

EL JAROCHO VERDE

Red de Información y Acción Ambiental de Veracruz

Defendamos el Agua

Conflictos ambientales
en Veracruz

La política ambiental
en la época de Fox



Convenio Intermunicipal para el Rescate del Río Sedeño

Una experiencia
ciudadana de
gestión a nivel de
Cuenca Hidrológica¹

Francisco Rafael Vázquez Ávila ²

Presentación

El estado de Veracruz recibe la tercera parte del escurrimiento nacional, sin embargo las coberturas de agua y saneamiento se encuentran por debajo de las medias nacionales y su población transcurre entre la escasez y abundancia de los recursos hídricos y los excesos ocasionados por fenómenos climatológicos extremos. La urbanización como característica demográfica a nivel nacional en los últimos cuarenta años y la prevalencia de la improvisación y aplicación de políticas "sectoriales" y la discrecionalidad, por encima de la aplicación de la ley, han complicado revertir el deterioro ambiental y orientar el desarrollo institucional hacia una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), con participación explícita de la sociedad, como se declara oficialmente.

La capital del estado de Veracruz, Xalapa, reconocida por su riqueza climática, paisajística y cultural ha deteriorado también su entorno. Un tema emblemático al respecto es la contaminación de sus arroyos y ríos entre los que destaca el Sedeño, subcuenca del río Actopan (que desemboca al Golfo de México), y que presenta fuerte deterioro: sobreexplotación y contaminación originado principalmente a su paso por la conurbación metropolitana de Xalapa con cuatro municipios vecinos.

Concretando esfuerzos de años recientes, vecinos de los municipios de Xalapa y Banderilla se han organizado en torno al proyecto "Al Rescate del Río Sedeño..." como asociaciones civiles³, con las aspiraciones a disfrutar de un ambiente sano en armonía permanente con el entorno al que designan Desarrollo Urbano Sustentable. A la fecha, estas organizaciones han logrado la firma de un Convenio Intermunicipal entre cinco alcaldes ("Frente Común de Alcaldes de la Cuenca Alta y Media del Río Sedeño"), El Convenio se opera a través de un Comité Técnico que incorpora a todos los actores involucrados y en forma colegiada programa y da seguimiento a las acciones requeridas. Todo esto para impulsar el rescate de esta cuenca apoyados en programas de ordenamiento para la conurbación de Xalapa⁴, y de la Cuenca del Río Sedeño⁵. Teniendo también como referente al Programa Estatal: Agua, Bosque y Cuencas que impulsa el gobierno de Veracruz, para el rescate de cuencas hidrológicas en el Estado. Se trata propiamente de la conformación de un incipiente Concejo de Cuenca a partir de la iniciativa ciudadana que representa una experiencia de empoderamiento civil, una alternativa de gobernabilidad o gobernanza del Agua, factores ambos en los que debe descansar una auténtica y legítima Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (en adelante GIRH) y que puede arrojar inte-

resantes referentes para la sustentabilidad de las cuencas hidrológicas, bajo un esquema de participación democrática de sociedad y autoridades.

Al Rescate del Río Sedeño

Localización.— La región en que transcurre el río Sedeño se encuentra en la vertiente oriental de la república mexicana, en la parte central del estado de Veracruz, forma parte del eje neovolcánico y se encuentra en la confluencia de dos grandes zonas biogeográficas mundiales: la neártica y la neotropical lo que aunado al gradiente amplio de pisos ecológicos que caracterizan su territorio, da gran biodiversidad a la región. El río Sedeño se origina a partir de manantiales en las faldas de El Cofre de Perote que se encuentra a 3,140 msnm. Su pequeña cuenca cubre una superficie de 125 Km² y en su recorrido de 40 km hasta unirse al río Actopan desciende hasta los 400 msnm con climas desde Templado húmedo en los 2,700 msnm hasta Cálido húmedo en los 460 msnm.

Población y actividades productivas. La Cuenca del Río Sedeño tiene una población aproximada superior a los 330 mil habitantes⁶ en donde el peso mayor y la dinámica de migración esta marcada por la conurbación

¹ Ponencia presentada en el Foro Ciudadano El agua: reflexiones en torno a un derecho el 5 de mayo del 2006 en Xalapa, Veracruz, México.

