

Un análisis de la gobernanza multinivel en las aguas transfronterizas de México con Guatemala y Belice

An Analysis of Multilevel Governance in the Transboundary Waters of Mexico with Guatemala and Belize

*Edith KAUFFER**

RESUMEN

Las dinámicas transfronterizas del agua en México presentan realidades poco estudiadas en los escenarios compartidos con Guatemala y Belice. Este artículo las aborda desde dos perspectivas. La primera, centrada en el papel de las instituciones del Estado mexicano, es decir, el marco legal y la estructura gubernamental, la cual evidencia una política en relación con el agua que no toma en cuenta la omnipresencia y la abundancia de los recursos hídricos transfronterizos. Esta situación presenta una serie de omisiones institucionales pero, al mismo tiempo, permite vislumbrar una gobernanza hídrica multinivel en distintas escalas que posibilitan esbozar una segunda perspectiva de análisis aunque se trate de un fenómeno todavía incipiente.

Palabras clave: 1. Guatemala, 2. Belice, 3. instituciones, 4. aguas transfronterizas, 5. gobernanza multinivel.

ABSTRACT

Mexican transboundary water dynamics involving settings shared with Guatemala and Belize have seldom-studied realities. This article approaches these dynamics from two perspectives. The first centers on the role of Mexican state institutions, that is, the legal framework and the governmental structure, which shows a water policy that does not take into account the omnipresence and abundance of transboundary water resources. This situation involves a series of institutional omissions, but at the same time allows a look to be taken at multilevel water governance on different scales that makes it possible to outline a second analytical perspective, albeit one still in process.

Keywords: 1. Guatemala, 2. Belize, 3. institutions, 4. transboundary waters, 5. multilevel governance.

Fecha de recepción: 12 de mayo de 2017.

Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2017.

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Sureste, México, kauffer69@hotmail.com
<http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v30i60.1114>

INTRODUCCIÓN

A pesar del esfuerzo reciente de visualizar las problemáticas en materia de agua en las fronteras de México con Guatemala y con Belice (García y Kauffer, 2011; Kauffer, 2011b), hasta el momento, el tema ha sido poco explorado desde una óptica que analice las dimensiones fronterizas y transfronterizas, a pesar de su abundancia multiforme. La dimensión fronteriza del agua incluye su papel de marcador de las fronteras con Guatemala en 53 por ciento de su longitud y con Belice en 87 por ciento de su extensión. Así mismo, la existencia de ríos y de numerosas corrientes perennes e intermitentes que cruzan ambas fronteras y de seis cuencas transfronterizas (Kauffer, 2011a) forman una realidad ineludible. En un escenario de omnipresencia de aguas fronterizas y transfronterizas, el no tomar en cuenta esta realidad en las políticas públicas de los tres Estados nacionales —México, Guatemala y Belice— se articula en torno de un conjunto de ausencias: la no delimitación conjunta y oficial de cuencas transfronterizas por Estados; la ausencia de tratados bilaterales o trilaterales sobre aguas entre México y sus vecinos del sur; la inexistencia de una cooperación acordada y sustentada con acciones concretas en materia de cuencas transfronterizas o de aguas compartidas y la ausencia oficial de conflictos en la materia, poco sustentada a la luz de los estudios locales recientes (Kauffer, 2011a; Mejía, 2013).

Entender esta problemática aparentemente contradictoria que opone la ausencia de dinámicas transfronterizas interestatales en los numerosos recursos hídricos fronterizos y transfronterizos, requiere acercarse también a la situación nacional de las políticas hídricas de cada Estado nacional —México, Guatemala y Belice— y a las relaciones bilaterales establecidas entre ellos. Estas últimas se nutren principalmente de relaciones interestatales que se analizan en este trabajo como instituciones formales, sin embargo, la investigación devela también fenómenos de gobernanza multinivel en distintas escalas, todavía en proceso de formación, por lo tanto, considerados como incipientes.

La reflexión que se expone en este artículo es el resultado de más de una década de investigación en la observación y el análisis de las problemáticas contemporáneas de las aguas fronterizas, transfronterizas y de las cuencas compartidas entre México, Guatemala y Belice. Se sustenta en varias decenas de entrevistas abiertas formales, y de numerosas pláticas informales realizadas entre 2003 y 2017, con actores gubernamentales mexicanos, guatemaltecos, beliceños, de organizaciones no gubernamentales en los tres países, internacionales, interesados en los problemas hídricos en el marco del liderazgo académico de 20 proyectos de investigación. A ello se suma

el trabajo de campo *in situ* en distintos escenarios locales donde se observaron acciones encaminadas hacia la gestión transfronteriza de recursos hídricos, así como tensiones y conflictos. Se completa con la asistencia a reuniones nacionales en México, y binacionales entre México y Guatemala en materia de agua, la participación en diagnósticos para los consejos y comités de cuenca del área de estudio en México y a través de la organización de 27 seminarios, congresos y talleres en los tres países donde confluyeron muchos actores relacionados con las políticas hídricas. Así mismo, se nutre de un proceso de observación participante en nueve eventos, tales como capacitaciones a funcionarios de los tres órdenes de gobierno en México, a miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG) y a habitantes de las cuencas transfronterizas, y también de una participación en las organizaciones de cuenca –comités, comisiones y consejos según la ley mexicana de aguas nacionales– y de 17 actividades convocadas o coorganizadas con los organismos de cuenca de toda la región fronteriza, es decir, en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, además de otros foros internacionales. En suma, este trabajo es el resultado de varios años de experiencias y de reflexiones asociadas a una serie de interacciones académicas pero también de índole participativa y da continuidad no solamente a una reflexión académica iniciada en años anteriores, sino también a un esfuerzo sostenido de promoción de la cooperación transfronteriza desde la esfera académica mediante la investigación y diversas actividades. Otro insumo ha sido un esfuerzo llamado Red de Investigadores sobre Agua en la Frontera México-Guatemala-Belice (RISAF) de 2003 a 2014, luego Red Temática Conacyt, desde diciembre de 2014 (encabezada por la autora de este trabajo entre 2003 y 2016).

Esta contribución propone construir una visión general de la problemática transfronteriza del agua, observada a lo largo de estos años de investigación, y se sustenta en las publicaciones auto-citadas por la autora, que exponen más precisamente el trabajo de campo. También se fundamenta en una revisión exhaustiva del marco institucional mexicano relativo al tema hídrico, que consistió en analizar la legislación ambiental federal, las leyes estatales y los instrumentos de cooperación bilateral en fuentes documentales y a partir de solicitudes de información pública.

El artículo pretende analizar la ausencia de una política nacional hídrica mexicana hacia las fronteras con Guatemala y Belice desde la perspectiva de las instituciones. Propone responder las siguientes preguntas: ¿Por qué no existe una política mexicana hídrica que incorpore las dimensiones transfronterizas con Guatemala y Belice? ¿Cuáles son sus implicaciones en materia de gobernanza del agua?

La respuesta se centrará inicialmente en el análisis de las instituciones nacionales e internacionales existentes, entendidas como el resultado de procesos históricos.

