

Conflicto por un cambio de régimen de aguas en La Laguna: la “construcción social” de la primera gran presa en el río Nazas, 1900-1936¹

Mikael Wolfe
Ph.D. Candidate, Department of History
University of Chicago
mdwolfe@uchicago.edu

Introducción

A pesar de las discusiones generadas por el sistema de presas y las grandes obras de irrigación en el río Nazas debido a su alto costo ecológico, son muy pocos los trabajos que han investigado con fuentes primarias históricas el contexto sociopolítico en que se impulsó la idea de capturar la corriente del mismo río y cómo evolucionó el proyecto a lo largo de varias décadas de la primera mitad del siglo XX.² El acceso a las aguas eventuales de los ríos Nazas y Aguanaval aunada a la disponibilidad de métodos de riego intensivo, tales como el aniego de tierras – técnica que aprovechaba las avenidas eventuales de los ríos sin abatir a los acuíferos -- permitieron el desarrollo de la producción algodонера en La Laguna.³ Según fuentes históricas, ya se practicaba el aniego desde principios del siglo XIX para “la siembra sistemática” en la parte alta del río Nazas en Durango, generando una productividad de algodón en el año 1831 mayor que la de Leonardo de Zuloaga en 1855, quien es reconocido como pionero de la producción agrícola en La Laguna en la

¹ Agradezco a J. Edgar Salinas Uribe la traducción del texto, originalmente escrito en inglés.

² Para ampliar información sobre el tema, ver María Vargas-Lobsinger, *La Comarca Lagunera: De La Revolución a La Expropiación De Las Haciendas, 1910-1940, 1. ed. (México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1999)* y Quixote Irrititla, "400 Años De Historia Del Río Nazas, 1594-1994," (1994), Archivo Histórico del Agua.

³ Véase Carlos Cháirez Araiza, "El Impacto De La Regulación De Los Ríos En La Recarga a Los Acuíferos: El caso del acuífero principal de la Comarca de La Laguna" (Ph.D. thesis, Colegio de Postgraduados, 2005), disponible en el Archivo Municipal de Torreón.

historiografía del mismo.⁴ El auge del uso intensivo del agua para riego creció a partir de 1890, con la llegada del ferrocarril y la inversión de capital nacional e internacional, atraído por la exención de impuestos en Torreón en los años 1890s, en cantidades sin precedente en la agricultura e industria. Al mismo tiempo, dado el bajo valor de la tierra sin el riego con las aguas fertilizantes de los ríos, los conflictos en torno al recurso hídrico escaso también se intensificaron a gran escala. Dichos conflictos involucraron tanto actores locales y regionales como al gobierno federal y gobiernos extranjeros, tal y como fue el caso de la compañía Tlahualilo Cotton Estates.⁵

En tiempos de la Revolución, los conflictos en torno al uso y derechos de agua en La Laguna -como una de las regiones agrícolas más productivas del país, provocaron serias dificultades sociopolíticas que indujeron la propuesta de una “nueva salida” para el uso del agua. Es decir, una intervención tecnológica en el ciclo hidrológico que conllevó a la construcción de una gran presa de almacenamiento a partir de 1901. Fue Francisco I. Madero quien intentó fomentar y unificar a los ribereños del Río Nazas en apoyo al proyecto de almacenamiento de la corriente en 1907. Dicho esfuerzo no tuvo éxito pero ayudó a formar la base para un movimiento más organizado de fomento para la construcción de una presa veinte años más tarde. Como este documento demuestra, el impulso para la construcción de la presa constituía un proceso de “lobbying” (cabildeo) para un cambio de régimen del río (“river regime change”)⁶, lo cual se logró por medio de

⁴ Según el Dr. Sergio Corona Páez, en 1831 se estimaba la cosecha en hasta 3 mil 451 toneladas anuales de algodón río arriba en Durango, mientras Zuloaga cosechaba apenas unas 173 toneladas en 1855. Véase Sergio Antonio Corona Páez, *La Comarca Lagunera, Constructo Cultural: Economía Y Fe En La Configuración De Una Mentalidad Multicentenario* (Torreón, Coahuila: Universidad Iberoamericana, 2005), p. 64.

⁵ Se abordará el caso del Tlahualilo más adelante.

⁶ “Regime change” refiere a un cambio de régimen político ya sea por fuerzas internas a un país o por imposición del exterior para reemplazar el liderazgo político con un nuevo, “mejor” y “más aceptable”, como fue el caso declarado por Bush en Iraq en 2003 con la invasión de EEUU de

la federalización total del río en 1929 cuando se declaró al Río Nazas de “utilidad pública” para su almacenamiento. A pesar de eso, los “presistas” de aquella época tuvieron que luchar constantemente por su causa debido a la condición débil del gobierno federal en la época posrevolucionaria cuando el Estado aún comenzaba a consolidar su poder.

Mi objetivo en este documento es abordar las contradicciones e ironías inherentes en la tecnificación de un sistema de riego en una región que para 1920 ya era considerada la más productiva y avanzada del país.⁷ El problema del sistema de riego se basó en el hecho de que fue un sistema aleatorio por las eventualidades de las avenidas del río, y por consiguiente, oneroso económicamente para los agricultores y socialmente para los campesinos, peones, y jornaleros quiénes basaban su ingreso en la existencia de la agricultura.

Con base en investigación primaria en archivos históricos de Juan Agustín de Espinoza en la Universidad Iberoamericana-Laguna y el Archivo Municipal de Torreón, así como el Archivo Histórico del Agua el D.F., hemerotecas de *La Opinión* y del *Siglo de Torreón*, este documento examina el contexto histórico en que los principales actores (agricultores, ingenieros, políticos, campesinos, etc.) actuaban en torno a la construcción de la primera presa. Se muestra que el cambio de régimen del río que la presa representaba para los laguneros se basaba en una confluencia compleja de asuntos tales como la percepción de los efectos de la política federal en torno a la reforma agraria, el impacto ecológico y social de la tecnología hidráulica y de los intereses económicos particulares.

aquel país. En este sentido, “River regime change” refiere a una intervención técnica para cambiar radicalmente el ciclo natural del río para su “mejoramiento” para fines humanos.

⁷ Gil Ornelas, "La Comarca Lagunera," en: *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística* (1919). Gil Ornelas era ingeniero y agricultor de la cuenca baja del Nazas.

Generosidad y límites del río Nazas.

Sobre la historia política y social de la La Laguna durante el porfiriato (1880-1911), William Meyers subraya que mientras “la competencia por el agua dividió a la élite, la competencia por la tierra dividió la región entre los propietarios y los no propietarios, es decir, entre ricos y pobres.”⁸ Entre los agricultores terratenientes, por otro lado, un abastecimiento suficiente de agua era cuestión de sobrevivencia, porque mientras la tierra fuera abundante, únicamente la tierra que pudiera ser irrigada con las aguas crecientes del Nazas tendría algún valor. En general, los agricultores mejor asegurados se encontraban río arriba en el estado de Durango, dado que ellos recibían primero la crecida del río, mientras que los más vulnerables, localizados en el estado de Coahuila, tenían tierras en la porción que recibía la crecida del río al final. Sin embargo, la naturaleza había creado una relación inversa entre disponibilidad del agua y la fertilidad de la tierra, de modo que los usuarios río abajo fueron compensados con las tierras más fértiles. Pero la tierra ribereña no era necesariamente la mejor cotizada o rica, puesto que las haciendas altamente capitalizadas pudieron financiar la construcción de largos canales que distribuyeron y llevaron el agua muy lejos del curso del río.

Una de esas prominentes haciendas fue la Tlahualilo Cotton Estate fundada en los 1880s por empresarios Mexicanos, que fue comprado por un consorcio británico-americano en 1903. Era la empresa agrícola más rica y tecnificada en la región, la cual construyó un canal de 70 kilómetros, artificialmente emulando el antiguo brazo norte del curso del río Nazas antes de 1840 cuando el río había cesado de fluir hacia la Laguna del Caimán en

⁸ William K. Meyers, *Forge of Progress, Crucible of Revolt: Origins of the Mexican Revolution in La Comarca Lagunera, 1880-1911*, 1st ed. (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1994), p. 20. (La traducción español tiene el título: *Forja del progreso, Crisol de la Revuelta, Los orígenes de la revolución Mexicana en la Comarca Lagunera, 1880-1911*).