² Correo electrónico: frvazqueza@yahoo.com.mx

³ "Desarrollo Sustentable del Río Sedeño, Lucas Martín, A.C. y "Frente Común por Banderilla, A.C."

⁴ Programa de Ordenamiento Urbano Metropolitano de Xalapa, Banderilla, Tlalnahuayocan, Emiliano Zapata y Coatepec, Gobierno del Estado de Veracruz, actualización de marzo del 2004.

⁵ Gobierno del Estado de Veracruz — Secretaría de Desarrollo Urbano, "Planeación, Desarrollo y Recuperación Ambiental" (Pladeyra, S.C.), Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca del Río Sedeño Xalapa, Ver. 1994 concluido por el gobierno estatal en 1994.

de Xalapa y Banderilla de perfil urbano (95% de la población total), que en términos gruesos atrae a la población regional o la ocupa laboralmente mientras que los tres municipios restantes, Acajete, Rafael Lucio y Tlalnelhuayocan, más pequeños y de perfil rural aportan temporal, definitiva o durante la jornada laboral a buena parte de su población.

Las actividades productivas están marcadas por los pisos ecológicos y así las tierras más altas (2,500 a 3,000 msnm) están cubiertas por bosque y pastizales para ovinos y caprinos; las medias (1,500 a 2,500 msnm) se dedican al cultivo de maíz y ovinos mientras que las tierras bajas (1,000 a 1,500 msnm) son de ocupación francamente agrícola. Sin embargo la dinámica económica está fuertemente marcada, como se decía, por los requerimientos de la conurbación de Xalapa y la crisis agropecuaria por lo que la población que no migra a los EEUU, se ocupa en oficios y servicios de corte urbano principalmente en Xalapa y Banderilla.

Valores del Río Sedeño.— La cuenca del río Sedeño representa importantes servicios ambientales a la región central de Veracruz: tiene una precipitación media anual de 1,350 mm³. Recarga los mantos acuíferos a través de la infiltración del agua en sus zonas boscosas por la lluvia convencional, así como por la "lluvia horizontal" proveniente de la niebla, propiciada por los vientos alisios dominantes. Ambas "precipitaciones" alimentan los numerosos manantiales característicos de la región y que son los que le dieran nombre autóctono a la ciudad de Xalapa: "Manantiales en la arena".

El río Sedeño hasta hace menos de 10 años, daba agua a las ciudades de Xalapa, Banderilla con sistemas formales, y a medio centenar de pequeñas comunidades a través de la red de manantiales referida. Hasta hace 30 años también sus aguas eran aprovechadas para consumo humano, corriente abajo de la actual conurbación de Xalapa con los municipios de Coatepec, Banderilla, Tlalnelhuayocan y Emiliano Zapata.

La cuenca del río Sedeño representa importantes servicios ambientales a la región central de Veracruz: tiene una precipitación media anual de 1,350 mm³

En ese entonces el bosque mesófilo de montaña o "de niebla" cubría gran parte de la región y cuenca del Sedeño y con las cuatro espectaculares caídas de agua de su cauce, jugaba un importante papel en la purificación del agua y el aire, así como en la regulación de la temperatura y humedad característicos del micro clima xalapeño.

Finalmente y no menos importante, la cuenca del río Sedeño con su vegetación de galería, flora y fauna ofrecía apacibles y bellos paisajes que enmarcaban la convivencia de lugareños y visitantes.

Deterioro y Amenazas

El crecimiento urbano desordenado, con una deficiente previsión y en ocasiones dolosa intervención de autoridades y particulares ha tenido un fuerte impacto deteriorando los valores de la Cuenca y la calidad de vida de sus habitantes propiciando el estado actual de cosas:

— La región se encuentra fuertemente deforestada y se han adoptado patrones de cultivo que han empobrecido el suelo, la recarga de agua ha disminuido y el clima ha cambiado intensificando sus extremos de sequía y humedad

— El cauce ha sido sobrexplotado con extracciones irregulares y los manantiales afluentes han disminuido y se aprovechan sin regulación ni previsión futura

— La decreciente corriente además, se encuentra llena de basura y descargas de origen doméstico y agropecuario que representan una amenaza a la salud de la población.