Así, la política hídrica mexicana es analizada inicialmente desde un punto de vista convencional, centrado en un análisis de política pública a partir de las instituciones estatales. La revisión de los tres componentes relacionados con las instituciones de la política hídrica mexicana –el marco legal, la estructura gubernamental y la cooperación bilateral– evidencia una serie de omisiones institucionales en materia de aguas transfronterizas entre México, Guatemala y Belice. Este conjunto de omisiones permite visualizar una serie de elementos de gobernanza hídrica multinivel, los cuales, aunque incipientes, son expuestos en el último apartado de este artículo.

DEL NEOINSTITUCIONALISMO A LA GOBERNANZA MULTINIVEL: LA POLÍTICA HÍDRICA ESTATAL MEXICANA EN SUS MÚLTIPLES ACTORES Y ESCALAS

Esta sección aborda los componentes principales del neoinstitucionalismo en su corriente histórica y el concepto de instituciones antes de justificar su relevancia para el análisis propuesto. Inicia con una perspectiva convencional de análisis centrada en el Estado, para llegar a una visión más incluyente a partir de una gobernanza multinivel en materia de aguas transfronterizas.

Las instituciones y el neoinstitucionalismo histórico

Para Massardier (2004, p. 156) el neoinstitucionalismo histórico plantea que “el actor se inscribe en rutinas institucionales que demarcan su acción, respetan las reglas emitidas por las instituciones, y se inscribe en esquemas de pensamiento que rebasan su concepción individual del mundo”. Las instituciones son clave para entender las relaciones y las prácticas de los actores así como sus conexiones.

La definición de institución dada por el neoinstitucionalismo histórico retoma la propuesta de North (1990) al considerar que éstas son “las reglas formales, los procedimientos de y las prácticas operativas estándares que estructuran las relaciones entre los individuos y varias unidades del sistema político y de la economía” (Hall, 1986, p. 19). Con el propósito de rebasar la visión tradicional, Ikenberry define tres niveles o variedades de estructura institucional, “de las características específicas de las instituciones gubernamentales a las estructuras las más extendidas del Estado y al orden social normativo de la nación” (1988, p. 226). Entre estas tres acepciones

de la estructura institucional, la primera constituye un enfoque tradicional limitado a las reglas administrativas, legislativas y a la búsqueda de las regulaciones del conflicto. La segunda propone un acercamiento más amplio que abarca la centralización y la difusión del poder al interior del Estado (Ikenberry, 1988, p. 227). La tercera definición de la estructura institucional, que representa la más amplia, se refiere a los aspectos normativos que definen las relaciones entre el Estado y la sociedad, y se centra en el análisis de las fronteras implícitas entre éstos en el ámbito normativo. El interés por las instituciones y las estructuras institucionales es relevante en tanto que habla de instituciones en sus dimensiones relacionales y permite acercarse a las interacciones políticas derivadas de determinadas configuraciones institucionales (Thelen y Steinmo, 1992, p. 6).

El neoinstitucionalismo en el análisis de las políticas públicas: El caso de la política nacional hídrica mexicana

El neoinstitucionalismo plantea el regreso del Estado en el análisis de las políticas públicas. En este escenario, Ikenberry resalta la importancia del Estado e invita a considerar el papel de los actores políticos en la implementación de los objetivos de políticas públicas a partir de sus interpretaciones de los imperativos internacionales (1988, p. 220). Esta perspectiva es relevante si se considera que la política hídrica mexicana hoy en día no se diseña internamente, sino en arenas internacionales donde confluyen numerosos actores y es implementada en México mediante préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo o donaciones asociadas con lineamientos internacionales que deben ser reflejados en los programas financiados. Este marco institucional constriñe a los funcionarios y a quienes implementan la política hídrica. De esta forma, en las escalas regionales de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) es común la queja de que todo se decide en el centro y los funcionarios sólo siguen instrucciones.

Las estructuras del Estado y de la sociedad limitan y dan forma a las políticas públicas, pero éstas reflejan también los intereses, las ideas y las propuestas de los actores sociales y su transformación. El caso del derecho humano al agua y al saneamiento, cuyo feroz oponente fue precisamente el gobierno de México, en 2004 durante la organización del Cuarto Foro Mundial del Agua,¹ es un ejemplo ilustrativo

¹ Los foros mundiales del agua son, en la actualidad, el principal espacio internacional de orientación sobre lineamientos internacionales de las políticas hídricas y se organizan de forma regular en distintas sedes donde confluyen numerosos actores gubernamentales y no gubernamentales.

ya que en la actualidad se ha convertido en un principio constitucional –es decir, en uno de los elementos constitutivos de una institución que configura dicha política–. Esta circunstancia es resultado de una confluencia entre las dinámicas internacionales, los actores sociales nacionales y atestiguan sus interacciones.

El análisis aborda en los siguientes apartados los dos primeros niveles de la estructura institucional propuestos por Ikenberry (1988, pp. 226-227): las reglas administrativas y legislativas, lo relacionado a la forma del Estado y de la burocracia y los instrumentos de políticas públicas. A esta perspectiva convencional, centrada en el papel que tiene el Estado en la transfronteridad hídrica, conviene añadir una segunda ventana de análisis relacionada con la gobernanza multinivel. En materia de aguas transfronterizas, la teoría de las relaciones internacionales suele considerar exclusivamente al Estado, postura que lleva a analizar tradicionalmente las instituciones formales y, en términos de gobernanza, refiere a un modelo convencional de arreglos institucionales estatales que corresponden al tipo I identificado por Hooghe y Marks (2003). Dicha perspectiva convencional coincide con los análisis de las relaciones internacionales en materia de aguas transfronterizas enfocadas en el papel de los Estados que se centran en la hidropolítica convencional (Waterbury, 1979; Elhance, 1999) o en las relaciones internacionales en torno a aguas transfronterizas (de Stefano, Petersen-Perlman, Sproles, Eynard y Wolf, 2017; Haefner, 2016; Petersen-Perlman, Veilleux y Wolf, 2017). En particular, el institucionalismo liberal postula que los Estados cooperan en materia de cuencas transfronterizas mediante la creación de instituciones bilaterales o multilaterales (Julien, 2012; Thomas y Warner, 2015).

La literatura reciente ha propuesto distintas perspectivas para rebasar el Estado centrismo en materia de aguas transfronterizas, postura donde coinciden las relaciones internacionales y la gobernanza multinivel en subrayar la existencia de una variedad de actores y de escalas de análisis. Algunos estudios que abordan las temáticas transfronterizas apuntan hacia la *transgresión de escalas* (Norman, Bakker y Cook, 2012), el cambio de escalas o *rescaling* (Norman, 2008) que consiste en integrar el papel de las escalas subnacionales y locales, en materia de capacidad institucional y en considerar el grado de involucramiento de los actores. La inclusión de otras escalas supone el reconocimiento de distintos actores, como también lo plantean las investigaciones sobre aguas transfronterizas (Mirumachi y Chan, 2014; Sneddon y Fox, 2006; Zeitoun, Goulden y Tickner, 2013). Algunas propuestas teóricas recientes incluyen escalas distintas y actores no estatales en el análisis: la noción de *hidropolítica crítica* de Sneddon y Fox (2006) a partir de la cual Thomas (2017) construye

el concepto de *river border complex* y la *hidropolítica constructivista* propuesta por Julien (2012). Otras reflexiones muy sugerentes para el análisis sostienen que las cuencas transfronterizas son el constructo de diversos actores (Sneddon y Fox, 2006), por ejemplo, en el caso del Mekong y que la “hidropolítica es lo que las sociedades hacen de ella” (Julien, 2012, p. 62).