Durango. En tanto altamente tecnificado y usuario río arriba, su medida y posición única hizo a la Tlahualilo Company una agrupación en sí misma dentro de una esquema geográfico que dividía a los usuarios del río Nazas entre los intereses de los ribereños de arriba, los de abajo y la Tlahualilo.⁹

El involucramiento de la Tlahualilo Company dentro del remolino de la política del agua del Nazas desde finales de los 1880s ha sido bien documentado y estudiado, dado que originó una gran disputa entre la administración de Díaz y la Compañía, apoyada por los gobiernos británico y norteamericano, acerca de la jurisdicción federal sobre las fuentes de agua que se conocían como “la cuestión del Nazas.”¹⁰ En resumen, diremos que, habiendo recibido una generosa concesión de agua por parte del gobierno en 1888- por lo cual Díaz hizo aprobar la primera ley sobre el agua votada en el Congreso- los usuarios río abajo protestaron vehementemente, provocando veinte años de conflicto durante los cuales el gobierno decretó nuevas regulaciones en 1891, 1895 y 1909 modificando la aportación de agua del Nazas a favor de los usuarios río abajo.

Gracias al trabajo de ingenieros federales en la Comisión de Inspección del Nazas, quienes fueron encargados de implementar las regulaciones sobre la distribución del agua, el Ministro de Fomento determinó que más agua entregada a las tierras río abajo permitiría una mayor producción de algodón en un tiempo en que el gobierno de Díaz estaba tratando

⁹ Esa es la descripción de Clifton Kroeber en su libro: *Man, Land, and Water: Mexico's Farmlands Irrigation Policies, 1885-1911*. Sin embargo, Meyers, *op-cite*, divide los usuarios del Nazas entre arriba, medio y abajo, la Tlahualilo Company se encontraba entre los usuarios de arriba (pp. 43-58).

¹⁰ Clifton B. Kroeber, "La cuestión del Nazas hasta 1913," (1973); William K. Meyers, "Politics, Vested Rights, and Economic Growth in Porfirian Mexico: The Company Tlahualilo in the Comarca Lagunera, 1885-1911," *The Hispanic American Historical Review* 57, no. 3 (1977, August); Guadalupe Villa Guerrero, "Una Mina De Oro Blanco: La Compañía Agrícola del Tlahualilo," in *Durango (1840-1915): Banca, Transportes, Tierra e Industria, Historia Económica del Norte de México (Siglos XIX Y XX)* (Monterrey, Nuevo León: 1995); Martín Díaz y Díaz, "El Litigio de Tlahualilo: Presagio de un derecho de propiedad sin arrogancia," *Revista de Investigaciones Jurídicas* 14, no. 14 (1990).

de reducir la dependencia de las importaciones agrícolas.¹¹ Desde 1897 a 1901, parte de los ingenieros de la Comisión del Nazas y geólogos del Instituto Nacional de Geología estudiaron la factibilidad de construir una presa en el Cañón de Fernández, localizado a 50 kilómetros aguas arriba de las zonas urbanas de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo.¹²

En 1907, varios años después de haber terminado los estudios preliminares para la presa, el cual fue seguido de varios años de un nivel bajo del río, Francisco I. Madero, publicó un pequeño libro mostrando los descubrimientos de los estudios preliminares y llamando urgentemente a la construcción de la presa.¹³ De acuerdo con Madero, los detalles del proyecto y los beneficios que acarrearía no eran bien conocidos o difundidos entre los divididos y muy desconfiados agricultores de La Laguna. Así, su publicación, explicó, tenía dos objetivos mutuamente reforzados: Llamar al interés de los oficiales de alto nivel del gobierno federal (“que rigen nuestros destinos”) para realizar este proyecto y el de unificar a los usuarios del Nazas a lo largo del río en torno al proyecto para hacer su parte y de ese modo cooperar. Madero escribió que Díaz estaba listo para apoyar el proyecto pero carecía de aliados locales en quienes confiar para solicitar ayuda, esto implicaba que el gobierno federal estaba listo y deseoso de intervenir una vez que las condiciones propicias hubiesen sido establecidas a nivel local.

La defensa pública de Madero hacia el proyecto, sin embargo, enfrentó un temible reto: él tenía que convencer a los agricultores laguneros de compartir su fe y optimismo en tecnologías extranjeras que habían sido largamente inexploradas en México, y cuyas fallas

¹¹ Kroeber, *Man, Land, and Water: Mexico's Farmlands Irrigation Policies, 1885-1911*.

¹² Armando Riemann, *Memoria del distrito de riego de la región lagunera, Coahuila y Durango* (CNI, 1940), p.3.

¹³ Francisco I. Madero, *Estudio Sobre la conveniencia de la construcción de una presa* (San Pedro, Coahuila, México: 1907). A menos que sea señalado al contrario, todas las citas a Madero son de esa obra.

técnicas, admitía, podrían ser catastróficas. La estrategia de Madero, entonces, fue persuadir y reforzar la opinión regional refutando cada uno de los mayores argumentos que habían sido hechos en contra de la presa, mientras simultáneamente se presentarían los beneficios que habría acarreado semejante obra si hubiera estado en servicio desde 1901.

Los argumentos contra el proyecto eran ambientales, técnicos, financieros y jurídicos. En cuanto a los ambientales, se temía que el agua se perdería por infiltración y evaporación y, más severamente, que la presa sobre la corriente del Nazas cesaría la entrega de ricos nutrientes que fertilizaban el suelo de La Laguna. Por el lado técnico, había la preocupación de que la cortina de la presa podría no ser suficientemente resistente para contener un repentino flujo de agua durante alguna de las torrenciales crecidas del Nazas. Y financieramente, los terratenientes estaban preocupados de si la inversión verdaderamente sería rentable, asumiendo que ellos proporcionaran el dinero. Finalmente, y de manera muy importante, ellos temían que cualquier cambio en el régimen del agua afectara negativamente las concesiones sobre los derechos de agua hasta entonces existentes, de por sí ya en un prolongado litigio entre los usuarios de río arriba y río abajo.¹⁴

De acuerdo a los estudios técnicos, la cortina en el Cañón de Fernández tendría una altura de 55 metros, requeriría de 685,000 metros cúbicos de cemento, un costo de 5.6 millones de pesos y tendría una capacidad de almacenamiento de 1,187,000 metros cúbicos en su reserva. La disponibilidad de tanta agua en un solo sitio, se aseveraba, permitiría la retención de las crecidas de verano y hasta diciembre. Esto incrementaría la tierra irrigada hasta en un 50% reduciendo las expectativas en las generalmente menos abundantes crecidas de invierno las cuales provocaban costosas preparaciones por una posible avenida del río en invierno. Además de ahorrar esto una ventaja adicional, argumentaba Madero,

¹⁴ Sobre derechos de agua y litigio, véase nota de pie 7 arriba.

era que mayores tierras podrían usarse para el cultivo del algodón en el otoño incrementando, por tanto, los beneficios de manera sustancial. Armado con esas (admitiendo no probadas) estadísticas, Madero se dirigía así a sus seguidores:

Con los datos arriba enumerados, salta a la vista que la comarca lagunera aumentaría considerablemente en riqueza, y si con su defectuoso régimen actual ha improvisado tantos capitales y han hecho brotar de su seno y desarrollarse con tanta rapidez ciudades como Torreón, que de un miserable rancho que era hace 15 años, es ahora una de las principales ciudades de los estados fronterizos. ¿Qué no será cuando las aguas del Nazas mejor aprovechadas, hagan subir los productos anuales a su máximo y las fincas agrícolas tripliquen o cuadrupliquen su valor?

Madero adornaba elocuentemente su libro, avizorando una nueva política económica para la nación entera en tanto la presa ayudaría a reducir los precios del algodón dado el incremento en la producción, permitiendo a las fábricas de textiles manufacturar algodón barato para las clases necesitadas en una proyección donde ricos y pobres se beneficiarían (pero especialmente los ricos). Desafortunadamente para Madero, estos primeros esfuerzos de cabildeo ante el gobierno federal para la construcción de la presa fallaron. Como lo dijo, "Mi ánimo no es el de lastimar a nadie, pero creo que en general los habitantes de esta Comarca, tenemos un defecto muy común entre nuestros compatriotas: gran dificultad para unirnos, a fin de formar asociaciones, modo único de llevar adelante las grandes empresas."

