala	Julio de 1990
Creación de las Comisiones de Límites y Aguas México-Belice como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.	México-Belice	Noviembre de 1996
Acuerdo para establecer el programa de la correcta descripción técnica de la línea divisoria internacional entre las dos naciones.	México-Belice	1998
Acuerdo para definir los términos de referencia necesarios para elaborar el <i>Diagnóstico para el manejo sustentable del agua en la cuenca internacional del Río Hondo, México-Belice, al año 2025</i> .	México-Belice	Junio de 2003
Decreto número 54-2002 publicado en el <i>Diario Oficial de Guatemala</i> el 5 de marzo del año 2003, referente a fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas y los límites de ambas naciones derivados del tratado firmado el 17 de julio de 1990.	México-Guatemala	Marzo de 2003

Fuente: Elaboración propia.

referentes a los límites. Además, no existe un documento de cooperación trinacional, sino que los procesos han sido estrictamente bilaterales, es decir, entre México y Belice o México y Guatemala. Tampoco existen acuerdos de cooperación políticos enfocados al agua, a excepción de uno referente a la elaboración de un diagnóstico del agua entre México y Belice.

Al respecto, las CILAS de dichos países han llevado a cabo acuerdos de cooperación referentes a los límites internacionales y la situación del agua, entre los que se identificó un acuerdo para elaborar el *Diagnóstico para el manejo sustentable del agua en la cuenca internacional del río Hondo, México-Belice, al año 2025*. En dicho acuerdo no se contempla la presencia de

Guatemala en el documento. Esto nos permite aseverar la predominancia del bilateralismo que existe en una cuenca que tiene la característica de ser trinacional.

Por otro lado, se identifica la publicación de un Decreto de fortalecimiento de la CILA, firmado en Guatemala en 1990 y que entró en vigor 13 años después. Ello evidencia que los temas de cooperación por el agua en la cuenca no se encuentran como prioritarios en la agenda política de ambos países, coincidiendo con lo citado por Kauffer (2005), quien expresa que el tema del agua compartida no se encuentra en la agenda política de los Estados nacionales.

Con la línea base generada se pudo analizar una serie de factores de conflicto, así como los contextos que están mediando la cooperación por el agua en la cuenca del Río Hondo. Entre éstos, destaca el deficiente papel institucional que media la cooperación en los tres países que concurren en la cuenca.

El deficiente papel institucional para la cooperación

El papel institucional determina la forma como se constituyen las bases para los acuerdos. Mostert (2003) y Dourojeanni y Jouravlev (2002) lo resaltan como relevante para llegar a la cooperación. Sin embargo, existe poco interés en los tres países por fortalecer el papel institucional y es muy claro que en la cuenca se constata la ausencia de instituciones encargadas del manejo del agua por cuencas, o cuando existen, éstas tienen una ineficiente acción, poca claridad en sus acciones y carecen de un enfoque en cuencas compartidas:

Como tal no hay un consejo de manejo de cuenca, se habla de la cuenca pero no hay un plan de manejo, ni nada. El agua es manejada por la misma institución que está manejando en otras partes del estado o de México, la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Se supone que la concesión para los usos agrícolas los tiene que manejar la Conagua, para el agua potable es la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA) que se encarga de los costos para abastecer a los poblados. A ese nivel, dentro de los sufragios los habitantes han tomado al Grupo de Trabajo Especializado en Saneamiento del Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán para tratar el tema del agua y el

saneamiento, en lo demás participa el gobierno del estado con los programas agrícolas, los cañeros y creo que es todo (FbM1).¹⁰

Hasta ahora nadie lo ha abarcado, en el país de Belice nos hace falta hacer algo como una comisión que tenga que ver con cuencas, entonces no está establecido, todos trabajan en lo que les pertenece, como nosotros trabajamos en la sección de pesca, por eso hacemos un poco de patrullaje, la guardacosta también hace sus patrullajes que tiene que ver con situaciones ilegales de contrabando y todas esas cosas, la sección de aduanas también tiene que ver con el tráfico. También un tiempo el departamento forestal estaba interesado en el manejo adecuado pero sólo lo empezaron como una idea y nunca se estableció ninguna comisión, entonces hasta ahorita no hay nadie que esté metido en manejo de la cuenca (JnB1).