Los análisis de gobernanza multinivel hacen, por su parte, énfasis en la *politics of scale* o *scalar politics* (Perramond, 2012), ambas relacionadas con la consideración de las escalas no estatales, en la gobernanza multiactores (Norman *et al.*, 2012) y la *gobernanza ambiental postsoberana* (Karkkainen, 2004), también evocada como *la nueva gobernanza de escala no anidada* (Johnson, 2012, p. 91), no circunscrita a la trampa territorial que Agnew (1994, 1999) ha señalado en torno de la focalización excesiva de las relaciones internacionales en los Estados. Hooghe y Gary (2003) proponen dos tipos de gobernanza para el análisis, la primera o tipo I; limitado, circunscrito a lo territorial estatal y el tipo II, que se define a partir de la organización por tareas, no limitada y flexible. La gobernanza ambiental *postsoberana* de Karkkainen se caracteriza así por ser incluyente, horizontal y alejada de la referencia territorial exclusiva, e incluso propone rebasar el tipo II al referirse a “compromisos amplios, abiertos y a menudo informales incluso sorpresivamente duraderos de diversos grupos de actores para abordar problemas complejos de forma conjunta a través de la colaboración multipartes continua, la deliberación pragmática para la resolución de problemas y la acción concertada” (2004, p. 75). Por su parte, la gobernanza ambiental global de Bulkeley (2005) remite a *la política de escalas y de redes* transnacionales y horizontales que configuran arreglos de gobernanza *híbridos* y *emergentes*. La observación de procesos entre México y Guatemala evidencia tales situaciones, por lo que el análisis los aborda también.

UNA POLÍTICA HÍDRICA NACIONAL POCO ORIENTADA HACIA LOS ASUNTOS TRANSFRONTERIZOS: UN ANÁLISIS DESDE LAS INSTITUCIONES COMO IMPOSICIONES FORMALES

Ha sido común en las entrevistas y en las pláticas informales realizadas con funcionarios de la política hídrica mexicana, la repetición de una *verdad institucional*, asociada a la norma aceptada y vigente—la propia ley rectora, la estructura organizativa preexistente, o bien, el discurso de la jerarquía— que considera como irrelevante la existencia de aguas transfronterizas con Guatemala y Belice en la política hídrica nacional. Las publicaciones oficiales atestiguan de ello al reconocer la existencia de

cuencas transfronterizas solamente en la frontera norte (Conagua, 2007, pp. 41-43) o a representar todas las aguas *mexicanas* constreñidas dentro de las fronteras nacionales, sin continuidad más allá de las mismas (Conagua, 2009).

Este apartado aborda la primera dimensión propuesta, es decir, el primer nivel (Ikenberry, 1988) de análisis de la política nacional hídrica relacionado con tres aspectos institucionales: la ausencia de un marco legal que aborde claramente las dimensiones transfronterizas de la política hídrica, la falta de instancias gubernamentales nacionales y de instituciones locales –estados federados y municipios– en la materia.

Un marco legal deficiente en los temas transfronterizos

Las instituciones entendidas como reglas, normas, leyes y constituciones forman elementos clave para las políticas públicas porque de ellas se derivan las organizaciones del Estado y del gobierno y las interacciones que éstas establecen con la sociedad. Este apartado revisa la referencia a las aguas o cuencas transfronterizas en el ámbito federal a partir de la noción de cuenca² en el marco jurídico ambiental.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992, reformada en 2004 y 2008 (Decreto del 18 de abril de 2008), parte de un concepto amplio de cuenca hidrológica, que refiere y sustenta la gestión integrada de cuencas como eje de la política del agua bajo el enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). Respecto a los asuntos del agua a través de las fronteras, la LAN sólo se refiere a la construcción de obras en cuencas transfronterizas, derivadas o que tengan impacto en tratados o acuerdos internacionales como una competencia de la Conagua. Ninguna otra consideración en materia de aguas y cuencas de dicha naturaleza se encuentra en la ley rectora en el país y lo que la convierte técnicamente en inaplicable en las dos fronteras referidas en esta contribución debido a la ausencia de tratados sobre aguas. El reglamento publicado en 1994 y reformado en 2002 establece competencias generales, pero no define ningún lineamiento, ni acciones concretas para las cuencas y aguas transfronterizas (Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, 2002).

Los dos reglamentos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA) (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2008) –que no mencionan a las cuencas– en materia de áreas naturales

²Esta premisa es necesaria para abordar la dimensión transfronteriza de los recursos hídricos en la medida en que constituye el eje de la política hídrica nacional y que el reconocimiento de las cuencas transfronterizas es crucial para la discusión desarrollada.

protegidas (Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, 2004), y de ordenamiento ecológico (Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico, 2003) no abordan las temáticas transfronterizas del agua.

Finalmente, la Ley General de Desarrollo forestal Sustentable de 2003, reformada en 2008, considera al manejo integral sustentable de las cuencas como un eje del desarrollo forestal sustentable (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 2008) y al igual que la LAN, adopta una definición donde la cuenca es una unidad de planeación y desarrollo: su reglamento propone una definición amplia del concepto de cuenca y el manejo integral de las mismas (Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 2005). Sin embargo, ninguno de los instrumentos evoca la existencia de cuencas transfronterizas.

Se puede entonces concluir que las reglas federales en materia de agua y de ambiente en México carecen de consideraciones en torno a las cuencas y a las aguas transfronterizas, por lo cual, se trata de un marco legal deficiente en la materia.

Ausencia de competencias claramente establecidas en la organización federal mexicana

La falta de definiciones por parte de las leyes federales acerca de los temas transfronterizos relacionados con el agua, crean un vacío jurídico institucional en cuanto a normas formales y escritas que repercute en una falta de instancias de atención.

En tanto entidad federal encargada de los asuntos hídricos en el país desde 1989, la Conagua posee una serie de atribuciones normativas, de planificación y de administración de las aguas nacionales y constituye el ente central en la gestión del agua y de las cuencas en México. A escala nacional, la Conagua se apoya en dos instancias para la gestión del agua por cuencas: una de corte gubernamental y otra de origen mixto. Por un lado se encuentran los organismos de cuenca, parte de su estructura institucional: creados como resultado de las reformas a la LAN de 2004, poseen competencias dentro de una unidad territorial determinada como cuenca o región hidrológica con funciones especializadas en materia administrativa, técnica y jurídica sin prerrogativas transfronterizas. La institución ha sido dotada de una gerencia de cooperación internacional además de una gerencia de ingeniería y asuntos binacionales del agua en 2014, después de contar con una gerencia de asuntos fronterizos en sexenios anteriores, todas instaladas en la Ciudad de México, es decir, a miles de kilómetros de las fronteras con Guatemala y Belice.

Por otro lado, los consejos de cuenca se encuentran definidos como espacios mixtos y de participación de la sociedad. Su composición fue modificada por las reformas de 2004 de la LAN para garantizar una mayor participación de la sociedad y de los municipios. Su papel consiste en contribuir a la GIRH en el territorio de su competencia. A escala de subcuencas, microcuencas y acuíferos, los consejos de cuenca se apoyan en comisiones de cuenca, comités de cuenca y comités técnicos de aguas subterráneas (COTAS). Ningún papel de los consejos de cuenca, comisiones y comités en materia de gestión integrada del agua en cuencas transfronterizas se encuentra establecida en la LAN.