En lugar de esto, el egoísmo y la "extrema apatía" regían entonces, como evidencia la ausencia de asistentes a la reunión convenida para noviembre 20 de 1906 para publicar la idea y nombrar una comisión que solicitaría el apoyo moral y material del gobierno federal.¹⁵ De hecho, algo que surgió de los esfuerzos de Madero fue haber conseguido una

¹⁵ Nótese que fue exactamente cuatro años antes de la llamada a la revolución contra Díaz convocado por Madero en 1910.

notoriedad en la región: el gestionó el apoyo de prominentes terratenientes como Jesús E. Luján, Carlos González, José María Luján, Federico Ritter, Praxedis de la Peña, Luis Gurza, Rafael Arocena, Miguel Torres, y Carlos Herrera. Era una mezcla de muchos prominentes terratenientes tanto de río arriba como río abajo, unificados brevemente en torno a un tema de suma importancia. El efecto de esta abortado esfuerzo de cabildeo por uno de las mayores figuras revolucionarias de México se sentiría por décadas en la región, dejando, como se hizo, la construcción de las condiciones a una mucho más grande y amplia organización de cabildeo, unos veinte años más tarde, tal como trataremos adelante.

¿El “Nilo Lagunero”?

A pesar del fracaso de Madero en el intento por unificar a los terratenientes laguneros en torno al proyecto de la presa, Díaz siguió adelante y en 1909 contrató a la firma británica Pearson and Son para realizar más estudios en el sitio propuesto para la cortina de la presa. De acuerdo con Meyers, aparentemente Díaz hizo un acuerdo privado con el gobierno británico concediendo un contrato por medio millón de pesos con la empresa, señalando que si todo salía bien, la misma compañía “sería recompensada con el contrato para la construcción total por un monto de más de treinta millones de pesos”- un monto casi siete veces mayor al citado por Madero.¹⁶ Díaz confiaba en que una vez que la presa fuese construida, habría una gran cantidad de agua para todos, y así terminar con la disputa con la Tlahualilo Cotton Company. Los ingenieros británicos concluyeron que el sitio para la cortina de la presa en el Cañón de Fernández no era, de hecho, viable, dado que su formación geológica no podría soportar la construcción de una cortina. Sin embargo

¹⁶ Meyers, *Forge of Progress*, op.cit., p. 166. El autor no cita una fuente en cuanto a este arreglo privado.

propusieron varios otros sitios, incluyendo un punto justo arriba del casco de El Palmito, localizado a unos 200 kilómetros de los principales centros urbanos de La Laguna, en la confluencia de los ríos Oro y Ramos de los cuales el río Nazas se originaba.

En su informe, los ingenieros británicos compararon y contrastaron el régimen del río Nazas, continuamente llamado “El Nilo de La Laguna”, con el del río Nilo con el cual ellos estaban muy familiarizados. No obstante haber concluido que la ingeniería hidráulica del Nilo egipcio no podía ser transplantada al Nazas debido a los muy diferentes regímenes del río, ante la ausencia de una cortina alta, Pearson and Son recomendaron la construcción de un canal “maestro” de distribución general de agua a una red de nuevas represas y diques. Excluyendo esa posibilidad, se sumaron al punto de vista de que una gran presa sería benéfica, sólo que esta necesitaba ser construida en un sitio más apropiado.¹⁷ El apoyo de una firma británica de prestigio, que incluso había trabajado en el desagüe de los lagos del Valle de México, debió haber fortalecido la legitimación del proyecto de una presa en el Nazas, pero un considerable número de ingenieros mexicanos, incluyendo el estimado Roberto Gayol, sospecharon de los descubrimientos de la firma británica en 1911, misma que no tuvo una respuesta al problema de que, en caso de hacerse, dónde convenía construir definitivamente la presa. Al final, Díaz cayó y el advenimiento de la Revolución en 1911-12 suspendió de manera indefinida el proyecto.

Las corrientes variantes del río Nazas durante la Revolución

Como se discutió arriba, mientras había ciertos intereses federales y algunos locales, si bien tibios, en la construcción de una presa en el Nazas, el registro del régimen

¹⁷ Pearson. *Informe presentado por los señores Pearson and Son, Sucesores S.A. Al Sr. Ministro de Fomento sobre el proyecto de captación de las aguas del río Nazas*. Cd. de México, 1909.

del agua y sus profundas implicaciones sociales, legales y ecológicas hizo a la mayoría de los terratenientes ribereños poco entusiasta acerca del proyecto, si no es que inertes al respecto. La fe y entusiasmo en la tecnología por parte de Madero y los ingenieros mexicanos y británicos no atrajo suficientemente el interés de los agricultores laguneros quienes estaban sufriendo por el carácter inestable del sistema de irrigación de aniego utilizado en la región.

Considerando el perfil variable del río año tras año, los irregulares ciclos agrícolas fueron especialmente dañinos para los trabajadores migrantes, quienes venían a La Laguna cada año para la temporada de pizca de algodón, incrementando la población rural en cerca de 15 mil personas. Si no había empleo, algunos permanecían en la región, mientras que otros se moverían, pagando costos de transportación o sufriendo hambre y la posibilidad de la muerte si no podían juntar suficiente para apearse al tren, puesto que si no tendrían que caminar a través de las inhóspitas condiciones del desierto. Los agricultores laguneros encontraron este inestable ciclo de migrantes especialmente oneroso, ya que ellos tenían que prometer buenos pagos para atraer migrantes en el tiempo preciso para la crítica temporada de cosecha, el cual estaba supeditado a la discreción de la naturaleza y de ese modo evidente sólo en un momento preciso.

Más aún, los trabajadores que permanecían en la región durante periodos inactivos eran etiquetados por los agricultores como delincuentes potenciales, bandidos o reclutas para grupos políticos radicales, de modo que un régimen de agua más predecible, se esperaba, también estabilizaría los ciclos de trabajadores migrantes, diluyendo tensiones sociales y con ello el radicalismo político.

Durante la Revolución, la región lagunera, Torreón en particular y su centro ferroviario, se convirtió en el sitio de numerosas batallas sangrientas y ocupaciones militares, la más famosa fue la ocupación durante dieciocho meses por parte de Francisco Villa, desde abril de 1914 a septiembre de 1915.

Meyers ha argumentado que la organización de la producción del algodón dependiente de la corriente del río Nazas estaba íntimamente conectada a la dinámica de la rebelión en La Laguna antes y durante la lucha revolucionaria que sacudió la región de 1911 a 1916. De acuerdo a los registros que él examinó, había una relación estrecha entre los éxitos revolucionarios políticos y militares en La Laguna y la baja o el incremento en la corriente del Nazas, de modo que en temporadas de corriente baja los migrantes desempleados fueron reclutas ideales para los ejércitos revolucionarios mientras que en tiempo de corrientes altas había suficiente empleo para mantener la economía en funcionamiento y las necesidades de los revolucionarios con las provisiones requeridas. Dado que el inconstante comportamiento del Nazas tuvo un impacto directo en el perfil de la producción del algodón, Meyers argumenta que este fue un factor que contribuyó a las cambiantes fortunas de Pancho Villa en La Laguna.¹⁸

Durante la ocupación villista, numerosas fincas aldoneras fueron confiscadas para producción de emergencia y los propietarios fueron obligados a financiar operaciones militares. A pesar de que ningún programa de reforma agraria fue implementado, ni por Villa ni por otras autoridades, el alcalde de San Pedro envió una petición al gobierno federal en 1912, firmado por cincuenta vecinos de la ciudad, solicitando un programa agrario local; uno de los enunciados estipulaba que si los hacendados no podían cultivar la

¹⁸ William K. Meyers, "Seasons of Rebellion: Nature, Cotton Production and the Dynamics of Revolution in La Laguna, Mexico, 1910-1916," *Journal of Latin American Studies* 30, no. 1 (1998).

tierra en épocas en que estaba inundada, el gobierno podría ordenar el fraccionamiento de la tierra para los trabajadores.¹⁹

Con la derrota de Villa y el arribo de Carranza a la cabeza de la presidencia de México, los terratenientes laguneros respiraron mejor, dado que Carranza regresó todas las tierras confiscadas a sus propietarios. Pero la Revolución había tomado su curso y los grandes propietarios de la era porfiriana se encontraron en su despertar a sí mismos económicamente debilitados y sin la influencia política que tenían antes, particularmente con la promulgación en 1917 de la Constitución. Nuevos arreglos sobre la tenencia de la tierra se plantearon con las grandes haciendas tomadas ahora por herederos, arrendatarios o por parceleros.²⁰ Como nunca antes, con el decreto del 6 de enero de 1915 sobre reforma agraria, más tarde incorporado en el artículo 27 de la Constitución de 1917, que consideró legislativamente a la reforma agraria como interés nacional, las clases pudientes de La Laguna estuvieron constantemente atentas de miedo que una nueva administración decidiera aplicar la legislación. Con este proyecto rondando en sus mentes los agricultores laguneros finalmente atendieron al llamado de Madero de mayor cooperación y unión, y conformaron la sección Laguna de la Cámara Agrícola Nacional para defender sus intereses como otros lo estaban haciendo en otras partes de México. Aunque esto no despejó del todo las profundas divisiones entre los usuarios de ambas partes del río, sí ayudó a crear un “frente unido” contra cualquier avance en la implementación de la legislación sobre reforma agraria.