Éste es el panorama en el tema institucional y el escaso enfoque de cuenca que existe en él. Además, se pudo observar la ausencia de Guatemala en estas organizaciones. Esta situación se agrava más cuando observamos que las pocas instituciones que están enfocadas al manejo del agua en cada país, tienen poca claridad de sus competencias ocasionando que se frene cualquier intento de cooperación existente, convirtiéndose en factores de conflicto para la cuenca. A lo anterior se suman la mínima y deficiente cooperación que existe, los acuerdos que no incluyen a los tres países que concurren e instituciones sin una agenda que priorice el tema de aguas compartidas. Paralelamente, se identifica una serie de factores de conflicto relacionados con la cooperación en la cuenca del Río Hondo.

Factores de conflicto y carencia de cooperación en la cuenca

Marty (2003), Dourojeanni y Jouravlev (2002), Mostert (2003), Buckmeier (2005) y Caire (2005) han descrito algunos factores que pueden desen-

¹⁰ Esta clave identifica al actor entrevistado, las dos primeras letras determinan el mes de elaboración de entrevista (Fb, Mr, Ab, My, Jn, Jl). La siguiente consonante hace referencia del país: M para México, G para Guatemala y B para Belice. El número siguiente refiere a institución de gobierno (1), organización no gubernamental (2) e institución de investigación o universidad (3). Esta clave fue utilizada para cada una de las entrevistas usadas en el documento y aparecerá en toda la información obtenida durante las entrevistas, la observación participante o las pláticas informales.

cadenar conflictos y su relación con los procesos de cooperación. Estas descripciones se refieren a los diferentes intereses por el agua en la cooperación; el papel institucional y la falta de coordinación para cooperar; la poca claridad de las dependencias; la ausencia de políticas y leyes en materia hídrica y el enfoque internacional en ellas; la poca experiencia de los encargados del manejo del agua en cuencas transfronterizas; las asimetrías económicas, técnicas y jurídicas entre los países que conforman la cuenca, entre otros que se presentan como posibles conflictos o rasgos que desencadenan lo mismo y se encuentran presentes en los tres países de la cuenca. Como resultado del trabajo de campo, el análisis de las entrevistas permitió enlistar los siguientes factores de conflicto:

- Las decisiones unilaterales, consecuencia de la no inclusión de todos los países que concurren en la cuenca.
- Las asimetrías entre los Estados que ponen en riesgo o frenan el cumplimiento de acuerdos.
- La falta de claridad de competencias en las instancias que velan por la cooperación.
- La vida política-electoral y duración de los gestores de la cooperación.
- El vacío jurídico para la cooperación trinacional.

Estos factores confieren una limitante a los procesos de cooperación entre los países que concurren en la cuenca, razón que nos permite afirmar que en la cuenca se pueden presentar conflictos que surjan en el seno de la elaboración o establecimiento de acuerdos de cooperación, o que frenarán ésta.

Las decisiones unilaterales, consecuencia de la no inclusión de todos los países que concurren en la cuenca

Uno de los factores que más llama la atención y que fundamenta una de las razones de la existencia de cooperación solamente bilateral en la cuenca, es la no inclusión de todos los países en la cooperación. En la escasa cooperación que existe en la cuenca, no se ha incluido a Guatemala como parte de la misma. Dourojeanni y Jouravlev (2002) y Wolf *et al.* (2005) identifican esta característica en los conflictos antrópicos asociados a cuencas

compartidas en América Latina. Al mismo tiempo que Kauffer (2005) lo ha identificado como parte de las problemáticas que se presentan en torno al agua en las cuencas compartidas entre México, Guatemala y Belice.