Chiapas es el estado que posee el mayor número de comités de cuenca de toda la República Mexicana, en la actualidad suma 37 por ciento de los existentes (Kauffer, 2014). Entre estos comités, dos corresponden a cuencas transfronterizas con Guatemala: el comité de cuenca del río Coatán y el comité de cuenca río Grande-Lagunas de Montebello. Por su parte, el comité de cuenca del río San Pedro Missicab en Tabasco, también abarca una cuenca transfronteriza. Cabe subrayar que los tres consejos de cuenca existentes en la región corresponden también a cuencas transfronterizas: el consejo de cuenca de la Costa de Chiapas, en el cual se encuentran las cuencas de los ríos Suchiate y Coatán; el consejo de cuenca de los ríos Grijalva y Usumacinta y las dos cuencas transfronterizas del mismo nombre y el consejo de cuenca de la Península de Yucatán, que posee comisiones para las cuencas transfronterizas de los ríos Candelaria (2014) y Hondo (2009). Sin embargo, ninguna de estas instancias ha reconocido claramente su ubicación transfronteriza y ha incluido en sus actividades esta dimensión. Incluso, en algunas ocasiones, cuando el tema se ha planteado en los consejos y comités de cuenca, ninguna respuesta favorable a la inclusión del territorio completo de las cuencas transfronterizas (Consejo de cuenca de los ríos Grijalva y Usumacinta, 2007) ha sido planteada. En ninguno de los casos de consejos, comisiones y comités que corresponden a cuencas transfronterizas, es tema central en las acciones de gestión, con excepción del río Hondo, cuya dimensión fronteriza –con Belice– siempre fue planteada como necesidad, a pesar de que se trata de una cuenca también compartida con Guatemala (2009-2016).

El trabajo de los organismos, los consejos y de los comités que existen en estas cuencas transfronterizas se fundamenta en cuencas *truncadas*. La falta de reglas formales en materia de aguas y cuencas transfronterizas en México repercute en una ausencia de instancias de atención que a su vez se traduce en una carencia de

instituciones –entendidas como el primer nivel de la estructura institucional según Ikenberry (1988)–.

La falta de competencia de las instituciones locales en aguas transfronterizas

La frontera que México comparte con Guatemala y Belice corresponde a las jurisdicciones administrativas de cuatro estados federados: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

El cuadro 1 revisa cinco leyes estatales en materia de agua. La Ley de Aguas del Estado de Chiapas (2013) se refiere solamente en dos ocasiones a los consejos de cuenca. En Tabasco, donde el marco legal es disperso, su Ley de Usos de Agua (2009) alude en dos ocasiones a las cuencas en relación con la estructura institucional de los consejos y como espacio de vigilancia de la aplicación de la ley. La Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco (2005) se refiere en cinco ocasiones a las cuencas en una acepción de cuencas más amplia pero sin relacionarla con la gestión del agua.

La Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche (1992), la más antigua de la región, solamente visualiza a las cuencas como cuerpos de descarga de aguas contaminadas en relación con el cobro de tarifas de aguas residuales. Finalmente, la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo (2008), a pesar de su novedad, es la única ley que no aborda el concepto de cuenca desde ninguna acepción.

En materia de cuencas o aguas transfronterizas, ningún instrumento estatal evoca su existencia a pesar de tener parte de su territorio en las seis cuencas transfronterizas: cuatro para el caso de Chiapas, un estado casi totalmente inmerso en cuencas transfronterizas como Tabasco, dos para Campeche y una para Quintana Roo.

La revisión del marco legal estatal pone en evidencia que las competencias de los estados –y municipios– se limitan a la provisión de servicios de agua entubada y de alcantarillado, tal como lo define el artículo 115, párrafo III, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017) desde 1983, y que por lo tanto, las competencias vinculadas con los temas internacionales deberían recaer en las normas e instancias federales. Sin embargo, es menester mencionar que en ningún momento las cuencas de la región son consideradas como espacios de gestión del recurso, lo cual atestigua la continuidad de una visión estrecha en la que la dimensión transfronteriza no está considerada en las reglas formales que delimitan las políticas del agua. Cabe subrayar que la persistencia de esta visión fragmentada,

técnica y truncada del agua –contradictoria respecto a los lineamientos internacionales– es también la herencia de un modelo de política hídrica administrativa ingenieril (Kauffer, 2011a; Kauffer, 2015) centralizado, el cual evidencia que las organizaciones políticas de gestión del agua son el reflejo de la matriz institucional, entendida como un conjunto de normas formales.

CUADRO 1. Leyes estatales de agua en estados fronterizos con Guatemala y Belice: competencias y asuntos transfronterizos

<i>Ley</i>	<i>Fecha de publicación y reformas</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Referencia a cuencas</i>	<i>Dimensión transfronteriza</i>
Ley de Aguas del Estado de Chiapas	2000 Reformas en 2004, 2010, 2011, 2013	Agua potable y alcantarillado, esferas de competencia estatal y municipal	Consejos de cuenca y obras de ingeniería	Inexistente
Ley de Usos de Agua del Estado de Tabasco	2008 Reformas en 2009	Regulación de aguas estatales	Consejos de cuenca (2) y vigilancia	Inexistente
Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco	2005	Protección del ambiente y política ambiental	Dimensión hidrológica (3), protección y contaminación	Inexistente
Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche	1992	Agua potable y alcantarillado	Contaminación y cobro de descargas	Inexistente
Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo	2008	Agua potable y alcantarillado	Inexistente	Inexistente

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de leyes: Ley de Aguas para el Estado de Chiapas (2013); Ley de usos de Agua del Estado de Tabasco (2009); Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco (2005); Gobierno del Estado de Tabasco (2008); Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche (1992); Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo (2008).

La primacía otorgada a las instituciones en términos teóricos y analíticos (Lecours, 2002, p. 4) por el institucionalismo implica que una determinada política obedece a dimensiones institucionales externas, a los actores que la implementan y que éstas poseen un sustento histórico. Así, la configuración institucional de leyes e instancias

de gestión y administración del agua determina una ausencia de dimensiones transfronterizas del agua con Guatemala y Belice en la política hídrica mexicana.

*LA DEBILIDAD MULTIFORME DE LAS INSTITUCIONES
PARA AGUAS TRANSFRONTERIZAS: UNA OPORTUNIDAD PARA
LA GOBERNANZA MULTINIVEL*

Este apartado aborda la única estructura institucional internacional³ que se acerca al tema de las aguas transfronterizas: las dos Comisiones Internacionales de Límites y Aguas (CILA). La ausencia de competencias jurídicas y de acciones concretas en el tema de cuencas transfronterizas en la frontera entre México, Guatemala y Belice por parte de las CILA evidencia una serie de omisiones institucionales en cuyo contexto han surgido iniciativas que permiten abordar el tema de la gobernanza multinivel y desarrollar el análisis fuera del limitado contexto estatal.