¹⁹ Archivo General del Estado de Coahuila (AGEC), 1912. Registro de Correspondencia. San Pedro, citado en Manuel Plana, "La cuestión agraria en La Laguna durante la revolución," en: *Historia Mexicana* L, no. 1 (2000).

²⁰ María Vargas-Lobsinger, *La Comarca Lagunera: De la Revolución a la expropiación de las Haciendas, 1910-1940*, 1. ed. (México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1999), p. 51.

El agua y la reforma agraria

En septiembre de 1920, apareció un artículo en el boletín mensual de la Cámara Agrícola listando las “siete plagas” que afectaban a la agricultura regional, entre las que se incluían la infestación del gusano rosa, precios del algodón, sindicatos, sequía y el régimen del río Nazas.²¹ A pesar de no estar explícitamente mencionado, se veía un interés renovado en la estabilización del régimen del río Nazas a través del almacenamiento de sus aguas, pero el ambiente político revolucionario sobre el cual los activistas agrarios estaban presionando para la implementación de la reforma de la tierra complicaba el escenario. La dificultad se agravaba si se lograba extender cualquier ajuste en la redistribución del agua, pues afectaría la estructura de la tenencia de la tierra; en otras palabras, el reto para los agricultores y sus contactos federales era modernizar el régimen del agua sin ser éste incluido en cualquier proceso sustancial de la reforma agraria.

El artículo 27, subartículo X, de la Constitución de 1917, apeló al rompimiento del latifundio y declaró que: “Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.” En La Laguna, el problema no era la disponibilidad de tierra por sí mismo, sino la tierra cultivable, lo que en esta zona significaba tierra con acceso al riego.

²¹ Cámara Agrícola Nacional de la Comarca Lagunera, *Boletín de la Cámara Agrícola Nacional de la Comarca Lagunera*. Septiembre de 1920.

Para grandes terratenientes, sacrificar algo de tierra para la reforma agraria podría ser manejable en la medida que los derechos de agua y concesiones estuvieran excluidos. En la década de los veinte, esta separación entre los dos temas devino difícil de mantener en tanto el gobierno federal se estaba moviendo en dirección de cerrar la integración entre las políticas de la tierra y del agua a través de la especificación del significado preciso del artículo 27 a través de la aprobación de nuevas leyes para el agua y la tierra, si bien de manera todavía de un modo impreciso y fragmentado.²²

Un ejemplo específico de cómo lo anterior se concretaba en el campo fue con la Tlahualilo Co., que continuó las batallas legales con las autoridades tanto locales como federales, no solo con la consideración de su caso sobre los derechos de agua, el cual había perdido por acuerdo de la Suprema Corte en 1911, ahora también lo hacía con lo de sus tierras, particularmente la hacienda de San Fernando en Lerdo, localizada en la zona de río arriba. La Compañía había comprado la hacienda alrededor de 1890 con la intención de tener acceso directo a la corriente del Nazas para la construcción de su canal. En los años veinte, sin embargo, la ciudad de Lerdo solicitó al gobierno de Durango parte de la tierra de San Fernando sobre la consideración de la demanda de activistas agrarios para la creación de un ejido. La Compañía alegó que, como ciudad, Lerdo no era elegible para confiscar tierra para la creación de ejidos, pero meses y años de litigio no pudieron convencer a los jueces estatales (quienes fueron calificados de “bolcheviques”) de la justicia de su causa. Incapaces de frenar la expropiación de tierras de San Fernando ante las cortes estatales, y aconsejados por sus defensores mexicanos de aceptar la subdivisión de la propiedad, se

²² Por ejemplo, en 1922 el Presidente Álvaro Obregón decretó la Ley federal sobre “tierra libre” para los pueblos, seguido un año después en 1923 por “agua libre.” El segundo se aplicó solamente a las aguas declaradas como propiedad federal y por lo tanto sujeta a la apropiación para el interés público. *El Universal*, Mayo de 1923, localizado en el Archivo Municipal de Torreón (AMT), Fondo Tlahualilo, Caja 49, exp. 1.

dedicaron a proteger sus derechos de agua y suministros. Así lo comentarían después: “si salvamos el agua, podemos mantenernos operando, y a pesar de que la pérdida de tierra duele, no es fatal... la pérdida de agua sí lo sería.”²³

Dos años después, en enero de 1925, perseguidos por una contrariedad tras otra ante las demandas de reforma agraria del Comité Agrario del Estado de Durango, los representantes de la Tlahualilo perdieron su fe en el litigio y esperaron que una apelación directa al recientemente electo presidente Plutarco Elías Calles, pudiera ser más fructífero.

Como ellos describieron la situación: “Pensamos que el momento es propicio para un acercamiento directo con el nuevo Gobierno, quien se ha expresado así mismo decididamente a favor de hacer cualquier cosa en su poder para una mayor producción agrícola a lo largo del país, y de tener mejores esperanzas de obtener un enunciado en esta forma más que peleando en las cortes... Mejor tratar directamente con Fomento y el Presidente... todo esto mostrará que uno tiene pocas esperanzas de obtener justicia a través de las cortes mexicanas.” Un mes más tarde, notaron que el embajador de los Estados Unidos había señalado que “la cuestión agraria” era el reto más duro superar en tanto el gobierno central estaba todavía muy débil como para controlar los comités agrarios locales. Un mes después, lamentaban que Calles no estaba siendo informado de todas las “atrocidades” cometidas en nombre de los ejidos, puesto que era imposible para el Ejecutivo de mantenerse al tanto de todo lo que estaba sucediendo, la realidad era que “en este país cada uno tiene que correr y ver al Presidente”²⁴- muy semejante al periodo porfiriano. Los administradores de la Tlahualilo, lamentaban que ellos no habían estado,

²³ AMT, Fondo Tlahualilo, Caja 59, exp. 2, 3. T.M. Fairburn to James E. Kitchin, Jan. 24th, 1923. Afortunadamente para ellos, 1923 fue un año caudaloso en cuanto a la corriente del Nazas, lo que favoreció una cosecha abundante.

²⁴ AMT, Fondo Tlahualilo, Caja 59, exp. 2, 3. T. M. Fairburn a James E. Kitchin, 27 de enero, 26 de febrero, 20 de marzo.

como los hábiles usuarios de la zona baja del río, empujando su caso directamente por medio de la organización de grupos de interés y cabildos que pudieran obtener una audiencia con el Ministro de Fomento o directamente con el Presidente.

La formación del Comité pro-presa:

Mientras que la Tlahualilo Co., luchó sin éxito contra la expropiación de tierra y trató de mantener el dominio sobre sus aguas, el interés federal de construir una presa en el Nazas comenzó a resurgir de manera concreta. En un memorando generado en el Ministerio de Fomento, el reporte de la Pearson and Son de 1911 sobre la presa del Nazas fue considerado viable, en tanto que este “garantizaba que el área actualmente cultivada podría ser duplicada hasta al menos 100,000 hectáreas y sin duda alguna el costo del total del proyecto no excedería la suma de 25 millones de pesos presupuestados por la Pearson and Son”.²⁵ El reavivamiento del proyecto, sin embargo, no se veía bien a los ojos de muchos agricultores de La Laguna.