Algunas entrevistas nos permiten observar esa falta de inclusión, que se vincula con el desconocimiento de los límites y alcances de la cuenca. Varios entrevistados manifestaron desconocer dichos límites, unos más expresaron que dentro de la cuenca no se encuentra ubicada Guatemala y por lo tanto no es tomada en cuenta como parte de las acciones en la misma. Esta situación de no inclusión de todos los actores en el manejo de la cuenca ha sido considerada por Wolf *et al.* (2005) y Mostert (2003) como susceptible de provocar conflictos:

Entrevistador: ¿Conoce la cuenca del Río Hondo?

Entrevistado 1: “No con profundidad, pero podemos verlo en los mapas...” (MyG1).

Entrevistado 2: “Sí, pero yo no tengo esa información... pero sí está delimitada” (AbM1).

Entrevistado 3: No lo suficiente (AbB2).

Entrevistador: ¿Podría decirme los límites geográficos, políticos?

Entrevistado 3: No (AbB2).

Entrevistador: Desde su conocimiento...

Entrevistado 3: “...yo no tengo conocimiento de límites, yo tengo conocimiento de actividades dentro de la cuenca” (AbB2).

Entrevistador: ¿Usted sabe cuáles son los límites geográficos y políticos de la cuenca?

Entrevistado 4: “No, no tengo esos datos, supongo los límites que la cuenca puede tener, pero por ahora no tenemos estudios cercanos en la cuenca” (MyG1).

Entrevistado 5: “La conozco, pero no bien, no conozco cuál es el sistema del río. Tuve un trabajo cerca de la zona, en New River, y otros ríos, pero no en esa cuenca” (AbB3).

En otros casos, indagar sobre el conocimiento que tienen los actores clave en torno a los límites de la cuenca y los países que la conforman incomodó a más de uno de los entrevistados. Esta situación resulta relevante para el surgimiento de conflictos dado que los entrevistados corresponden a personajes que elaboran o llevan a cabo trabajos para el mejoramiento

de la cuenca y su área de influencia; sin embargo, no son conscientes de los límites y áreas geográficas que ésta comprende, al no incluir a todos los países dentro de sus proyectos (Wolf *et al.*, 2005):

...el Río Hondo inicia antes del cruce con Guatemala, inicia en Blue Creek y luego continúa haciendo la frontera de México con Belice, entonces no está incluida Guatemala en la cuenca del Río Hondo (AbB1).

En dicha situación, destacan actores que concurren en trabajos a nivel internacional y que forman parte del cuerpo diplomático y permiten confirmar que la falta de inclusión de los tres países que conforman la cuenca está presente en la cuenca del Río Hondo y la hace susceptible de conllevar a la toma de decisiones bilaterales o unilaterales y por lo tanto al conflicto, aspectos que coinciden con los hallazgos de Waterbury (1997) y Mostert (2003) en otros escenarios.

Aunado a este factor, se suma la ausencia de contrapartes institucionales para establecer acuerdos de cooperación y las diferencias que existen entre los países de la cuenca, las cuales están relacionadas con las capacidades financieras, las capacidades humanas y de infraestructura que vuelven vulnerable al conflicto respecto de cualquier tipo de acción con un enfoque trinacional (Mostert, 2003; Caire, 2005).

Las asimetrías entre los Estados que ponen en riesgo o frenan el cumplimiento de acuerdos

Beach *et al.* (2000), Dourojeanni y Jouravlev (2002), Mostert (2003) y Caire (2005) manifiestan, por una parte, que la diferencia de desarrollo entre los países que comparten una cuenca es un indicio de que la cooperación se frenará o no fluirá de manera adecuada, ya que el país que posee mayores capacidades generalmente es el que determina los pasos a seguir dentro de un proceso de cooperación, lo cual repercute en una forma poco participativa e incluyente. Por otro lado, los mismos autores enuncian que esta diferencia de desarrollo se refleja en la carencia de capacidades técnicas, humanas y económicas, mismas que revierten en la aparición de conflictos dentro de la cooperación, debido a la ausencia de condiciones necesarias para dar continuidad a los procesos ya encaminados. Aunado a esto, el po-

tencial del conflicto está en función de la diferencia de desarrollo entre los países que comparten la cuenca, donde uno puede ejercer presión sobre otro que tiene menor desarrollo (Mostert, 2003).