La institucionalización de la relación bilateral en un marco jurídico débil e inadecuado

Las normas establecidas en materia de cooperación transfronteriza en los temas hídricos incluyen tratados, convenios, además de otros instrumentos. En ausencia de un tratado sobre aguas y cuencas transfronterizas entre México con Guatemala y Belice, el análisis presenta normas que de forma indirecta están relacionadas con la temática: los tratados de límites y de creación de las CILA. Cabe subrayar que desde la perspectiva del institucionalismo jurídico, el análisis de las estructuras institucionales incluye la pertinencia de instrumentos establecidos en décadas pasadas.

El tratado sobre límites entre México y Guatemala, establecido con base en la renuncia a perpetuidad de las aspiraciones de Guatemala en materia de soberanía sobre los territorios de Chiapas y del Soconusco (artículo 1), convirtió el histórico diferendo fronterizo en una norma que institucionalizó el conflicto: menciona los ríos internacionales –el Suchiate y el Usumacinta– y establece el trazo de la frontera a partir del canal más profundo.

³ El concepto de *institución internacional* incluye a la institución como un conjunto de reglas estables y reconocidas que conduce a la formación de una estructura de derecho público y la dimensión internacional concebida como la inclusión de más de un Estado nacional.

CUADRO 2. Instrumentos internacionales en materia de agua de México con Guatemala y Belice

<i>Nombre y fecha</i>	<i>País</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Aspectos hídricos</i>
Tratado sobre Límites entre México y Guatemala 1882	México-Guatemala	Delimitar la frontera	Trazo de la frontera en ríos internacionales (art. III, 1 y 5)
Canje de notas diplomáticas 1961	México-Guatemala	Creación de la CILA México-Guatemala y funciones	Estudios en ríos internacionales, aprovechamiento de aguas, inundaciones, obras en cauces internacionales. Río Suchiate
Tratado para fortalecer la CILA Firmado en 1990 Ratificado en 2003	México-Guatemala	Fortalecer la CILA	Ríos internacionales y fronteras fluviales
Tratado sobre Límites entre México y Honduras Británica 1893 Convención adicional 1897	México-Belice	Delimitar la frontera	Frontera fluvial en canal más profundo
Canje de notas diplomáticas 1993	México-Belice	Creación de la CILA México-Belice	Inexistente
Acta 2 de la CILA 2003	México-Belice	Diagnóstico integral de la cuenca transfronteriza del río Hondo (2007)	Diagnóstico realizado en 2007 Creación de la Comisión de Cuenca del río Hondo en 2009

Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto promulgatorio del Tratado para Fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Guatemala, 1990; SRE-MRE, 1961; SRE, 2016a, 2016b; 2017; CILA, 2003.

Mediante un Canje de notas diplomáticas en 1961 entre México y Guatemala fue creada la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala (CILA), siguiendo el modelo de las comisiones heredadas del siglo XIX. Posee funciones centradas en cuatro aspectos: la delimitación y la conservación de la frontera terrestre; el estudio de los cambios registrados en los ríos internacionales y las propuestas de solución; el estudio de los ríos internacionales para el aprovechamiento mutuo y equitativo de las aguas y la defensa en contra de las inundaciones; la construcción de obras en la frontera terrestre o en los cauces de los ríos internacionales.

Por su parte, el Tratado de Fortalecimiento de la CILA México-Guatemala de 1990 en ningún momento evoca la existencia de cuencas transfronterizas, únicamente se refiere a las corrientes internacionales, es decir a los ríos que forman la frontera fluvial. En consecuencia, la CILA carece de competencias jurídicas en materia de gestión integrada de aguas transfronterizas y para establecer una cooperación en dicho ámbito.

La institucionalización del conflicto fronterizo derivada de un tratado de límites desfavorable para Guatemala excluye la posibilidad de avanzar en una estructura institucional encaminada hacia la cooperación en materia de aguas transfronterizas. Tan es así que Guatemala ha definido desde 2009 una posición clara de *cuencas soberanas* (Colom, 2009) a partir de su ventajosa situación de cabecera de cuencas transfronterizas. Esta doctrina opuesta a los principios convencionales del derecho internacional expone una voluntad explícita de no cooperación con todos los que comparten aguas con Guatemala: Honduras, El Salvador, Belice y México.

Al igual que con Guatemala, existen pocos instrumentos binacionales de gestión del agua entre México y Belice. El Tratado sobre Límites entre México y Honduras Británica de 1893 (SRE, 2016b) fue firmado cuando Belice todavía pertenecía a Inglaterra y define la frontera entre ambos países, y en particular la frontera fluvial en el río Hondo. En 1993, los gobiernos de México y Belice crearon, mediante un canje de notas diplomáticas, la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice. El Acta número 2 de la CILA de 2003 representa un paso fundamental para las aguas transfronterizas porque incluye la realización del “diagnóstico integral para el manejo sustentable del agua en la cuenca transfronteriza del río Hondo, México-Belice, al año 2025”, realizado en 2007, en cuyo contexto la Comisión de Cuenca del Río Hondo fue creada, posteriormente, en el año 2009.

La ausencia de marco legal –derecho internacional, tratados, normas, convenios– en materia de cooperación transfronteriza evidencia omisiones institucionales en el primer nivel referido (Ikenberry, 1988). Las normas que abordan marginalmente el tema de aguas presentan importantes divergencias con Guatemala y con Belice. Por un lado, entre México y Guatemala, se encuentran las instituciones más antiguas y jurídicamente más establecidas en materia de cooperación transfronteriza, las cuales han favorecido paradójicamente la institucionalización del conflicto añejo sobre la frontera, y por ende, impedido la cooperación en asuntos hídricos. A pesar de la ausencia de un tratado de límites actualizado entre México y el Estado independiente de Belice y de un marco jurídico más reciente acerca de la CILA, existen avances incipientes en materia de cooperación en la relación interestatal. La

creación de normas, sí devela en este caso una paulatina institucionalización de la cooperación en materia hídrica.

La cooperación bilateral en hechos: contradicciones y omisiones institucionales

Como resultado del derecho impreciso, fragmentado y desdeñado en materia de aguas transfronterizas, las instancias de cooperación bilaterales existentes abordan poco la temática.

A 50 años de la creación de la CILA México-Guatemala, el avance en aspectos transfronterizos del agua es inexistente a pesar del énfasis en la realización de actividades en el río Suchiate. En realidad, al nacimiento de la CILA en 1961 siguió el mayor conflicto fronterizo del siglo XX entre Guatemala y México llamado *guerra del camarón* que surgió en torno a la pesca y a los límites marítimos (Castillo, Toussaint y Vázquez, 2006, p. 212; Kauffer, 2015, pp. 377-378) y atestigua de la continua conflictividad de la frontera entre ambos países. La creación de la CILA surgió en este contexto como una iniciativa diplomática que no solucionó el conflicto, ya que hasta la fecha, el límite marítimo sigue sin acuerdo específico. Por ello, la CILA vivió sus primeros 30 años (1961-1990) sin mayores acciones concretas de ninguna índole en el ámbito transfronterizo. Además, el tratado de fortalecimiento de la CILA de 1990 entró en vigor como resultado de una ratificación tardía por ambos gobiernos en 2003.