En Agosto de 1925, el empresario México-americano Juan Brittingham de Compañía jabonera La Esperanza, quién también tenía intereses empresariales en el cemento, recibió al Presidente Calles en su casa, quién supuestamente acogió la idea del proyecto de la presa y le prometió que se realizaría antes del fin de su administración en 1928. Pensando que había logrado el apoyo federal, Brittingham trató de imponerlo como hecho cumplido con poca consulta entre los usuarios del Nazas. Aunque Brittingham dijo que el proyecto sería de beneficencia general, escribió en su correspondencia privada que le

²⁵ AHA, Consultivo Técnico, exp. 1129, caja 141. No queda claro si esta fue escrita en 1923 o en 1925, pero es más probable la segunda fecha.

dio mucho gusto que una vez iniciada, la presa representaría un gran aumento en el consumo de cemento.²⁶

En una carta al ingeniero Luis Arturo Romo, el director de Tierras, Colonización, Agua e Irrigación del Ministerio de Fomento, el ingeniero Gumaro García de la Cadena atrajo a la atención de su superior la naturaleza de la oposición a la construcción de la presa. El explicaba que la actual regulación del agua del Nazas, sin cambios desde 1909, había tornado “intereses” en “verdaderos privilegios”; habló de una Comisión no especificada (probablemente la Comisión de Inspección del Nazas) la que se componía solamente de “enemigos del proyecto”, lo que dejaba a uno la lógica conclusión de que los más fuertes capitalistas en La Laguna se oponían a esta. En la última reunión de la Cámara Agrícola en la que él había participado, “esos opositores solicitaban de modo insistente que esas regulaciones no fueran tocadas, y que el Ministro hiciera una declaración explícita a ese efecto” García de la Cadena después enunciaba las razones de la oposición:

1) Grandes volúmenes de agua que excedían sus necesidades, así que esas corrientes extra podrían ser derivadas en un momento dado hacia áreas no ribereñas a través de largos canales- un caso concreto de esto fue el de la Hacienda Santa Teresa, en la zona alta del río, de la cual cuatro grandes canales podían derivar desde 20 a 200 metros cúbicos de agua por segundo.

2) La resistencia a la conformación de nuevos usuarios del agua, quienes serían competidores si el agua fuera a estar disponible. El también subrayaba que dado que el capital español era el más fuerte en La Laguna, este había comenzado ya a volar, como

²⁶ Archivo Agustín de Espinoza, Universidad Iberoamericana-Laguna, Fondo Juan Brittingham, copiadores de cartas, vol. 71, Agosto de 1925.

seña de oposición a una discreta, incluso silenciosa, manera. Fernando González Fariño y el General Escobar fueron considerados como dos prominentes defensores de España ridiculizando el proyecto, y planeando comunicar sus opiniones dispares al proyecto al Presidente Obregón.²⁷

Sin embargo en enero de 1926 inició lo que sería una revolución en política del agua cuando se promulgó una nueva Ley de Irrigación, la cual creó una nueva agencia al interior del Ministerio de Agricultura y Fomento (con los dos ahora fusionados): La Comisión Nacional de Irrigación (CNI). La CNI fue encargada de la construcción de obras de irrigación a través de financiamiento público tanto para animar la colonización de un norte despoblado como para incrementar la capacidad de irrigación en zonas densamente pobladas. El manejo ideológico detrás de esta iniciativa era difundir la creación de una próspera media clase agrícola al estilo americano, ni latifundista ni ejidal, lo que sería una fuente de moderación sociopolítica y de desarrollo técnicas en la agricultura.²⁸ El CNI contrató los servicios de la empresa de Nueva York White Engineering Co., de cuyos ingenieros muchos habían trabajado para el Bureau de Reclamation de los Estados Unidos, para asesorar a sus contrapartes mexicanas en la construcción de grandes obras hidráulicas.²⁹

En La Laguna, no era claro cómo había que implementarse la ley, dado que muy poca tierra con acceso al agua podía ser repartida sin fraccionar las grandes propiedades. Pero Calles había mandado una señal clara de que el Gobierno Federal estaba ahora

²⁷ Archivo Calles-Torreblanca, exp. 36 inv. 5096

²⁸ Luis Aboites, *El Agua De La Nación: Una Historia Política De México, (1888-1946)*, 1a. ed. (México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998).

²⁹ Luis Aboites, *La Irrigación Revolucionaria: Historia Del Sistema Nacional De Riego Del Río Conchos, Chihuahua, 1927-1938*, 1a. ed. (México, D.F.: Secretaría de Educación Pública-CIESAS, 1988).

dispuesto a andar en los negocios de una mecanización sistemática de los canales de la nación para promover una “irrigación revolucionaria”, una política socialmente transformadora que desviara los acercamientos más radicales de la reforma agraria (llamando de ese modo a la expropiación a gran escala de grandes posesiones de tierra) hacia el camino de la experiencia y tecnología hidráulica americanas. En otras palabras, la idea era expandir tierra cultivable o crear esta con nuevas obras de irrigación, más que quitarla de las áreas productivas vía la redistribución de la tierra existente. Los propietarios de tierra en La Laguna eran alternativamente o suspicaces o receptivos de esta nueva propuesta en la política nacional del agua; los receptivos esperando que esto fueran signos de una nueva dorada oportunidad de empujar para obtener un apoyo federal para la presa.

En realidad, apenas un mes después de la promulgación de la nueva ley, la recientemente constituida “Asociación para el Fomento de la Presa sobre el río Nazas” llevó a cabo su primera reunión en El Casino de la Laguna en Torreón, el 14 de febrero de 1926. Dentro de los asistentes se encontraban más de sesenta personas de la élite política local, incluyendo a los gobernadores de Coahuila y de Durango, los alcaldes de Torreón y Gómez Palacio, representantes de los congresos locales y representantes de la Cámara Nacional de Comercio de La Laguna, entre otros. Entre los oradores clave estuvo el Presidente de la Asociación, Plácido Vargas (un terrateniente de río abajo); los ingenieros federales Francisco Allende y José de la Fuente, el abogado Celso A. Enríquez y el contador Salvador Valencia. Cada uno presentó los principales argumentos legales, financieros y técnicos a favor de la presa, todos insistiendo a los grandes terratenientes que cualquier cambio mayor en el régimen del agua hecho por el advenimiento de la presa no los afectaría de manera adversa, si fuera a ocurrir una redistribución de las tierras (lo que

ellos asumían que implicaría solo pequeños ajustes), esto sería compensado, y en cualquier caso, aseguraban, el almacenaje y la regulación de las aguas del Nazas beneficiarían a la región económicamente y compensarían cualquier pérdida potencial.³⁰

Los argumentos a favor fueron encuadrados en términos de “progreso humano”, “evolución” y “la lucha por la vida” que “las fuerzas espirituales” de la región habían desencadenado por años. La construcción de la presa era “un asunto trascendental”. Al diagnosticar el problema de La Laguna, el ingeniero Allen se refirió al primer estudio riguroso, y fuente preliminar de un sitio potencial, para la presa llevado a cabo por los ingenieros de la firma británica Pearson and Son entre 1910 y 1911 ya discutida arriba. La estadística clave que Allen esgrimió para vender el proyecto era que la nueva propuesta para situar la presa, localizado en el casco de El Palmito a 200 kilómetros al oeste de Torreón donde el Nazas se originaba, podría capturar el 80% de la corriente del río- una estadística que los ingenieros de la Comisión Inspectora del Nazas generaron a partir de sus medidas de las corrientes del río desde 1891 hasta la década de 1920, aunque el estimado ingeniero mexicano Roberto Gayol se mostraba escéptico respecto a esa estadística. Sin embargo, Allen y los ingenieros federales pro-presa habían citado esta información repetidamente, y en verdad esta comenzó a ser repetida en un estudio subsiguiente llevado a cabo por el ingeniero norteamericano F.F. Smith del Buró de Reclamos en 1930. En su largo reporte publicado en 1932 sobre la factibilidad del proyecto de la presa del Nazas, Smith corroboraba el dato del 80% lo que empujó solidamente la legitimidad del proyecto ante los vehementes ataques hechos por el ingeniero mexicano Manuel Prado.

³⁰Folleto de la “Asociación Para el Fomento de la Presa Sobre el Río Nazas,” en Archivo Histórico del Agua (AHA), Fondo Consultorio Técnico, caja 160, expediente 1915.

Prado había participado en el estudio Pearson and Son de 1910-1911 pero poco después se distanció de las recomendaciones hechas en ese documento. Prado argumentaba que la construcción de una gran presa de almacenaje dañaría a la economía de La Laguna, puesto que él creía que las corrientes de agua no serían suficientes para incrementar el riego. Él argüía que en lugar de un proyecto técnicamente cuestionable y financieramente costoso y con resultados inciertos, pozos con capacidad y en buena cantidad, movidos con bombas eléctricas incrementarían la extracción de agua de los acuíferos subterráneos. Los ingenieros pro presa públicamente acusaron a Prado de estar confabulado con los latifundistas anti-presa puesto que la opción de las bombas los beneficiaría con mucho a ellos debido a su alto costo y citaban los estudios hechos por ingenieros tanto británicos como americanos para refutar sus pretensiones.

