



El Manejo integral de cuencas: limitaciones de una política sectorial para la gestión territorial del agua.

Arturo Arreola

Las cuencas son unidades territoriales donde funciona un subsistema hídrico que produce agua, simultáneamente con subsistemas ecológico, económico, social, político y cultural. En ellas se generan bienes y servicios ambientales que son demandados por las sociedades, los ecosistemas y las actividades productivas de cada paisaje.

El Manejo de cuencas en México ha tomado como referente la noción hidrográfica, su planificación se centra sólo en el recurso agua y no en la gestión hidrológica territorial.

Las cuencas hidrológicas

Las funciones y valores de las cuencas ponen de manifiesto que son un elemento clave para hacer frente a la crisis ambiental actual, debido a que sus beneficios son frutos inherentes a la permanencia de los ecosistemas que las sustentan (Rendón, 2003). Las cuencas son fundamentales para la obtención de agua dulce de manera segura y gratuita, esto, derivado de los procesos naturales que se producen cuando el vital líquido circula a través de ellas. Incluso, toda vez que es usada social o productivamente, pueden cumplir mucho mejor la función de tratamiento de aguas residuales, más que un sistema que cuesta miles de dólares.

Las cuencas tienen un funcionamiento altitudinal que implica la relación directa entre las partes altas, cercanas al parteaguas, la zona de tránsito o intermedia y la parte baja de deposición y desembocadura. El grado de deterioro de la parte alta afecta de manera

determinante a la parte baja: si se eliminan los bosques, rectifican las corrientes o modifican los sitios de almacenaje natural de las tierras altas, las arroyadas que siguen a las tormentas provocan la aceleración de los escurrimientos.

Las cuencas hidrológicas, reúnen las condiciones para utilizarlas como unidad de planeación ambiental pues permiten la solución de problemas socio-territoriales que presentan un alto grado de complejidad.

De las cuencas hidrográficas a la gestión integral de cuencas.

A través del tiempo varios han sido los paradigmas temáticos que se han adoptado para resolver los problemas de deterioro de las cuencas. En general se han desarrollado cinco:

- El control de torrentes.
- El manejo forestal de vertientes.
- El manejo hidrográfico de cuencas.
- El manejo integral de cuencas.
- La gestión de cuencas.

El manejo integral de cuencas es un concepto que se inscribe en la perspectiva de los usos múltiples del agua; se puede concebir, siguiendo la definición presentada por la CEPAL (1994), como la formulación y aplicación en toda la cuenca, tanto aguas arriba como aguas abajo, de un conjunto integrado de acciones en la búsqueda de minimizar los efectos ambientales negativos que sobre el recurso hídrico producen las sociedades que le utilizan.

Debido a que los distintos usos del agua son a



menudo competitivos, surgen conflictos que hacen que el enfoque de propósitos múltiples parezca cuestionable. El manejo integral de cuencas fue una respuesta a este problema, ya que se trató de coordinar armónicamente los usos del agua mientras se tomaban en cuenta otros procesos que ocurren dentro y fuera de la cuenca. La idea de la planificación integral va más allá del recurso hídrico en específico, incluye los otros recursos naturales localizados, así como los aspectos sociales y económicos regionales (Forbes y Hodges, 1971).

La planificación integral de cuencas, a menudo se ha encontrado con que las unidades de gobierno no coinciden con los límites naturales de la cuenca. Cuando esto ocurre, se requiere el establecimiento de una organización socioterritorial más amplia que incluya a los actores involucrados a lo largo de toda la cuenca y que representen lo más posible todos los intereses económicos y políticos (Sweet, 1969).

Un enfoque integral transformado en una política sectorial.