En América Latina y el Caribe es común que la forma de enfrentar esta asimetría sea resuelta a través del apoyo de ONG internacionales que muchas veces, dada la falta de capacidades, tienen que buscar alternativas de seguimiento a los trabajos iniciados. Por lo tanto, quienes continúan no son precisamente los miembros del país donde se lleva a cabo el trabajo inicial.

Dichas situaciones fueron manifestadas por los informantes clave y vistas como problemáticas que impiden el seguimiento o la continuidad de trabajos binacionales entre México y Belice. Así, se puede visualizar la dependencia que algunos Estados generan hacia otros países dentro del manejo de sus recursos, con lo que se manifiesta una incapacidad de manejo y de gestión que debería ser evaluada en torno a la autonomía o gobernanza que posee un país hacia sus propios recursos:

Una ONG inglesa había preparado gente de la Universidad de Belice, estuvieron trabajando prácticamente sólo en Belice y su preocupación era que ya se iban a retirar, se acababa su proyecto y se regresaban a su país. Pero no encontraban a quien le iban a dejar esa sonda, ese equipo para que se hicieran cargo. O sea el interés de ellos es que pudiera seguirse usando y generando información sobre los cuerpos de agua de la zona. Entonces tuvieron que invitar a gente de México para que les dijeran qué tipo de trabajo se hacía, qué base de datos se generaban y si estábamos en posibilidad de retomar ese equipo y hacernos cargo para uso de la comunidad incluso de Belice (JnM3).

...por ejemplo, en el ámbito que yo conozco, que es el estudio sobre calidad del agua, pues han habido donaciones y luego el problema que tienen esas ONGs, es que a qué institución le dejan ese equipo o qué gente entrenan. Porque ese es otro problema, es decir como es temporal su estancia, pueden ser que entrenen gente pero no hay una institución que le digan “tú Semarnat, tú fulanita, te dejo estos equipos y la gente entrenada para que te sigas haciendo cargo”. Han tenido que recurrir a otras ONG, gente que no es estable dentro del país. Entonces yo creo que ese es un problema, o sea en México pues hay muchas instituciones, hay mucho personal capacitado que es más de tipo

permanente, precisamente porque trabajan en esas instituciones, mientras que en Belice será un problema, menos gente preparada, entrenada específicamente para eso y que permanezca por mucho tiempo como para que a lo largo de los años haya un seguimiento de un acuerdo que se pueda llevar a cabo en lo que sea (AbM3).

Aunque este marco se observa en un enfoque binacional, entre México y Belice, es clara la situación de México ante Guatemala, donde también existe una asimetría en términos económicos, institucionales y de recursos humanos, entre otros. Estos aspectos inciden en la cooperación y pueden desencadenar conflictos.

No sólo la carencia de capacidades técnicas y humanas son las que diezman el trabajo en cuencas compartidas, sino también el factor económico tiene un papel importante ya que frena la cooperación e impide que se dé continuidad a los procesos iniciados, generando falsas expectativas hacia los que participan dentro de ellos y descontento entre las partes (Dourojeanni y Jouravlev, 2002). Es precisamente el caso de la cuenca del Río Hondo, donde la elaboración de acuerdos, seguimiento y continuidad de los existentes, se ha mermado por la falta de recursos financieros característica de los países que conforman la cuenca, en particular en el caso de Belice en su relación con México.

El vínculo de los factores de conflicto en la cooperación

Se han podido sentar las bases para identificar factores que pueden desencadenar conflictos y frenar los procesos de cooperación. Sin embargo, existen características antrópicas que llevan a determinar la carencia del establecimiento de acuerdos de cooperación o la ineffectividad e inaplicabilidad de éstos. En este sentido, se pueden vislumbrar algunas potencialidades conflictivas en la cuenca del Río Hondo, que se describirán a continuación.