Sin embargo, en correspondencia privada, ambos lados expresaban sus reservas acerca de sus peticiones confidenciales. En una carta reveladora, Smith le escribe a Andrew Weiss, el ingeniero norteamericano vuelto “mexicano honorario” contratado para aconsejar a la CNI, donde admite que él omitió los registros de la corriente del Nazas desde 1890 hasta 1910 en su reporte, dado que ellos fueron “consumados en pobres estaciones de medición por primitivos métodos y por lo tanto fueron juzgados ser enteramente desconfiables para uso como indicación de la actual descarga del río... la explicación de porqué esos años fueron omitidos del estudio de suministro del río, era que dejaba al descubierto un punto de ataque por aquellos que estaban en desacuerdo.”³¹ Al mismo tiempo, Prado, en respuesta a un memorando escrito por Allen en la cual Prado respondía a la refutación de sus críticas sobre la factibilidad técnica y financiera de la presa, concedía que sus datos y metodología eran imperfectos. Sin embargo nadie cambiaba su postura

³¹ AHA, exp. 1129, caja 141. 1933.

pública; Prado, de hecho, continuó sus duros ataques sobre el proyecto de la presa incluso después de su finalización a finales de la década de los cuarenta.³²

Es significativo que Pardo hubiese anunciado la llegada de pozos con bombas eléctricas, una tecnología nueva que había sido introducida en 1920. En 1924, había 84 de ellas, en 1928 había ya 160 de ellas, y en 1930 el número se incrementó a más de 1000. Mientras que los pozos no terminaron de ser la panacea que los agricultores deseosos de agua esperaban, sí se convirtieron en una importante fuente auxiliar de riego. Sus altos costos, sin embargo, los hicieron accesibles sólo a los propietarios más adinerados, y a pesar de la caída gradual en los precios de la energía eléctrica, en la década de los treinta se incrementaron costosamente. En un detallado análisis del impacto de los pozos en el régimen del agua, el geólogo Paul Waitz notó que su completa falta de regulación estaba afectando adversamente la hidrología de la cuenca, de tal manera que a mediados de los años treinta la sal se estaba filtrando dentro del agua de los pozos, dado que los propietarios continuaban cavando más profundo en busca de agua. Mientras que Prado mostraba a los pozos como una alternativa viable a la presa, Waitz, Allen y otros ingenieros de la CNI argumentaban que la reserva de la presa ayudaría a la recarga del acuífero y mejoraría la calidad del agua de los pozos.³³

³² AHA, exp. 1129, caja 141. 28 de marzo de 1936; Pablo Bistráin y Luis Aboites, en: *Pablo Bistráin, Ingeniero Mexicano*, 1a. ed., *Biblioteca Del Agua* (Tlalpan, México; Jiutepec, México: CIESAS- IMTA, 1997).

³³ AHA, exp. 1121, caja 136. El Ingeniero Carlos Cháirez Araiza en su tesis de doctorado (véase nota de pie 1 arriba) ha demostrado que esto es lo contrario de lo que sucedió en realidad, y que era previsible en la época. Él argumenta que los vasos han impedido la regeneración del acuífero principal en la región, el cual se encuentra en una franca disminución de su nivel en la actualidad.

Negociando los términos de la federalización

Mientras que los ingenieros reñían acerca de las ventajas de construir una presa, los terratenientes río abajo Plácido Vargas y José de la Fuente (también ingeniero) inmediatamente suscitaron controversia en cuanto se excedieron en sus esfuerzos de cabildeo. Meses después del encuentro inaugural del 14 de febrero de 1926, el periódico local de Torreón *La Opinión* publicaba artículos a ocho columnas acusándolos de recetar declaraciones oficiales para apoyar su causa.

Los opositores a la presa estuvieron especialmente sensibles a ser llamados “conservadores” por dudar de la solución tecnológica al problema del agua. Mientras *La Opinión* era dura en su crítica al proyecto, el otro diario grande de Torreón, *El Siglo de Torreón*, expresaba un apoyo cauto a éste. En sus páginas, *El Siglo* publicó un artículo del ingeniero José Bonilla cuestionando si el Nazas verdaderamente enriquecía las tierras de la Laguna con fertilizantes naturales por los sedimentos altamente nutritivos, y que incluso, si este fuera el caso, si no podrían ser sustituidos por fertilizantes químicos. Un experto en suelos presentó entonces una larga refutación a Bonilla, evidenciando su artículo como insustancial y sugiriendo que era en realidad un esfuerzo politizado para promover la presa, estableciendo que un argumento contra la presa era que impediría el flujo de fertilizantes naturales a las tierras a través de la red del sistema de riego por aniego. El contraponía que “el cauce del Nazas, como agente mecánico, es un enriquecedor de gran valor para los suelos,” y los fertilizantes químicos dañarían la función de fertilización natural del Nazas, dado que como fertilizantes artificiales eran “científicamente dudosos” y “económicamente costosos”.³⁴

³⁴ AHA, exp. 1121, caja 136

La acalorada controversia sobre la presa reflejaba las crecientes tensiones sociales causadas por el activismo de las organizaciones agraristas y campesinas a finales de la década de los veinte, lo que obligó al Presidente Calles a enviar una comisión investigadora que constaba de tres ingenieros para estudiar el problema de La Laguna y emitir recomendaciones. Después de dos años de cuidadosos estudios de los problemas económicos y sociales de la región, inspeccionado los regimenes del agua y de la tierra de la mejor manera que ellos pudieron, concluyeron que una repartición a gran escala del latifundio y su distribución como ejidos socavaría la economía de la región. En su lugar, ellos recomendaban que una reforma agraria moderada debería ser llevada a cabo, más en sintonía con la política estipulada por Calles de una transformación gradual de la concentrada gran propiedad en una pequeña clase media agraria. La presa de El Palmito era juzgada como indispensable para este esfuerzo, concluía la Comisión. No obstante ellos encontraron absoluta hostilidad por parte de los latifundistas anti-presa a cualquier intento gubernamental de controlar las aguas del Nazas, lo que los ingenieros suponían derivaba por dos temores: “uno, la reducción de los volúmenes de agua de que ahora pueden disponer, ya por la capacidad de las obras hidráulicas, ya por los privilegios que les da el reglamento, o ya por la facilidad económica que les da el dinero para encontrarse con grandes ventajas de tiempo y preparación para recibir las aguas torrenciales del río, con gran exceso sobre los derechos reconocidos; otro, la posibilidad de un máximo fraccionamiento de las tierras poseídas por las grandes empresas o individuos, fraccionamiento que puede tener carácter ejidal o de colonización, sin que ellos puedan prever hasta qué grado sería ruinoso para sus intereses privados el desarrollo de esta política de creación de la pequeña propiedad en la comarca.”³⁵

³⁵ Enrique Manuel López Portillo y Estanislao Peña Nájera: "Informe General de la Comisión de

Ramón de Belausteguigoitia, gerente de los asuntos de la familia Arocena propietarios de la hacienda de Santa Teresa en la zona alta del río, describió su oposición de modo diferente en sus memorias:

Por este tiempo primeros meses de 1926, se suscito también una grave cuestión de mucho peligro para los intereses de las fincas de la Laguna a saber Sta. Teresa y San Ignacio.

Había surgido en la Laguna la idea de crear una presa en el Río Nazas, de territorio de Durango, con el objeto de captar las aguas y disponer de ellas metódicamente. Este proyecto venia siendo aramantado por Dr. Juan Brittingham, Aymes y otros elementos caracterizados por su enemistad contra la situación privilegiada de Sta Teresa, poseedores al mismo tiempo de terrenos de secano, y los cuales querían llevar las aguas del Nazas haciendo variar el sistema de canalización y de riego.

La construcción de esta presa había de ser desde luego a costas de los agricultores, debiendo suponer para Sta. Teresa y San Ignacio una enorme participación en el costo total.

Además, la eficacia de esta presa parecía muy dudosa desde el momento en que iban a perderse quizás los elementos orgánicos que constituyen la base de la fertilidad de la laguna. y hasta quizás resultaría una presa vacía, puesto que casi toda el agua que normalmente llega en las avenidas se aprovecha en los riegos.

Se podía creer, pues, que el proyecto de presa constituía un golpe de mano de los elementos poseedores de terrenos sin riego, conspirando contra la actual organización.

Agregaba que después de estudiar cuidadosamente el proyecto, él sentía que era enormemente caro y estaba siendo empujado “torcidamente” por sus partidarios, de ahí su “resuelta oposición” a ese proyecto.³⁶

estudios de La Comarca Lagunera, designada por el Secretario de Agricultura y Fomento, Publicado por la Cámara Agrícola Nacional de La Comarca Lagunera," (1930). p. 340.

³⁶ Archivo Agustín de Espinoza, Universidad Iberoamericana-La Laguna, Fondo Familia Arocena, exp. 35, caja 1.