En conclusión en los últimos años el río disminuyó su cauce y quedó contaminado, sin vida y condenado a una futura y paulatina extinción.

Acciones ciudadanas

Dos grupos vecinales de los municipios colindantes de Xalapa y Banderilla llevaron su preocupación por la salud del río y de la población, hasta integrarse legalmente como asociaciones civiles: Frente Común por Banderilla, A.C., formado en el año 2000, que agrupa ciudadanos mayores de ese municipio que han venido rescatando manantiales y poniéndolos al libre acceso de la población, entre otras acciones de beneficio comunitario.

Desarrollo Sustentable del Río Sedeño, Lucas Martín, A.C. registrado en el año 2004 y conformado por un grupo de vecinos asentados a las márgenes del río Sedeño, residentes de Lucas Martín, un fraccionamiento de la ex — hacienda del mismo nombre, en el municipio de Xalapa, Ver. Este grupo vecinal se sintió impulsado a limpiar y rescatar el río y sus márgenes arboladas en ese lugar.

Ambos grupos llevaron adelante por separado, diversas iniciativas de reforestación y limpieza del cauce, y en el caso del segundo incluso la separación de desechos. Ante la convocatoria del diputado local Atanasio García Durán, para integrar una propuesta de Agenda para la LX Legislatura que iniciaría su ejercicio en diciembre del 2004, los grupos se encontraron coincidentes en su propósito y desde entonces actúan conjuntamente integrando su esfuerzo bajo el lema "Al Rescate del Río Sedeño".

³ Gobierno del Estado de Veracruz — Secretaría de Desarrollo Urbano, "Planeación, Desarrollo y Recuperación Ambiental" (Pladeyra, S.C.), Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca del Río Sedeño Xalapa, Ver. 1994 concluido por el gobierno estatal en 1994.

Vale comentar el importante papel jugado por el legislador para potenciar la iniciativa ciudadana y abrir las puertas a la conformación de un grupo de interés en torno "Al Rescate del Río Sedeño".

Actores involucrados

La diversidad del territorio, de sus recursos y los usuarios que los aprovechan, obligó a realizar una amplia convocatoria de autoridades e instituciones de los tres órdenes de gobierno, técnicos y ciudadanos. La participación y capacidad de convocatoria del legislador que ha respaldado el proceso y el impulso de los ciudadanos organizados, permitió diseñar una estrategia que apoyada en el Programa de Ordenamiento fuera capaz de identificar las tareas rectoras del proceso: Saneamiento y Recuperación del Cauce para la sustentabilidad de la cuenca y reconociera el conjunto de actores involucrados que se muestran en el siguiente cuadro:

La estrategia propuesta también debió crear las condiciones jurídico organizativas y políticas requeridas para la conformación del "grupo de interés" en torno al tema con los siguientes atributos:

Ser capaz de deliberar y actuar en forma integrada y con un alto grado de transversalidad, que tuviera un carácter democrático y que lograra su institucionalización para asegurar un horizonte de acción a corto, mediano y largo plazo, a salvo de los péndulos en los periodos de gobierno, para ordenar paulatinamente las intervenciones de los diversos actores, dándole a la cuenca del río Sedeño un horizonte de sustentabilidad, recuperando y preservando en el tiempo sus valores hoy perdidos.

Organización y marco jurídico

- Convenio Intermunicipal para el Rescate del Río Sedeño.- Para establecer con precisión los compromisos de colaboración en torno al proceso, se propuso y aprobó por todos y cada uno de los firmantes incluidos en el cuadro de Actores, un Convenio - inédito en la entidad- que diera certidumbre y formalidad jurídica a la colaboración y éste fue firmado en el Palacio Legislativo por los titulares, alcaldes y directivos, teniendo como testigos de honor al Gobernador del Estado y al Diputado promotor de la iniciativa ciudadana.