La CILA México-Guatemala ha producido 14 actas entre 2002 y 2010.⁴ Entre 2002 y 2006, nueve actas de reuniones se centran en aspectos institucionales y materiales de la frontera. Solamente a partir de 2007 las actas 11, 12, 13, 14 (CILA, 2007; 2008; 2009a; 2009b) abordan los *pasos transfronterizos de agua*, es decir, las transferencias de agua de un país al otro derivadas de acuerdos locales, y la necesidad de aprobar un tratado de aguas (acta 11), así como las negociaciones en torno a estas transferencias que generaron un conflicto en su seno. Las actividades principales de la CILA se han centrado en aspectos de delimitación de la frontera hasta que un conflicto sobre intercambio de aguas entre actores locales surja al margen de las relaciones interestatales.

En 2007, la Auditoría Superior de la Federación enlistó las actividades no realizadas por la CILA a partir de una revisión de sus funciones y obligaciones definidas

⁴ Cabe subrayar que el acceso a la información posterior a 2010 de ambas CILA es reservado, por lo tanto, estas actas no pudieron consultarse.

por el tratado de 1990. Señala deficiencia en la generación de información hidrométrica. Estas observaciones refuerzan la evidencia de una CILA centrada en límites con actividades muy acotadas en torno al tema de aguas y un marcado desinterés para los temas hídricos transfronterizos. De hecho, el tratado de fortalecimiento de la CILA de 1990 establece muy claramente competencias restringidas a los ríos que forman la frontera, lo cual significa que su ámbito de gestión transfronteriza se reduce al límite fluvial.

La Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Belice (CILA) nace con un canje de notas diplomáticas en 1993 (SRE, 2016a). Las funciones de la CILA abarcan: la aplicación de los acuerdos binacionales sobre las fronteras terrestres, fluviales y marítimas, la recomendación de acuerdos, el aprovechamiento de las aguas de los ríos internacionales y el saneamiento fronterizo. Al igual que la CILA México-Guatemala, la CILA México-Belice está integrada por dos comisionados que no tienen facultades resolutorias. Desde su formación, la CILA México-Belice ha producido solamente dos actas. La segunda fue en 2003 y establece la realización del diagnóstico antes evocado. A pesar de tener menos tiempo de vida y de trabajo, esta CILA atestigua una mayor orientación hacia la cooperación en el tema de aguas transfronterizas.

La CILA México-Belice es atendida por el mismo comisionado que la CILA México-Guatemala, con el mismo personal y no posee oficinas en Chetumal sino en Tuxtla Gutiérrez (Auditoría Superior de la Federación, 2007). Aunque el canje de notas diplomáticas no menciona el concepto de cuenca y, a pesar del hecho que la CILA México-Belice no parece tener muchas actividades debido al levantamiento de sólo dos actas entre 1993 y 2010, está más orientada hacia la problemática de las cuencas transfronterizas que su homóloga con Guatemala, dedicada a tareas de delimitación, señalamiento, trazo y conservación de la línea. La realización del diagnóstico en 2007 sobre el río Hondo evidencia un mayor interés en el tema en esta frontera.

Al ser constituida en el contexto del histórico conflicto fronterizo, la CILA México-Guatemala configura una de sus expresiones. Así, gran parte de sus actividades consisten entonces en atender temas controversiales en materia de agua: los pasos transfronterizos de agua y las históricas divagaciones del río Suchiate. Por su parte, la CILA México-Belice avanza muy lentamente hacia la institucionalización de una cooperación interestatal. Cada institución presenta una situación que obedece a las raíces históricas de una relación bilateral específica.

*La otra cooperación transfronteriza con Guatemala:
hacia la gobernanza multinivel*

Considerar reglas y procedimientos en tanto normas desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico (Lecours, 2002, p. 11) postula una rigidez de las instituciones y una diferenciación clara entre instituciones y actores sociales. Durante una entrevista con la Conagua en 2014, la postura oficial evocó un proceso de cooperación transfronteriza con Belice únicamente, limitada a la cooperación interestatal en una primera fase y susceptible de incorporar en el futuro a otros actores. La investigación previa en temas transfronterizos del agua evidencia que es también una postura reiteradamente expresada por la CILA y un tema predilecto no solamente del Estado mexicano, sino de la federación y de la cancillería, quienes presentan una actitud recelosa hacia las investigaciones académicas, y en particular en torno al papel de las ONG en estos asuntos. Esta visión centrada en la soberanía estatal que sustenta una perspectiva estadocéntrica de la gobernanza ambiental resulta sumamente contradictoria. En efecto, la ausencia de instituciones estatales en materia de cooperación transfronteriza hídrica crea una situación de omisiones aprovechada por otros actores que han impulsado iniciativas de diversa índole entre ambos países: en consecuencia, podemos evocar una gobernanza multinivel transfronteriza, en una modalidad emergente.

Más allá de posibles tratados formales y de acciones diplomáticas de magnitud, distintos actores interesados en visualizar acciones de cooperación transfronteriza en materia de recursos hídricos se han manifestado con actividades. Así, varios han sido los intentos por establecer vínculos desde los escenarios municipales y estatales con Guatemala en 2005, 2008 y 2010; así como los esfuerzos de grupos académicos para fomentar la cooperación transfronteriza en materia de cuencas: estos actores, entendidos en oposición a las instituciones antes evocadas, por definición más rígidas, han visto sus esfuerzos sistemáticamente boicoteados por los gobiernos, en particular la federación en México y el gobierno nacional de Guatemala. El cuadro 3 enuncia las acciones transfronterizas promovidas de 2003 a 2010, sus objetivos y sus logros. Los diversos intentos quedaron sin concretarse, de tal forma que los promotores se retiraron, reorientaron sus acciones hacia temas no fronterizos o modificaron sus estrategias de trabajo.

CUADRO 3. Iniciativas de cooperación transfronteriza en materia hídrica
México-Guatemala

<i>Nombre iniciativa</i>	<i>Promotores</i>	<i>Años</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Resultados</i>
Proyecto Binacional de las Cuencas Asociadas al Volcán Tacaná	Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN)	2003-2006	Manejo de cuencas: ríos Coatán y Suchiate	Huracán Stan y oposición del Gobierno Federal mexicano
Mesa del Quetzal	Gobierno del Estado de Chiapas y departamento de Huehuetenango	2004-2005	Desarrollo transfronterizo orientado a cuencas en el Grijalva	Cinco reuniones interrumpidas por cambios de gobierno e intervención federal
Proyecto Manejo Sostenible de la Cuenca del Usumacinta	Pronatura, Defensores de la Naturaleza y la Fundación Kukulkan, Financiado por USAID	2005	Manejo en localidades de la cuenca del Usumacinta (área fronteriza)	Terminación del financiamiento
Programa para el Manejo de la Cuenca del río Usumacinta para el Desarrollo Económico con Sustentabilidad Ambiental	Quercus A.C. y Centro Geo, Conservación Internacional. Financiado por USAID	2007-2008	Planteamiento macro sin acciones locales, y limitado solamente a México	Terminación del financiamiento
Comité Técnico Binacional de Cuencas Hidrográficas Compartidas Guatemala-México	CIESAS, ECOSUR, ONG, instancias de ambos gobiernos, grupos campesinos	2007-2008	Plan marco de trabajo en microcuencas transfronterizas presentado en la reunión binacional de julio 2008 realizada entre las cancillerías en las cuencas del Grijalva, Coatán y Suchiate	Oposición de cancillerías
Proyecto Iniciativa Mesoamericana para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Cuencas compartidas	Universidad El Zamorano de Honduras Financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el International Research Development Center (IRDC) de Canadá	2009-2010	Desarrollo a partir del manejo integral de cuencas transfronterizas de Mesoamérica (incluye todas aquellas compartidas entre México y Guatemala)	Terminación del proyecto

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2002-2014).