Después de tres años de reñir sobre sus costos, factibilidad técnica, daños ecológicos potenciales e impacto sobre la existente distribución del agua, en 1929 el gobierno federal declaró el Nazas de “utilidad pública”, abriendo el camino para su completa federalización por ser considerada de interés nacional. Esto fue facilitado por la nueva Ley de Aguas de 1929, que declaró inequívocamente que todas las aguas eran “propiedad de la nación”. Los cabilderos pro-presa usaron esta pesada carga legislativa para tratar de reanimar el interés federal en el proyecto a través de un intenso trabajo de cabildeo y apelaron tanto con los Presidentes Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, como con Plutarco Elías Calles, quien, inhabilitado para la reelección, llamado así mismo “El Jefe Máximo” (de la Revolución), gobernando detrás de aquellos Presidentes títeres durante el periodo conocido como el “maximato” (1928-1934). En sus numerosos telegramas y comunicados con los líderes nacionales, el principal defensor pro-presa Plácido Vargas trató de atraerse las inclinaciones ideológicas de Calles expresando su preocupación de que el proyecto parecía no interesar al Jefe Máximo porque La Laguna no era adecuada para la misión política de la CNI de colonizar tierras vueltas cultivables a través de las obras publicas de irrigación.

Después de la publicación, en 1932, del estudio del ingeniero norteamericano F.F. Smith recomendando la construcción de la presa en el sitio de El Palmito, hubo un renovado interés en el proyecto, con los gobernadores de Durango y Coahuila personalmente suplicando al gobierno federal de llevar a cabo el proyecto. Cada gobernador estableció una comisión de estudio constituida por usuarios del agua del Nazas e ingenieros del gobierno. Las comisiones de estudio reportarían sus resultados a los gobernadores, para que entonces los gobernadores utilizaran los reportes a fin de alcanzar

consenso sobre un proyecto que satisficiera a todas las partes. Esta fue una tarea de desalentadora durante el tiempo de incertidumbre propiciado por el descompuesto estado de los programas de reforma agraria y por la escala y alcance de lo que estaba en disputa; como se vio con el caso de la Tlahualilo Co., los terratenientes estuvieron tratando desesperadamente de exentarse de la ceración de ejidos, y pensaban que habían encontrado la solución a través de la cesión de tierras marginales para la fundación de “distritos ejidales”- marginales básicamente por ausencia de suficiente agua.³⁷

En 1933, los periódicos locales y nacionales informaron que la presa se construiría, que esto era un “hecho”, con el unánime apoyo en La Laguna y el completo respaldo de la Secretaría de Agricultura. En correspondencia privada, sin embargo, entre terratenientes a favor de la presa, ingenieros federales y los gobernadores, la perspectiva no era tan tersa, en tanto dos grandes obstáculos permanecían en el camino- su financiamiento y la situación final del problema agrario. En una carta a Calles en 1933, el ingeniero y agricultor de río abajo José de la Fuente, presentó su cuestionamiento para realizar el proyecto en estos términos:

Desde fines de 1922 el suscrito, usuario del Nazas, emprendió por si solo una campana de convencimiento por medio de artículos y platicas con los usuarios de dicho Río, y los miembros de la Cámara Agrícola Nacional de la Comarca lagunera, con el objeto de realizar el almacenamiento de las aguas torrenciales del Río Nazas.

En 1929 los mismos usuarios anteriores formaron la Sociedad reconocida ante la Secretaría de Agricultura y Fomento, llamada PRESA RIO NAZAS, S.M.L., y obtuvo del gobierno Federal la declaratoria de utilidad publica el almacenamiento de las Aguas del rio Nazas para un mejor aprovechamiento.

³⁷ Vargas-Lobsinger, *La Comarca Lagunera: De La Revolución a La Expropiación De Las Haciendas, 1910-1940.*

El problema agrario de la Laguna esta para resolverse, y pocos son los escollos que quedan para lograr el bienestar y prosperidad de la CL por el único medio posible: EL ALMACENAMIENTO.³⁸

El 4 de noviembre de 1933, el cabildeo a favor de la presa obtuvo algo de éxito cuando el Presidente Abelardo Rodríguez aprobó el proyecto de la presa del Nazas para su inclusión en el plan sexenal (de 1934) del Partido Nacional Revolucionario, donde sería discutido en la convención del partido en Querétaro. Como una editorial en *El Siglo de Torreón* comentó:

El plan dedica sus mejores capítulos al engrandecimiento de la agricultura y especifica que para aumentar la producción se necesitan construir muchos sistemas de regadío y enumero algunos de los que son necesarios, olvidándose hasta de uno de los mas importantes, por tratarse de La Laguna que produce como pocas regiones agrícolas del país y por lo mismo necesita mas que otras que se establezca su riqueza liberando a la agricultura de las características aleatorias que ahora la distinguen. Hubo necesidad de que las delegaciones de Coahuila y Durango propusieran en la convención de Querétaro que se incluyera en el plan sexenal la construcción de la presa en el río Nazas, para que se recordara que este proyecto es uno de los mas importantes dentro del programa del fomento agrícola.

Desafortunadamente, las fuentes de archivos tienen pocos documentos que indiquen lo que campesinos, parceleros, arrendatarios, peones, jornaleros y pequeños propietarios pensaban, también, en la modernización del régimen del agua y la construcción de la presa. Sin embargo, transcripciones de reuniones de sindicatos, reportajes de periódicos, y correspondencia a las autoridades estatales y federales señalan apoyo para la construcción

³⁸ *El Siglo de Torreón*, 4 de agosto de 1933. De la Fuente parece exagerar, porque Juan Brittingham, como se ha mencionado arriba, también se involucró en el asunto, hasta obtener una audiencia con Calles y una promesa de realizar el proyecto para 1928, lo cual nunca sucedió. También, de la Fuente parece haber cambiado su opinión en torno a la declaración de las aguas del Nazas como “utilidad pública” ex-post facto. En 1927, le pidió a Calles en un telegrama que no se declarara así.

de la presa. Por ejemplo, en la séptima “Convención de Obreros y Campesinos del Estado de Durango” convocado el primer de abril de 1927 en Gómez Palacio, el sindicato numero 24 de la Hacienda La Flor pidió que “se haga una campaña en pro de una gran presa sobre el Río Nazas, a fin de que almacenando grandes cantidades de agua quede asegurada la irrigación de la Comarca Lagunera y de esta manera garantizar los intereses de los campesinos de la misma.”³⁹ También, una referencia breve se hace en *El Siglo* reportando que en marzo de 1933 un representante de la Liga Socialista viajó a Saltillo para cuestionar al gobernador acerca de la construcción de la presa, citando que el desempleo era causado por las irregulares corrientes del río. El 15 de enero de 1935, Antonio Bulmaro Cárdenas de la “Alianza fraternal del campesinado del valle lagunero” también solicitó la construcción de la presa por las mismas razones, agregando que “la región se encuentra en sí misma devastada debido a las más aterradora miseria”.

Una visión más elaborada que da luz sobre opiniones de las clases bajas es la del senador agrarista de Durango Antonio Gutiérrez, quien envió una declaración a los periódicos respecto a la presa el 23 de febrero de 1933. En tanto que estaba a favor de la presa, él enfatizaba los derechos individuales al agua adquiridos a lo largo de los años debían ser nulificados o modificados. “Considero que el problema del Río Nazas debe ser estimado como de utilidad pública y que los gobiernos locales y el federal interesados en resolverlo, deben enfrentarse valientemente con las dificultades que para ello pudieren presentarse, desentendiéndose en absoluto de intereses particulares que en su egoísmo siempre buscan obtener ventajas para si.”

. En otras palabras, el senador señalaba que los beneficios debían ser expandidos entre muchos, no únicamente entre aquellos con capacidad de usar las aguas del Nazas en

³⁹ AAE, Fondo Vargas-Lobsinger, citando un documento del AGN 205-G-54.

ese momento, lo que impediría el ideal revolucionario de una mejor distribución de la tierra. Sin llamar por completo a la expropiación de grandes propiedades, se veía listo para abogar por terrenos medianos de los cuales él esperaba que alcanzara la tierra para más personas, menos tierra para unos pocos y más agua para muchos.

**Construyendo la presa cardenista:
El complemento hidráulico indispensable a la reforma agraria**

En 1935 Lázaro Cárdenas llegó al poder bajo el cobijo de Plutarco Elías Calles, quien pensó que su protegido actuaría como los tres previos presidentes “sombra”. Para su sorpresa, el general populista y ex gobernador de Michoacán se lanzó por un sendero independiente e introdujo seis años de lo que ha sido descrito como “radical” “populista”, “misionero”, “utópico,” “rojo” y “ democrático-burgués”, entre otros muchos calificativos.

