

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408

Helen Ingram, Nancy K. Laney y David M. Gillilan, 1995,
Divided Waters: Bridging the U.S.-Mexico Border,
The University of Arizona Press, Tucson, Arizona, 262 p.

Una ciudad, una sola agua, dos naciones

Nicolas Pineda Pablos*

El libro de Helen Ingram, Nancy K. Laney y David Gillilan titulado en inglés *Divided Waters: Bridging the U.S.-Mexico Border* y que puede traducirse como *Aguas divididas: Tendiendo puentes en la frontera de los Estados Unidos y México*, es un estudio de caso de cierta profundidad, sobre el problema del agua en la ciudad de Nogales, que tiene la característica de estar dividida por la frontera que todos conocemos. El libro fue publicado por la Universidad de Arizona en 1995 y presenta los resultados de trabajos de investigación realizados entre 1989 y 1994, aunque contiene datos e información de antecedentes desde la fundación de dicha comunidad a fines del siglo pasado. La investigación fue realizada básicamente por Udall Center, centro de análisis de políticas públicas de la Universidad de Arizona, con participación en el lado mexicano, de El Colegio de la Frontera Norte e Instituto Tecnológico de Nogales. Se trata de un equipo interdisciplinario de investigadores que estudia y analiza la problemática del agua en dicha población desde diversos ángulos y

* Profesor-investigador de El Colegio de Sonora. Se le puede enviar correspondencia a Obregón 54, Centro, Hermosillo, Sonora, C. P. 83000, tel: 01 (62) 12-65-51 y 13-17-64, c. electrónico: npineda@colson.colmex.mx

puntos de vista. En lo fundamental puede considerarse como un análisis de política pública, con la particularidad de que se trata de un caso fronterizo donde están involucrados gobiernos, instituciones y comunidades de dos países.

El libro está dividido en seis capítulos y dos apéndices y contiene una moderada cantidad de gráficas y figuras. El primer capítulo presenta los marcos de referencia y una revisión de las principales líneas del debate académico sobre el tema. Estas son: los estudios de las fronteras como construcciones legales inventadas por los seres humanos para una variedad de propósitos importantes y que pueden tanto separar como unir; la preocupación global por el medio ambiente en la cual el agua juega un papel preponderante; la tendencia hacia la integración económica global y las demandas de participación local de los grupos comunitarios y ciudadanos. Es en el marco de estas tendencias donde se lleva a cabo y se desenvuelve la política pública relativa al agua y se considera que el caso de Nogales constituye una especie de microcosmos que refleja la variedad de preocupaciones y tendencias globales observadas en la sociedad contemporánea.

El capítulo dos repasa los orígenes y evolución de la comunidad dividida de ambos Nogales. Se destaca la interdependencia de los patrones de desarrollo de esta comunidad, así como la subordinación de la resolución de sus problemas, de medidas y decisiones adoptadas en Washington y la Ciudad de México, o en Phoenix y Hermosillo. Muchas de estas políticas tienen poca relación con la experiencia y las necesidades de los residentes de la frontera, obstaculizan la solución efectiva de los problemas y, frecuentemente, tienen resultados inesperados y consecuencias adversas para la localidad (la guerra contra las drogas es un buen ejemplo de esto). El capítulo presenta una especie de radiografía de las economías interdependientes de ambos lados de la frontera, donde el lado americano depende fundamentalmente del comercio al menudeo a clientela mexicana que asciende a dos tercios de las ventas locales, y la economía del lado mexicano se basa, principalmente, en el empleo proporcionado por las maquiladoras, que ocupa a casi la mitad de la fuerza de trabajo de Nogales, Sonora, pero, dados los bajos salarios y la estructura de los impuestos en México, prácticamente no aporta nada al de-

sarrollo de los servicios urbanos de la ciudad. Se menciona, además, una cultura fronteriza con una etnicidad común, el origen mexicano; una lengua común, el español, y relaciones de parentesco, lo cual hace que sus residentes más que mexicanos o estadounidenses, puedan considerarse como "fronterizos".

El capítulo tres nos presenta la situación del agua en las cuencas del río Santa Cruz y del arroyo Los Nogales. El río Santa Cruz tiene la característica de nacer en territorio de Arizona, entrar a México en el municipio de Santa Cruz y regresar a territorio de Arizona por Nogales, para desembocar en el río Gila. Curiosamente esta misma agua, después de un largo recorrido regresa otra vez a México a través del río Colorado para desembocar en el mar de Cortés en la línea divisoria entre Sonora y Baja California. La ubicación geográfica de esta comunidad y la existencia de la línea divisoria fronteriza presentan una serie de retos para la prevención de inundaciones, el control y coordinación de los escurrimientos por la pendiente hacia el norte que provoca que las aguas de México se dirijan hacia territorio de los Estados Unidos, y en cuanto a la dependencia de aguas subterráneas en una altitud en donde los acuíferos son permeables y poco profundos.