La falta de claridad de competencias en las instancias que velan por la cooperación

Mostert (2003) y Dourojeanni y Jouravlev (2002) han mencionado la falta de claridad de las competencias de instituciones encargadas del manejo

del agua en cuencas compartidas como una causante de conflicto. Esta situación está presente en la cuenca del Río Hondo como un conflicto potencial y puede observarse con la respuesta que a las entrevistas dieron algunos actores clave. Ellos manifiestan una ausencia en la claridad de las competencias de las instituciones y ausencia, también, de las mismas dependencias en la zona:

El conflicto está en que a la fecha todavía no tenemos claro qué es lo que le compete a cada quien. A la Comisión Nacional del Agua porque ellos autorizan el uso de los pozos de agua o CAPA si es estatal, entonces ahí se echan la pelotita. Incluso habíamos formado una subcomisión para que los jurídicos de cada dependencia se reunieran y se revisara el ámbito de su competencia y para que se pudieran tomar decisiones, o sea, ese es un ejemplo de mucho. Entonces cuando me preguntas específicamente sobre el Río Hondo, pues yo entiendo quienes serían los de la competencia, pero cuando se presenta algún problema, ninguna dependencia se siente responsable o que sea de su competencia atender un problema, entonces no tendría yo claro tampoco cómo (FbM1).

La ubicación de la CILA no sirve de gran cosa, nada más aquí ha venido a imponer cosas. No entiendo bien cómo está funcionando, pero aquí estamos viendo que no está funcionando. Yo sé que hace 10 años tuvieron una oficina acá y deben tener el proyecto de empezar, no sé qué pasó ahí, pero después se desbarató la oficina y nunca se hizo. Ahí habría que replantear a la Secretaría de Relaciones Exteriores, porque no veo yo que se hagan muchas cosas (JnM3).

O sea hay una Comisión de Límites y Aguas, pero todos los años en que he trabajado en esta zona y que he trabajado con un montón de comités, jamás he conocido a una sola persona de esa comisión (MrM2).

Con lo anterior, podemos observar las diferentes expresiones que respecto de la claridad de las competencias institucionales tienen algunos actores clave de la cuenca. Incluso, algunos desconocen el ámbito de trabajo de las instituciones y ellos mismos han observado que éstas no tienen claridad en su ámbito de acción. Esto deja evidencia de que la búsqueda

de acuerdos o acciones en la cuenca será limitada si no hay claridad en las funciones institucionales. A dicho factor de conflicto puede sumarse la yuxtaposición de funciones que poseen algunas instancias gubernamentales, con la probabilidad de incrementar la presencia de un conflicto de mayor envergadura.

La vida política-electoral y duración de los gestores de la cooperación

Un tema relevante en la cuenca del Río Hondo, pero característico en varias cuencas de América Latina, es la rotación que tienen los funcionarios que se encuentran ubicados en las instancias que se dedican a tratar temas relacionados con el manejo del agua. A este elemento hay que sumarle la poca o nula experiencia que los mismos tienen sobre el tema. Esto se debe a que muchos de los puestos políticos, en los tres países, responden a compromisos por apoyos en campañas electorales, compadrazgos, relaciones familiares a los vínculos que se adquieren con el gobernante o presidente local, que determinan quiénes ocuparán los puestos en su gabinete por adeudo y no por la experiencia en el tema a ejecutar. Por otro lado, el tiempo de duración que tiene cada administración pública se suma y hace que no siempre se encuentren las mismas personas en un mismo puesto. Aunado a esto, las capacidades humanas para tratar las temáticas del agua son bajas y esto evita proponer y dar un adecuado manejo del agua en la cuenca. Todas estas razones hacen considerar que la rotación de funcionarios y su inexperiencia en el tema pueden ser detonantes de conflictos en un proceso de cooperación por el agua en la cuenca:

Lo que vemos en las reuniones que nos toca ir periódicamente es que de los otros países asisten chavitos que acaban de salir de la universidad y cada vez que vas a una reunión van diferentes, y dices ya prepararon a unos pero esos ya no están ahora, es gente que está muy volátil entonces (JnM3).