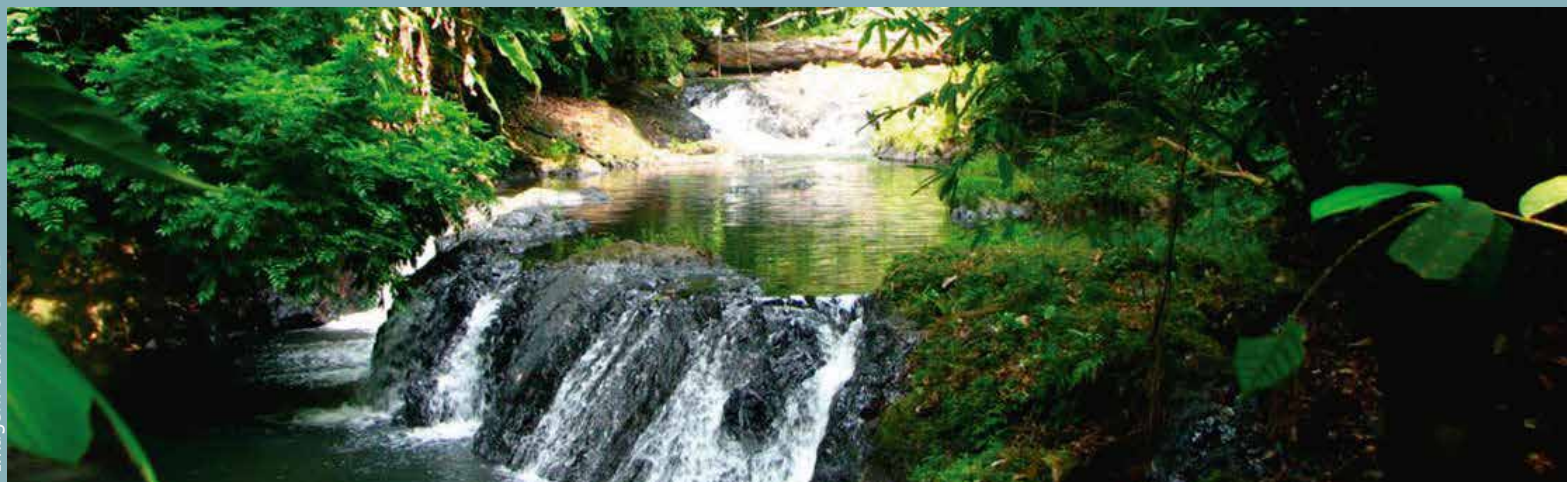
En las últimas décadas se ha intensificado la creación de instancias para el manejo integral de cuencas como un medio para resolver conflictos, mejorar la administración y considerar el impacto del uso del agua sobre el ambiente y la sociedad, en México, la Comisión Nacional del Agua implementó los Consejos de Cuenca. El proceso de institucionalización de la gestión del agua no ha sido simple y en muchas ocasiones las iniciativas no pasan aún de las buenas intenciones (Dourojeanni y Jouravlev, 2002).

Esto se debe en gran medida a que el tema del agua

está legitimado con base a un principio de dominio eminente del Estado, con altos costos sociales, económicos y ecológicos que se derivan de mantener el papel hegemónico del sector privado sobre el recurso hídrico; bajo este principio, los gobiernos nacionales relegan a un segundo plano a los gobiernos locales y a las estructuras comunitarias en la toma de decisiones, permitiendo que las prioridades de una élite nacional y a menudo urbana descarten las de las mayorías locales (Claassen, 2000; citado por BOTHENDS, 2000). En Chiapas por ejemplo "dicha política se caracteriza en la actualidad por la persistencia del yugo de la federación y por la poca participación de los actores locales (...) en un esquema de continuidades donde prevalecen las herencias del pasado de una política del agua gubernamental. También ubica a la política hídrica "chiapaneca" en una todavía inacabada transición de una política gubernamental a una política verdaderamente pública" (Kauffer, 2010).

Los derechos al agua son cada vez más disociados de los derechos al territorio a pesar de su estrecha relación.