El trabajo describe de manera interesante el desarrollo de los sistemas hidráulicos en esta comunidad dividida, los problemas que han enfrentado y las soluciones que han ido ensayando. En un intento de reducir al máximo la descripción, puede decirse que Nogales, Arizona, ha logrado mantener el crecimiento de sus sistemas de agua potable y drenaje al mismo paso del crecimiento de la población gracias a los bonos u obligaciones públicas que se han contraído, respaldadas por el pago de derechos de los usuarios del agua. En el caso de Nogales, Sonora, el crecimiento poblacional ha sido muy rápido y la recaudación de ingreso por parte de la COAPAES de Nogales no ha sido efectiva y se ha mantenido cada vez más a la zaga. Otro problema del lado sonorenses es la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno responsables del desarrollo y operación del agua potable. Como tercera característica, se anota que no existen mecanismos que permitan el desarrollo de la capacidad local para responder a las necesidades y planear, desarrollar, operar y mantener el sistema de agua potable. El 17% de la población carece

de conexiones a la tubería de agua potable y existe una deficiencia crónica de mantenimiento que provoca frecuentes interrupciones del servicio en las estaciones de bombeo y multiplicidad de rupturas y fugas en el sistema de distribución. Para subsanar las deficiencias del servicio, los residentes de Nogales, Sonora, recurren a las conexiones ilegales, proliferan la venta de agua por medio de pipas o garrafrones y el uso de tinacos en los techos o de tambos de 200 litros. Dichas soluciones no son confiables, resultan en un exorbitante encarecimiento de la satisfacción de la necesidad de agua de los hogares. El resultado de esta situación es que la población más pobre, que cuenta con menos acceso al sistema de agua potable, es precisamente la que se ve obligada a pagar los precios más altos por el agua y a invertir la mayor cantidad de tiempo en resolver su necesidad, y obtiene a cambio, agua con altos riesgos de contaminación debido a las condiciones higiénicas poco confiables de las pipas o los tambos en que se almacena. No existe justificación en el hecho de que México sea un país pobre o subdesarrollado, sino que esta triste situación se debe a que el sistema de agua potable ha caído en un círculo vicioso donde no puede ampliarse y mejorarse porque no cuenta con los recursos adecuados, y los usuarios no están dispuestos a aportar dichos recursos por medio de sus pagos por el servicio hasta que no provea cantidades y calidad adecuadas de agua. Los residentes de Nogales gastan importantes recursos personales y financieros para obtener agua, incluso superiores a los de su contraparte de Arizona, pero dichos recursos no están canalizados a financiar el sistema público de agua potable. La situación del drenaje es todavía peor debido a la menor cobertura del servicio y los niveles de contaminación que esto representa, aunado a la mala costumbre de algunas industrias maquiladoras de deshacerse de sus materiales tóxicos por medio de las tuberías del drenaje.

El capítulo cuatro nos presenta los patrones de consumo y las actitudes con respecto al agua de cuatro familias de ambos lados de la frontera y nos introduce con esto al tema de la cultura del agua. Al norte de la frontera, la preocupación se centra en la calidad del agua y en la contaminación ambiental. Al sur de la frontera, los residentes de Nogales, Sonora, se preocupan más por mejorar la cantidad de agua de que disponen y por el acceso al servicio. El punto que sal-

ta a la vista es que, de acuerdo a las actitudes de los residentes, para los mexicanos los niveles de contaminación del agua resultan aceptables, mientras que para los del lado americano no lo son. La explicación parece residir en que los del lado mexicano no esperan que el agua que sale de la llave esté libre de contaminación y tienden a pensar que, comparada con otras poblaciones de México, su servicio no está tan mal. Así, los residentes del lado sonoreense se dan por satisfechos con un nivel de servicio más bajo que el que existe en los Estados Unidos. Otros aspectos de la cultura del agua son la solidaridad y las redes de autoayuda que se establecen para obtener el agua (a veces importándola), trasladarla, comprarla a las pipas, guardarla, hervirla y otras muchas actividades que desarrollan, principalmente, las madres solteras empleadas de las maquiladoras y habitantes de las colonias populares. Otro aspecto lo constituyen las diferencias en la conducta política de ambos lados de la frontera, en Arizona se apoya a candidatos en base a su propuesta hidráulica, así como a contactos directos y por carta con los funcionarios y se recurre a la firma colectiva de peticiones, mientras que en Sonora, los residentes son menos activos políticamente, con ocasionales recursos de queja por medio del radio o de los periódicos locales y con poca fe en la capacidad de los organismos públicos para resolver sus necesidades.