Paradójicamente, se ha descubierto que las instancias internacionales clave en el manejo del agua internacional, como la CILA, tienen como representantes a diplomáticos que llevan suficientes años en sus puestos. Aunque no es posible identificar cuál es el tiempo de permanencia que

debe tener un político en un puesto para dar un adecuado funcionamiento, es muy claro que en la frontera sur de México los puestos de la CILA tienen décadas con los mismos representantes y hasta ahora no ha habido los instrumentos necesarios para llevar un manejo adecuado del agua con enfoque internacional. Tal situación se suma al grado de complejidad que ponen estos representantes para compartir información referente a los ámbitos de competencia de sus instancias.

El vacío jurídico para la cooperación trinacional

Dentro de las entrevistas realizadas, se obtuvieron respuestas en relación con el papel institucional que se lleva a cabo en la cuenca. En pocas de esas entrevistas se recopilaron aspectos positivos del cuerpo diplomático y fue clara la ausencia de un marco jurídico para la cooperación, que impide avances en el proceso y que, en suma con los factores anteriores, puede provocar conflictos en un intento de cooperación:

...debe de haber algún tratado internacional que le dé facultad a ambos países para poder extraer o hacer uso y aprovechamiento de esta cuenca, pues en este caso como es fronteriza, debe haber un pacto firmado (MrM1).

...en el tema de agua y límites internacionales, en este caso tienes un problema porque la cuenca de cargo sobre Belice, es información privilegiada, tienes acceso a la información por CILA (MyG2).

Bueno, en el caso del río no te podría decir mucho, porque allá es una gestión o un control que efectúa el CILA. Entonces no te sabría decir exactamente porque es algo hermético en México (MyG1).

Dentro de los factores de conflicto identificados respecto de las instituciones existentes, resaltan: la falta de claridad de sus competencias, el desconocimiento de los acuerdos, la inexperiencia del cuerpo diplomático, el desconocimiento de las competencias institucionales por parte de los actores y la carencia de leyes de agua en Guatemala y Belice, como existe en México. Así como la ausencia, en los tres países, de un marco jurídico que aborde la problemática de cuencas compartidas. Todo lo anterior ha mermado y provocado la falta de continuidad en los acuerdos de cooperación y la no identificación de necesidades de acuerdos en la cuenca del Río Hondo.

En resumen, podemos decir que la cuenca del Río Hondo posee una serie de factores que bien pueden desencadenar conflictos y mermar cualquier proceso de cooperación o continuar con los ya existentes. Estas situaciones deben motivar a una evaluación concienzuda de las propias instancias y sus resultados en el tema, antes de que el conflicto surja dejando de lado cualquier posibilidad de mediación. Esto debe ser visto desde un enfoque regional, ya que como lo ha mencionado Kauffer (2005), muchas de las características que se presentan en la cuenca del Río Hondo son las mismas para las seis cuencas que se comparten entre México, Guatemala y Belice.

Conclusiones

Este trabajo identifica las características que diezman la cooperación, y una serie de potencialidades de conflictos que permiten ubicar a la cuenca del Río Hondo con un futuro probablemente conflictivo en el tema del manejo de las aguas transfronterizas.

Se evidencia la falta de inclusión de todos los actores y países que concurren en la cuenca en algunas acciones enfocadas en el manejo del agua. A su vez, se carece de un organismo con visión de cuenca y con enfoque en cuencas compartidas que provea de acciones adecuadas para este tipo de características. Si se lograran unir estos dos elementos, estaríamos minimizando los posibles conflictos que se desencadenan en cuencas compartidas, como las de la frontera México-Guatemala-Belice.

Paralelamente, hay que destacar que la carencia de un marco jurídico respecto del agua en Guatemala y Belice es un factor detonante de problemáticas locales, más aún de problemáticas internacionales, si es que un marco jurídico existiera sin la inclusión del tema de cuencas compartidas. Para el caso de México, replantear el manejo del agua con apartados específicos en cuencas compartidas es una necesidad urgente que evitará en un futuro la aparición de conflictos por el agua en esta materia y permitirá mejorar el trabajo de cooperación incluyente y con decisiones transversales.