El cuadro 3 detalla seis acciones de cooperación impulsadas entre 2003 y 2010 entre México y Guatemala. Tres de ellas no tuvieron seguimiento por falta de financiamiento, lo cual subraya la dificultad para institucionalizar las intenciones de cooperación fuera de las estructuras estatales. Las otras tres se enfrentaron a la oposición de los gobiernos, principalmente el mexicano.⁵ Dos de éstas no se pudieron concretar y la tercera, de la UICN, reorientó sus acciones de tal forma que el tema transfronterizo desapareció. Así, en un contexto de omisiones estatales, la aparición de diversas escalas espaciales –con carácter dinámico, no jerárquico, incluyente– sustituye la escala estatal fija a partir de la formación de redes de actores que configuran *formas de gobernanza* (Bulkeley, 2005, p. 18). La emergencia de distintas escalas de gobernanza en el sentido dado por Norman (2008) adquiere un carácter transgresor (Norman *et al.*, 2012) ante la oposición estatal al surgimiento de otros actores que acompaña la propia falta de cooperación transfronteriza en materia hídrica. Sin embargo, estos intentos aunque abortados, y por lo tanto incipientes, permiten visualizar la paulatina aparición de una gobernanza multinivel en torno a los recursos hídricos bajo un esquema que rebasa el marco fijo de referencia territorial del Estado y permite visualizar la existencia de “constelaciones institucionales híbridas, policéntricas y centradas en la solución de problemas” (Karkkainen, 2004, p. 75) con participantes procedentes de diversos sectores (Bulkeley, 2005) a partir de una definición abierta y negociada de los arreglos institucionales no inscritos en un enfoque territorial que está centrado en problemas específicos. De hecho, las iniciativas se enfocan en cuencas transfronterizas particulares u obedecen a colindancias susceptibles a desencadenar una cooperación. Cabe subrayar que Bulkeley (2005) señala la capacidad de transformación de la postura de los Estados a partir de la presencia de otros actores, y se han podido observar cambios a lo largo de los últimos años como resultado del planteamiento de procesos de cooperación impulsados fuera de la esfera estatal, tales como la aparición de mapas que visualizan la dimensión transfronteriza de las cuencas y una tendencia a un mayor reconocimiento de su existencia.

CONCLUSIÓN

Este trabajo propuso analizar los efectos de las instituciones sobre los fenómenos políticos, en este caso una determinada política del agua en sus dimensiones

⁵La oposición férrea de Guatemala a toda cooperación transfronteriza se institucionaliza en 2009 a partir del concepto de cuencas soberanas y perdura hasta 2016.

transfronterizas. También evidencia una doble carencia institucional entendida en primer lugar como una ausencia de estructura, cuyo origen es la falta de instrumentos jurídicos existentes en México sobre aguas transfronterizas. Esta carencia se expresa, en segundo lugar, como una inadecuación de la estructura institucional existente para la atención a las temáticas transfronterizas del agua en las competencias limitadas de las CILA y en la no realización de acciones específicas en esta materia. Ambas carencias repercuten en la ausencia de cooperación interestatal y en una rigidez que atestiguan un modelo tradicional de gobernanza enraizada en lo estatal. En el caso de Guatemala, las instituciones han sido construidas a partir del conflicto fronterizo sellado por la firma del tratado de límites, por lo cual, la cooperación en materia hídrica se vuelve imposible porque revive constantemente el conflicto. La relación con Belice evidencia una muy paulatina institucionalización de relaciones tenues de cooperación mediante acciones vinculadas con algunas normas –bajo la forma de acuerdos–, y la comisión del río Hondo, una inacabada estructura organizativa exclusivamente mexicana, y en funcionamiento hasta los inicios de 2016. La ausencia de una política hídrica mexicana que considere las dimensiones transfronterizas con Guatemala y Belice es el reflejo claro y fidedigno de una multiplicidad de omisiones institucionales.

Este contexto favorece la emergencia de una gobernanza multinivel caracterizada por una multiplicidad de actores no estatales con interés en asuntos hídricos transfronterizos, como los habitantes del área, las redes y los grupos de diversos sectores articulados en procesos horizontales, dinámicos y policéntricos, los cuales, en lugar de complementar la cooperación interestatal como en la mayoría de los ejemplos retratados por la literatura, representan los promotores esenciales de la transfronteridad hídrica en la región. Por lo tanto, no solamente se trata de una gobernanza hídrica multinivel transgresora de escalas y de fronteras, sino de una disidencia frente al *statu quo* promovido por el estadocentrismo sobre aguas compartidas.

REFERENCIAS

- Agnew, J. (1994). The Territorial Trap: The Territorial Assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/4177090>
- Agnew, J. (1999). Mapping Political Power beyond State Boundaries: Territory, Identity, and Movement in World Politics. *Millenium: Journal of International Studies*, 28(3), 499-521.

- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2007). *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2007*. Tomo II, vol. 2. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Bulkeley, H. (2005). Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks. *Political Geography*, 24(8), 875-902. doi: 10.1016/j.polgeo.2005.07.002
- Castillo, M. Á., Toussaint Ribot, M. y Vázquez Olivera, M. (2006). *Espacios diversos, historia en común. México, Guatemala y Belice: la construcción de una frontera*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Colom de Morán, E. (noviembre 2009). Política de Aguas Internacionales de Guatemala. Ponencia presentada en el *I Encuentro de la Iniciativa Mesoamericana para la Paz y el Desarrollo en Cuencas Compartidas*, La Antigua Guatemala: El Zamorano, IDRC.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Belice (CILA). (2003). *Acta número 2*. México: CILA.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala (CILA). (2007). *Acta número 11*. México: CILA.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala (CILA). (2008). *Acta número 12*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: CILA.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala (CILA). (2009a). *Acta número 13*. Tapachula, México: CILA.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala (CILA). (2009b). *Acta número 14*. Tapachula, México: CILA.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2007). *Estadísticas del Agua 2007*. México: Conagua.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2009). *Atlas del agua en México*. México: Conagua.
- Consejo de Cuenca de los ríos Grijalva y Usumacinta (CCGU). (2007). *Décimo Segunda Sesión Ordinaria del Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cuenca de los Ríos Grijalva y Usumacinta*. Tuxtla Gutiérrez: Conagua.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión. Ciudad de México, México. 15 de septiembre de 2017.
- Decreto Promulgatorio del Tratado para Fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Guatemala, firmado en México, el diecisiete de julio de mil