El capítulo quinto está centrado en Nogales, Arizona, y nos relata los tortuosos calvarios burocráticos, financieros y diplomáticos que la comunidad de Nogales, Arizona, ha tenido que transitar para ir afrontando sus problemas. Este relato se hace especialmente a partir de la experiencia sufrida por el Jefe del Departamento de Salud del Condado de Santa Cruz, Patrick Zurick, para afrontar las emergencias de contaminación que se presentaron en el sistema de desagüe de esa ciudad debido, supuestamente, a las aguas residuales provenientes del lado sonoreense. Aquí se discute en relación a la responsabilidad sobre los problemas y las lecciones que se han aprendido en el trayecto. En estas lecciones, muy frecuentemente, se muestra que se responde mejor y se solucionan mejor los problemas por medio de contactos personales y redes informales de cooperación transfronteriza que a través de los intrincados vericuetos de las comisiones y los organismos internacionales. Se señala la disposición

del Dr. Enrique Davis, del Hospital Básico del lado mexicano, para atender los problemas, así como de Silberio Ruiz, administrador de la COAPAES de Nogales, quien hace lo mejor que puede ante las difíciles circunstancias que le toca afrontar, a veces, imposibles de resolver. Se habla, por ejemplo, de la falta de recursos para romper el círculo vicioso de servicio malo porque la gente se rehusa a pagar por el servicio a la COAPAES por esta razón, la dependencia empujó una campaña de comunicación y acercamiento a los usuarios con la cual logró incrementar la recaudación. Aun así, aunque COAPAES recauda lo suficiente para operar el sistema, todavía no puede cubrir los créditos que debe a los bancos. Se advierte también la necesidad de una mayor descentralización de las autoridades del agua y de apoyos especiales para desarrollar la capacidad administrativa local de modo que pueda afrontar las necesidades de mejoramiento de la infraestructura.

Por último, el capítulo seis presenta algunos lineamientos para la administración de las aguas transfronterizas. A manera de conclusión se afirma que las fronteras: a) separan los problemas de las soluciones, b) crean oportunidades económicas perversas, c) resaltan las desigualdades, y d) ponen barreras para que los grupos afectados den solución a sus propios problemas. Por otra parte, entre las fuerzas que contrarrestan estos obstáculos están la historia común, una cultura fronteriza compartida, los lazos de parentesco, una lengua común, una economía integrada y redes informales de comunicación y cooperación entre autoridades y grupos sociales. Entre los lineamientos para el mejoramiento de las instituciones fronterizas, se plantea la necesidad de enfoques de abajo hacia arriba de los problemas. Asimismo, entre las siete sugerencias que se dan para tener mejores instituciones fronterizas destaca que las instituciones regionales sean capaces de tratar de manera proactiva (es decir opuesto a reactivo), las necesidades y los problemas que enfrentan sin tener que requerir de autorización y financiamiento para cada proyecto; las instituciones regionales fronterizas deben de contribuir a desarrollar la capacidad de los organismos ambientales locales, principalmente, los organismos encargados del agua. Esta capacidad incluye, principalmente, el autofinanciamiento sobre la base de la aplicación de las tarifas de agua. La carencia de capacidad del

organismo mexicano del agua está entre las principales razones de la gran desigualdad en los servicios de agua potable en los dos lados de la frontera.

En general, el mérito de esta obra es la aplicación de un enfoque integral y multidisciplinario que rebasa los frecuentes estudios parcelados y acotados a los aspectos físicos e ingenieriles del agua. Su fuerte son los aspectos sociales y ambientales que son precisamente los aspectos menos estudiados de los problemas hidráulicas en México.

El estudio se realizó del lado estadounidense y éste es el origen de sus puntos débiles, ya que a pesar de que trata bastante la problemática del lado mexicano, no le dedica suficiente atención a los aspectos institucionales y procesales de este lado. Hubiera sido interesante dar más voz a los actores mexicanos, similar a la que tiene el Dr. Zurick del lado americano y adentrarse en la problemática institucional de COAPAES de Nogales y otros organismos estatales y federales mexicanos con injerencia en el asunto del agua en Nogales.

La difusión y conocimiento de obras como ésta ayudan a una mejor comprensión de los problemas y contribuyen a la solución de los mismos.