- El "Frente Común de Alcaldes de la Cuenca Alta y Media del Río Sedeño".- Con la fina-

lidad de integrar la participación de los ayuntamientos como eje de la acción coordinada y ejecutores directos de las acciones de "El Rescate...", se propuso e integró para una primera etapa con esta cobertura geográfica, ya que la cuenca tiene también una parte baja en donde el municipio de Actopan ha iniciado ya un proceso organizativo similar. El Frente integrado permitirá en el marco de la legislación vigente, la acción municipal concertada, aprovechando asimismo esta sinergia para fomentar la conformación, la representación en la conciencia de los actores, del concepto de cuenca en sus múltiples modalidades de acción pública y ciudadana, con la pretensión incluso de abordar bajo este concepto de cuenca los procesos de presupuestación y negociación de recursos en la propia legislatura estatal como una posible "cuenca presupuestal".

- El Comité Técnico.- En el mismo sentido para completar el esquema organizativo requerido se integró este órgano, reconocido e instalado por la Secretaría de Desarrollo Regional que es coordinado por esa dependencia y la legislatura, a través del diputado participante. Este grupo está integrado por todos los actores, funciona colegiadamente y toma decisiones generalmente por consenso, asume funciones de planeación, programación, asesoría, coordinación de actividades, seguimiento y evaluación en apoyo al "Frente Común de Alcaldes". Integrado en noviembre del año pasado, durante febrero y marzo de este año ha auxiliado a los ayuntamientos y grupo institucional a realizar el proceso de programación centrado por el momento en acciones de reforestación, agroforestería, pago de servicios ambientales y acuicultura así como de acciones de Saneamiento que incluirán propuestas acordes a la escala y perfil de los municipios más o menos urbanos o rurales y con mayor o menor disponibilidad financiera y capacidad técnica y de gestión. También se ha integrado una Comisión de Promoción y Educación Ambiental y una de Vigilancia del buen uso de los recursos naturales y acciones de ordenamiento del territorio municipal.

Instituciones		
Federales	Estatales	Municipios
SEMARNAT	·Secretaría de Desarrollo Regional	·Comisión de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS)
CNA	·Coordinación Estatal de Medio Ambiente	·Medio Ambiente
CONAFOR	·Comisión de Agua del Estado	·Obras Públicas
	·Consejo del Sistema Veracruzano de Agua	·Comisión Municipal de Agua y Saneamiento
	·Universidad Veracruzana	
	·Sría de Desarrollo Agropecuario Pesca y Alimentación	
	·Consejo Estatal de Protección al Ambiente	
	·Secretaría de Educación de Veracruz	
Organismos Civiles		
	·Frente Común por Banderilla, A.C.	
	·Desarrollo Sustentable del Río Sedeño, Lucas Martín, A.C.	
	·Colegio Estatal de Ingenieros Agrónomos, A.C.	

⁷ Gobierno del Estado de Veracruz - Secretaría de Desarrollo Urbano, "Planeación, Desarrollo y Recuperación Ambiental" (Pladeyra, S.C.), Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca del Río Sedeño Xalapa, Ver. 1994 concluido por el gobierno estatal en 1994.

Referentes de planeación

– Cabe destacar que para fortuna del proceso de “Rescate...” existen dos importantes documentos que permiten disponer en un caso de las grandes políticas de uso del suelo para la conurbación de Xalapa y en el otro de un Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio elaborado ex-profeso para la Cuenca del Río Sedeño, que establece un diagnóstico y propuestas de política a diversos plazos en un nivel geográfico detallado a la escala de Unidades Ambientales, con propuestas de orden jurídico, de educación ambiental y obra pública, a través de políticas de restauración y conservación ecológica así como de aprovechamiento económico amigable con el ambiente.

Acciones realizadas

Abril 14 de 2005.– Integración del “Frente Común de Alcaldes de la Cuenca Alta y Media del Río Sedeño”

Octubre 17 de 2005.– Firma del Convenio Intermunicipal (inédito en Veracruz) para el Rescate del Río Sedeño.