- novecientos noventa. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 17 de julio de 1990. Recuperado de <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63820/tratadocila.pdf>
- Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo décimo cuarto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. Diario Oficial de la Federación, México, 18 de abril de 2008.
- De Stefano, L., Petersen-Perlman, J. D., Sproles, E. A., Eynard, J. y Wolf, A. T. (2017). Assessment of Transboundary River Basins for Potential Hydro-political Tensions. *Global Environmental Change*, 45, 35-46. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2017.04.008
- Elhance, A. P. (1999). *Hydropolitics in the Third World. Conflict and Cooperation in International River Basins*. Washington D. C.: United States Institute of Peace Press.
- García García, A. y Kauffer Michel, E. F. (2011). Las cuencas compartidas entre México, Guatemala y Belice: un acercamiento a su delimitación y problemática general. *Frontera Norte*, 45(23), 131-161.
- Haefner, A. (2016). *Negotiating for Water Resources. Bridging Transboundary River Basins*. Nueva York, Londres: Earthscan, Routledge.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hooghe, L. y Gary, M. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. doi: 10.1017/S0003055403000649
- Ikenberry, J. (1988). An Institutional Approach to American Foreign Economic policy. *International Organization*, 42(1), pp. 219-243.
- Johnson, C. (2012). Toward Post-Sovereign Environmental Governance? Politics, Scale, and EU Water Framework Directive, *Water Alternatives*, 5(1), 83-97.
- Julien, F. (2012). Hydropolitics is What Societies Make of It (Or Why We Need a Constructivist Approach to the Geopolitics of Water). *International Journal of Sustainable Society*, 4(1/2), 45. doi: 10.1504/IJSSOC.2012.044665
- Kauffer Michel, E. F. (2011a). Agua y territorio en la cuenca binacional del río Suchiate: apropiaciones encontradas de un espacio sujeto a inundaciones. En E. F. Kauffer Michel (Coord.). *Entre manantiales y ríos desatados: Paradojas de las hidropolíticas fronterizas (México-Guatemala)* (pp. 111-143). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Colmich.

- Kauffer Michel, E. F. (2011b). De la abundancia del agua a la escasez de estudios: retos y perspectivas de las hidropolíticas en la frontera México-Guatemala-Belice. En E. F. Kauffer Michel (Coord.). *Entre manantiales y ríos desatados: paradojas de las hidropolíticas fronterizas (México-Guatemala)* (pp. 9-31). México: CIESAS, Colmich.
- Kauffer Michel, E. F. (2014). Introducción. De las cuencas a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Chiapas: una construcción histórica plasmada en escenarios concretos. En E. F. Kauffer Michel (Coord.). *Cuencas en Chiapas: la construcción de utopías en cascada* (pp. 17-51). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, RISAF.
- Kauffer Michel, E. F. (2015). La política hidráulica en el río Suchiate y sus historicidad (1942-2012): una aproximación desde la *path dependence*. En M. C. Martínez Omaña y L. Romero Navarrete (Coords.). *Agua e historia. Experiencias regionales, siglos XIX-XXI* (pp. 347-383). México: Instituto Mora.
- Karkkainen, B. C. (2004). Post-Sovereign Environmental Governance. *Global Environmental Politics*, 4(1), 72-97.
- Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? *Politique et Sociétés*, 21(3), 3-19.
- Ley de Aguas Nacionales. Decreto de Ley de Aguas Nacionales. Diario Oficial de la Federación, martes 1 de diciembre de 1992. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan/LAN_orig_01dic92_ima.pdf
- Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche, expedida por Decreto núm. 50. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche, 21 de diciembre de 1992.
- Ley de Aguas para el Estado de Chiapas. Decreto núm. 187. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas, 11 de diciembre de 2013.
- Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de septiembre de 2008.
- Ley de Prestación de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado del Estado de Tabasco. Periódico Oficial del Estado de Tabasco, Villahermosa, 13 de diciembre de 2008.
- Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco. Ley publicada en el suplemento "B" Periódico Oficial 6534 del Gobierno del Estado de Tabasco, 20 de abril de 2005.

- Ley de Usos de Agua del Estado de Tabasco. Decreto 204, publicado en el Periódico Oficial número 7005 suplemento "L" del Gobierno del Estado de Tabasco, 24 de octubre de 2009.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación, México, 16 de mayo de 2008.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Diario Oficial de la Federación, México, 24 de noviembre de 2008.
- Massardier, G. (2004). *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin.
- Mejía González, L. (2013). *Reapropiación del territorio lacustre de Montebello: el caso de un pueblo fronterizo chuj en Chiapas* (Tesis de doctorado). El Colegio de San Luis, México.
- Mirumachi, N. y Chan, K. (2014). Anthropocentric Hydro Politics? Key Developments in the Analysis of International Transboundary Water Politics and Some Suggestions for Moving Forward. *Aquatic Procedia*, 2, 9-15. doi: 10.1016/j.aqpro.2014.07.003
- Norman, E. S. (2008). Transgressing Scales: Water Governance Across the Canada-U. S. Borderland. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(4), 99-117. doi: 10.1080/00045600802317218
- Norman, E. S., Bakker, K. y Cook, C. (2012). Introduction to the Themed Section: Water Governance and the Politics of Scale. *Water Alternatives*, 5(1), 52-61.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perramond, E. P. (2012). The Politics of Scaling Water Governance and Adjudication in New Mexico. *Water Alternatives*, 5(1), 62-82.
- Petersen-Perlman, J. D., Veilleux, J. C. y Wolf, A. T. (2017). International Water Conflict and Cooperation: Challenges and Opportunities. *Water International*, 42(2), 105-120. doi: 10.1080/02508060.2017.1276041
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Diario Oficial de la Federación, México, 29 de agosto de 2002. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=722317&fecha=29/08/2002
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico. Diario Oficial de la Federación, México, 8 de agosto de 2003.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 2004.

- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Diario Oficial de la Federación, México, 21 de febrero de 2005.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2016a). *Canje de notas diplomáticas para la formación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice, del año 1993*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de http://www.gobmx/cms/uploads/attachment/file/63834/canjenotasmexbel_1993.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2016b). *Tratado sobre límites entre México y Honduras Británicas celebrado el 8 de julio de 1893 y convención adicional celebrada el 7 de abril de 1897*, Ciudad de Belice, México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63833/tratadomexbel1893.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017). *Tratado de límites entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/GUATEMALA-LIMITES.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores y Ministerio de Relaciones Exteriores (SRE-MRE). (1961). *Canje de notas diplomáticas entre México y Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Guatemala: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Sneddon, C. y Fox, C. (2006). Rethinking Transboundary Waters: A Critical Hydro-politics of the Mekong Basin. *Political Geography*, 25(2), 181-202. doi: 10.1016/j.polgeo.2005.11.002
- Thelen, K. y Steinmo S., (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. En S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (Eds.). *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1-32). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Thomas, K. A. (2017). The River-border Complex: A Border-integrated Approach to Transboundary River Governance Illustrated by the Ganges River and Indo-Bangladeshi Border. *Water International*, 42(1), 34-53. doi: 10.1080/02508060.2016.1247236
- Thomas, V. y Warner, J. (2015). Hydropolitics in the Harirud/Tejen River Basin: Afghanistan as Hydro-hegemon? *Water International*, 40(4), 593-613. doi: 10.1080/02508060.2015.1059164
- Waterbury, J. (1979). *Hydropolitics of the Nile Valley*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Zeitoun, M., Goulden, M. y Tickner, D. (2013). Current and Future Challenges Facing Transboundary River Basin Management. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 4(5), 331-349. doi: 10.1002/wcc.228