Introduciendo las estructuras de Manejo de cuencas, los Estados asumen el derecho al control de las fuentes de agua y a sus usos (BOTHENDS, 2000); los Consejos de cuencas le han impreso un marcado carácter sectorial: se integran por sistemas de usuarios (ciudades, industrias, prestadores de servicios –hoteleros por ejemplo-, agricultores, ganaderos, pescadores) y no por sistemas de representación territorial adscritos al funcionamiento de la cuenca (alta, media, baja). Las decisiones se toman resolviendo los conflictos por el acceso de los diferentes usuarios al agua, omitiendo su papel en cuanto a las funciones hidrológicas de la cuenca. En muchos casos "los Consejos de cuenca



son organismos más virtuales que reales ya que carecen de recursos humanos, materiales y financieros para su operación y consolidación” (Domínguez, 2008).

Gestión territorial de cuencas.

En México, hay una “crisis de gobernabilidad sobre el agua” (Dourojeanni y Jouravlev, 2002). De acuerdo con estos autores, cuando se plantea a los funcionarios responsables que trabajen, no sólo piensen, en un uso multisectorial, con un enfoque socioambiental, que procedan en forma coordinada y financien una organización para este fin, se les produce un verdadero shock emocional. Ante este panorama la sociedad civil tiene que encargarse de transformar las estructuras actuales y recuperar la gobernanza sobre el agua y las cuencas.

La planificación integral del agua en el territorio se originó con la definición de principios del Consejo de recursos hídricos de los Estados Unidos (U.S. Water Resources Council, 1973; citado por OEA, 1978). Basándose en ello, se propone una Gestión Territorial de cuencas, que puede definirse como: el proceso de construcción de capacidades coordinadas, sobre los elementos variables del ambiente en una cuenca, tendientes a regular sus funciones con propósitos de sustentabilidad hidrológica. Una primera enunciación de sus propósitos es:

1. Mantenimiento de las funciones hidrológicas de los paisajes.
2. Integración del manejo hidrológico como proceso de reterritorialización.
3. Gestión hidrológica basada en la construcción de la sustentabilidad local.

“En este mundo hay sitio para todos. Y la buena tierra es rica y puede garantizar la subsistencia de todos. El camino de la vida puede ser libre y magnífico, pero hemos perdido ese camino. La voracidad ha envenenado el alma de los hombres, ha rodeado el mundo con un círculo de odio y nos ha hecho entrar marcando el paso de la oca en la miseria y en la sangre. Hemos mejorado la velocidad pero somos esclavos de ella. La mecanización que trae consigo la abundancia nos ha alejado del deseo. Nuestra ciencia nos ha vuelto cínicos. Nuestra inteligencia duros y brutales. Pensamos en exceso y no sentimos bastante. Tenemos más necesidad de espíritu humanitario que de mecanización”.

— Charles Chaplin

Aún existen muchos desafíos para abordar la Gestión Territorial de cuencas, pues cada caso es esencialmente distinto. Dicho enfoque debe basarse en una metodología dinámica que construya estructuras adaptativas asociadas a los procesos de cambio permanente; debe tener una perspectiva de largo plazo pues requiere progresivamente conciliar los tiempos políticos, culturales y ambientales; deben responder a la lógica sociocultural local, tratando en primera instancia de construir una noción compartida de Cuenca, como forma de adscripción e identidad territorial.

El reconocimiento de las formas tradicionales y ancestrales de administrar el agua, la cuenca y el territorio, es esencial para poder construir una nueva gobernanza ciudadana, en donde los intereses públicos, estén por encima de los particulares. Ambientalmente es imposible seguir sosteniendo el viejo modelo sectorial hidrográfico que prevalece en la política del Estado mexicano, es necesario acceder a nuevos acuerdos para transitar a una Gestión Territorial de cuencas; en ese complejo derrotero se encuentran las discusiones de una reforma a la Ley Federal en la materia, y la gestión hidrológica en cada cuenca, comunidad o barrio del país.



Imagen: Archivo canaltm