Cabe destacar que las asimetrías económicas, políticas, organizacionales e institucionales entre los países que conforman la cuenca son primordiales en las dinámicas de los procesos de cooperación. Ya que se pudo identificar que en los intentos de cooperación entre México y Belice existe

una ventaja en la organización, la tecnología, la economía y los recursos humanos de parte de México, y aunque tampoco existe cooperación entre México y Guatemala, se observa una asimetría favorable para México respecto de Guatemala. Estas características están presentes en todas las cuencas que se comparten en la frontera sur de México.

Finalmente, resulta vital destacar que los acuerdos de cooperación deben ser cumplidos de buena fe por los Estados, ya sea que se enmarquen en un contexto político o en uno jurídico obligatorio, y que el incumplimiento de un tratado es un problema jurídico que deriva en serias cuestiones políticas entre los Estados participantes y conlleva a malas relaciones internacionales.

Bibliografía

- Aguilar, Grethel y Alejandro Iza (2006), *Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales*, Serie de Política y Derecho Ambiental núm. 58. UICN-Mesoamérica.
- Alcántara, M. (1994), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Beach, H. L., J. Hamner, J. Hewitt, E. Kaufman, A., Kurki, J. Oppenheimer y A. T. Wolf (2000), *Transboundary freshwater dispute resolution: Theory, practice, and annotated references*, United Nations University Press, Nueva York.
- Bruckmeier, K. (2005), "Interdisciplinary Conflict Analysis and Conflict Mitigation in Local Resource Management", Royal Swedish Academy of Sciences, *Ambio* 34:1-9.
- Caire, M. G. (2005), "Conflictos por el agua en la Cuenca Lerma-Chapala, 1996-2002", *El Colegio de Sonora, Región y Sociedad*, 34:73-125.
- Charmaz, K. (1990), "Discovering chronic illness: using grounded theory", *Social Science and Medicine*, 30(11), 1161-1172.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985), *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, Estudios e Informes de la CEPAL núm. 53, agosto de 1985, Santiago de Chile.
- Cotler, H. (2004), *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar una política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARMAT), México.
- Dourojeanni, A. (2000), *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*, CEPAL, Serie Manuales, Santiago de Chile.
- Dourojeanni, A. y A. Jouravlev (2002), *Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie 51, Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

- Espinoza-Ávalos, J., G. A. Iselebe y H. A. Hernández-Arana (eds.) (2009), *El sistema ecológico de la bahía de Chetumal/Corozal: costa occidental del Mar Caribe*, ECOSUR, México.
- Giordano, M. y A. Wolf (2002), "The Geography of Water Conflict and Cooperation: Internal Pressures and International Manifestations", *The Geographical Journal*, 168(4): 293-312.
- Glaser, B. G. (1978), *Theoretical sensitivity*, en I. Szasz y S. Lerner (2004), *Para comprender la subjetividad: investigación cualitativa en salud reproductiva y sexualidad*, El Colegio de México, México.
- Goodman, Leo A. (1961), *The annals of mathematical statistics. Institute of Mathematical Statistics*, vol. 32, núm. 1, marzo, pp. 148-170.
- Grover, I. Velma (2007), *Water, a Source of Conflict or Cooperation?*, Since Publishers, E.U.
- Herrera, A. P. (2005), *Estado, soberanía y manejo integral de las cuencas transfronterizas internacionales*, en M. E. Kauffer (ed.), *El agua en la frontera México-Guatemala-Belice*, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Kauffer, M. E. (2005), *Hidropolítica. ¿Un concepto útil para entender la problemática del agua en la frontera México-Guatemala-Belice*, en M. E. Kauffer (ed.), *El agua en la frontera México-Guatemala-Belice*, Universidad Autónoma de Chiapas, México. 33-44 p.
- Klare, M. T. (2001), *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, en S. Gleditsch et al., *Conflicts over Shared Rivers: Resource Wars or Fuzzy Boundaries?*, trabajo presentado en la 45ª convención anual de la International Studies Association, marzo de 2004, Montreal.
- Libiszewski, S. (1995), *Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict*, ENCOF Occasional Paper No. 13, Zürich.
- Magnon, B. C. (1996), *Diagnóstico para el manejo y preservación de la cuenca hidrográfica del Río Hondo*, El Colegio de la Frontera Sur, tesis de maestría.
- Magnon, B. C. (2005), *La cuenca transfronteriza del río Hondo, un reto: la elaboración de una visión compartida de gestión del agua y de desarrollo sustentable*, en M. E. Kauffer, *El agua en la frontera México-Guatemala-Belice*, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Magnon, B. C. (2002), *El Río Hondo como componente hidrológico de la Bahía de Chetumal y como corredor biológico compartido amenazado*, en F. Rosado-May, R. Romero y A. Navarrete (eds.), *Contribuciones de la ciencia al manejo costero integrado de la Bahía de Chetumal y su zona de influencia*, Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Q. Roo, México.
- Marty, F. (2003), *Managing International Rivers: Problems, Politics, and Institutions*, en E. Mostert, *Conflict and Co-operation in the Management of International Freshwater Resources: A Global Review*, UNESCO-IHP.