Noviembre 21 de 2005.– Establecimiento del Comité Técnico para la operación del Convenio

de 2005.– Publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de la autorización para que la Secretaría de Desarrollo Regional suscribiera el Convenio a nombre del gobierno estatal

Enero / Marzo/ 2006.– Reuniones de Programación en cada municipio (Acajete, Rafael Lucio, Tlalnelhuayocan, Banderilla y Xalapa) con participación del Comité Técnico en pleno.

– Integración del primer programa del Frente Común de Alcaldes de la Cuenca Alta y Media del Río Sedeño y 22 de marzo de 2006 (Día

Mundial del Agua).– Presentación del Programa al Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Además con apoyo de la Universidad Veracruzana (U.V.) “Al Rescate del Río Sedeño” cuenta ya con un sitio web dentro del portal de la U.V. www.uv.mx/vincula

dar doble click en icono con imagen de río. Y para correo electrónico direccv@uv.mx

Lecciones aprendidas

– Se requiere una Legislación del Agua y Medio Ambiente que asegure el espacio para la participación de la Ciudadanía Actuante (organizada) y capacitada, para una propuesta de GIRH congruente, apoyada en la Subsidiaridad (relaciones entre los diversos niveles que intervienen en el proceso), y Transparencia (con rendición de cuentas permanente).

– El ejercicio de gestión a través del Comité Técnico facilita la comprensión holística del (los) procesos y naturaleza de los problemas y alternativas. Igualmente facilita comprender y decidir la transversalidad en la participación institucional y los actores en general, requerida para cada caso concreto.

– Esta experiencia de trabajo colegiado es una lección del Desarrollo Institucional a lograr por las agencias gubernamentales y la ciudadanía para impulsar una política de GIRH

– El desarrollo conceptual referido (holístico y tendiente a la GIRH), es por etapas, es necesario construirlo colectivamente por el grupo que integra El Comité. Este primer año de programación conjunta, los programas se formulan por municipio y con apoyo del entorno institucional a través del Comité Técnico que interactúa con ellos y el perfil de su acción debe ser:

– Estimular valores fundamentales de “El

Rescate” programando: reforestación, agroforestería, pago de servicios ambientales, saneamiento y Educación Ambiental (Comunidades escolares de Niños Vigilantes del Río)

– Contribuir a la construcción Social –en la mente de los actores– del espacio físico, ambiental, administrativo, presupuestal y de gestión de la cuenca.

– Por la parte institucional, de cara a la construcción de una política de GIRH aprovechando la experiencia organizativa de “El Rescate...” el Consejo del Sistema Veracruzano del Agua realiza con los ayuntamientos un Estudio de Disponibilidad, Usos y Balances, imprescindible para ordenar los usos del agua en la cuenca.

– Gobernanza del Agua.– Una reflexión indispensable está en el nuevo protagonismo ciudadano y la necesaria apertura del desarrollo institucional para “entender” y adecuarse a nuevos equilibrios en el ejercicio del poder, a compartir las decisiones, con la sociedad organizada, en un terreno inédito también en una cultura política autoritaria, corporativa, paternalista y excluyente como la de México.

– En la experiencia de transición mexicana hacia un régimen democrático todavía es indispensable la acumulación de poder, de respaldo de los actores políticos –en este caso del diputado García Durán– en la construcción de nuevos equilibrios y la apertura de la autoridad para escuchar los proyectos de otros sectores sociales (los de la ciudadanía) en contra de los tradicionales beneficiarios de la política hídrica.

– La experiencia del Rescate del río Sedeño ofrece un rico laboratorio, como acción local, para la construcción de alternativas para el nuevo estado de derecho requerido para llevar a la realidad la Gestión Integral de los Recursos Hídricos. ■

⁸ Programa de Ordenamiento Urbano Metropolitano de Xalapa, Banderilla, Tlalnelhuayocan, Emiliano Zapata y Coatepec, Gobierno del Estado de Veracruz, actualización de marzo del 2004

⁹ Gobierno del Estado de Veracruz – Secretaría de Desarrollo Urbano, “Planeación, Desarrollo y Recuperación Ambiental” (Pladeyra, S.C.), Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca del Río Sedeño Xalapa, Ver. 1994 concluido por el gobierno estatal en 1994.