- Mostert, E. (2003), *Conflict and Co-operation in the Management of International Freshwater Resources: A Global Review*, UNESCO-IHP.
- (1998), *River basin management in the European Union; How it is done and how it should be done*, European Water Management, pp. 26-35.
- Olvera, A. D. (2003), *Situación de las cuencas compartidas en la frontera sur de México. El Colegio de la Frontera Sur*, ponencia del Primer Congreso Internacional sobre Agua en la Frontera México-Guatemala-Belice, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 13-15 de noviembre de 2003.
- Ortega, M. M. A. (2005). *Importancia del estudio de las variables del ciclo hidrológico en el área de influencia a la Laguna de Chetumal*, en M. E. Kauffer, *El agua en la frontera México-Guatemala-Belice*, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Aguas compartidas, oportunidades compartidas*, <http://content.undp.org/go/newsroom/2009/march/2009-world-water-day-shared-water-shared-opportunities.es?lang=es>.
- Rosado-May, F. J. y S. Kissman (2003), *La Bahía de Chetumal; nuestro futuro: análisis de los aspectos socioeconómicos claves para lograr el manejo integrado de sus recursos costeros*, MIRC, Universidad de Quintana Roo, SERIE Bahía de Chetumal núm. 3.
- Sadoff, C., T. Greiber, M. Smith and G. Bergkamp (2008), *Share-Managing water across boundaries*, Gland, Suiza.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Newbury Park, Sage.
- Szasz, I., y S. Lerner (2002), *Para comprender la subjetividad: investigación cualitativa en salud reproductiva y sexualidad*, El Colegio de México, México.
- Turton, A. (2002), “Hydropolitics: the concept and its limitations”, en A. R. Turton y R. Henwood (eds.), *Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective*, Pretoria, African Water Issues Research Unit.
- Waterbury, John (1997), “Between Unilateralism and Comprehensive Accords: Modest Steps Toward Cooperation in International River Basins”, *Water Resources Development*, 13 (3): 279-289.
- Wolf, A., J. Natharius, J. Danielson, B. Ward y J. Pender (2003), *International River Basins of the World*, en E. Mostert, *Conflict and Co-operation in the Management of International Freshwater Resources: A Global Review*, UNESCO-IHP.
- Wolf, T. Aaron, Annika Kramer y Carius Alexander (2005), *Gestionando conflictos por el agua y cooperación*, en Geoffrey D. Dabelko, Michael Renner, Hilary French y Erik Assadourian (dir.), *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial*, Informe anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible, Barcelona, Icaria, Centro de Investigación para la Paz.
- Yoffe, S., G. Fiske, M. Giordano, K. Larson, K. Stahl y A. T. Wolf (2004), “Geography of International Water Conflict and Cooperation: Data Sets and Applications”, *Water Resource. Res.*, 40.

Recibido el 9 de noviembre de 2010

Segunda versión recibida el 14 de septiembre de 2011

Aprobado el 14 de octubre de 2011