La narrativa oficialmente recibida de la presidencia de Cárdenas caracteriza sus políticas sobre la reforma agraria, derechos laborales, educación socialista, nacionalización del petróleo, etc., como el cumplimiento de las promesas de la Revolución, es decir, él fue el primer Presidente posrevolucionario con la determinación y el ánimo de sacar adelante la voluntad de las “masas” y de construir la estructura política que las representaría y sustentaría en un sistema monopartidista. Un investigador ha aplicado el término “cardenismo” al proceso de “empoderamiento guiado,”⁴⁰ una etiqueta que suavemente resume su proyecto en el decreto de reforma agraria del 6 de octubre de 1936, el cual

⁴⁰ Christopher R. Boyer, *Becoming Campesinos: Politics, Identity, and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-1935* Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2003.

expropiaba las más grandes posesiones de tierra de La Laguna y las distribuía entre ejidos y pequeñas propiedades creados apresuradamente en un tiempo récord de seis semanas.⁴¹

A mediados de 1935, cuando la movilización obrera y campesina alcanzó un nivel sin precedentes en La Laguna, con la complacencia o aprobación del Presidente Cárdenas, muchos propietarios de tierra vieron el manuscrito en la pared y se prepararon para una expropiación de grandes proporciones. En ella se incluía Plácido Vargas, quien se trasladó a la ciudad de México en 1935 anticipándose a tal eventualidad, aunque ella no lo detuvo de continuar el cabildeo para la presa.⁴² Los terratenientes más grandes, primeramente en la zona de río arriba, todavía se mantenían contra el proyecto, al que consideraban simplemente como un completo examen del régimen del agua que serviría, nada más, a fines agrarios radicales.

A pesar del acuerdo, Cárdenas comenzó a enviar mensajes mixtos en tanto la actividad agraria y de trabajo continuaba vigoroso en la región a finales de 1935. Como comentaron los representantes de la Tlahualilo Co. en septiembre de 1935, “ los plantadores saben de fuentes muy confiables que el gobierno ha decidido tomar la construcción de la presa, y en ese caso están más temerosos de que el agua sea distribuida entre los ejidos y “ pequeñas propiedades”, por eso es muy probable que seremos despojados de una gran parte de nuestra propiedad y los correspondientes derechos de agua... si el gobierno construye la presa, será imperativo para nosotros subdividir nuestra

⁴¹ La literatura sobre este episodio histórico es voluminosa. Véase, entre muchos otros, María Vargas-Lobsinger, *La Comarca Lagunera: De la Revolución a la Expropiación de las Haciendas, 1910-1940*, 1a. ed. (México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1999). José Reyes Pimentel, *Despertar Lagunero. Libro Que Relata La Lucha Y Triunfo De La Revolución En La Comarca Lagunera* (México, D.F.: [Talleres Gráficos de la Nación], 1937). Liga de Agrónomos Socialistas de México, *El Colectivismo Agrario en México, La Comarca Lagunera* (México: 1940).; Iván Restrepo y Shlomo Eckstein, *La Agricultura Colectiva En México: La experiencia de La Laguna*, 1ª. ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1975.

⁴² Entrevista con María Vargas-Lobsinger, 9 de diciembre de 2005.

propiedad.”⁴³ Pocos meses después, en diciembre de 1935, Mario Blázquez se encontró personalmente con el presidente Cárdenas a quien le expuso las preocupaciones de los terratenientes laguneros sobre los cambios unilaterales realizados por el gobierno al acuerdo de febrero de 1935, con lo que se redujo su rol en esa aventura conjunta. Blázquez expresó el continuo “entusiasmo” de los agricultores de la región para cooperar en el proyecto, pero Cárdenas dejó en claro que los cambios tenían que ser hechos al acuerdo y que él bosquejaría uno nuevo, sólo que debido al favorable clima económico, el gobierno se encargaría de todos los estudios e igualmente financiaría el proyecto. El mensaje fue contundente y claro: la presa se iba a construir y había poco que los terratenientes podían hacer al respecto. El Presidente preguntó entonces a Blázquez si su insistente ofrecimiento de cooperación se derivaba del temor de que las concesiones de agua existentes pudieran ser revocadas, a lo que Blázquez respondió de modo afirmativo. El Presidente le aseguró a Blázquez que sus derechos de agua no se verían afectados y que eso debía ser comunicado a los plantadores laguneros.⁴⁴

A mediados de 1936, el terreno se trabajaba a través del paisaje desértico para abrir un camino de más de ciento cincuenta kilómetros y conectar el sitio de la presa, en el pueblo de El Palmito, con el pueblo de Bermejillo para transportar materiales, equipo y gente. Cuando Cárdenas promulgó su famoso decreto de reforma agraria el 6 de octubre de 1936, expropiando todas las grandes propiedades para la creación, en su lugar, de más de 200 ejidos y pequeñas propiedades, la presa del río Nazas se había convertido en un complemento hidráulico indispensable a su ambicioso experimento social.

⁴³ AMT, FT, caja 76 exp 11, A. Balderrama to T.M. Fairburn, 13 de septiembre de 1935.

⁴⁴ AMT, FT, caja 76 exp 11, A. Balderrama to T.M. Fairburn, 7 de septiembre de 1935.

Conclusión

Como hemos presentado en el presente trabajo, el primer gran cambio de régimen de aguas del río Nazas en La Laguna fue sinónimo de la construcción de una gran presa. He argumentado que, antes de que la construcción material de la presa comenzara en 1936, en El Palmito, Durango, hubo una “construcción social” del proyecto, misma que se inició tres décadas antes, contando esa temprana encarnación del proyecto con la defensa y promoción por parte de Francisco I. Madero.

Tal construcción social implicó la completa federalización del río Nazas, un proceso tardado que no fue ni establecido de manera vertical pero tampoco surgió de la base en su totalidad, sino que se derivó de una combinación de posturas. En tanto que el agua se erigió como la fuente más importante en La Laguna y en otras regiones agrícolas áridas, su federalización se convirtió en un proceso necesario y casi siempre consensuado, cuyos términos fueron negociados en medio de la confusión, contradicción y la ambigüedad de las políticas federales relacionadas al tema, en el marco de permanentes cambios legales, técnicos, sociales y de las condiciones naturales de finales del siglo diecinueve y principios del veinte en México.

Esto no quiere decir que no hubo continuidad entre el periodo del Porfiriato y el posrevolucionario. Como se ha discutido, presenté cómo la herencia porfiriana de cabildeo directo con el Presidente en torno a la política del agua perduró en las nuevas condiciones legales y sociopolíticas de la era posrevolucionaria. Mientras que el régimen de Díaz se había mostrado a favor de la construcción de la presa con o sin el apoyo de la elite lagunera, en la resaca de la revolución, hubo un esfuerzo tenaz y persistente de cabildeo y organización entre una variedad de actores y grupos históricos, tanto con la

burocracia local como con la federal, para atraer nuevamente el interés federal. En tanto los obstáculos fueron formidables, incluyendo la oposición de los terratenientes más ricos y poderosos, finalmente el éxito fue alcanzado cuando las circunstancias particulares de La Laguna hicieron políticamente favorable obtenerlo y de ese modo establecer la ambiciosa agenda nacional de política agraria y del agua. Una vez que la agenda fue concretada entre 1934 y 1935 en el plan sexenal del Partido Nacional Revolucionario, la visibilidad del proyecto después de años de disputa, negociación, cabildeo y campaña hicieron posible para Cárdenas apropiarse del mismo para mecanizar el río Nazas y, de ese modo, favorecer el cambio social en la por mucho tiempo problemática región lagunera.

Fuentes citadas:

- Archivo Histórico del Agua (AHA), México, D.F.
Archivo General de la Nación, México, D.F.
Archivo Municipal de Torreón (AMT), Torreón, Coahuila
Archivo Agustín de Espinosa, Universidad Iberoamericana-La Laguna (AAE),
Torreón, Coahuila.
Hemeroteca Nacional.
Hemeroteca del diario *La Opinión*, Torreón, Coahuila.
Hemeroteca del diario *El Siglo de Torreón*, Torreón, Coahuila.
- Aboites, Luis. *El Agua De La Nación: Una Historia Política De México, (1888-1946)*. 1. ed. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998.
- . *La Irrigación Revolucionaria: Historia Del Sistema Nacional De Riego Del Río Conchos, Chihuahua, 1927-1938*. 1. ed. Mexico, D.F.: Secretaría de Educación Pública: CIESAS, 1988.
- Bistráin, Pablo, and Luis Aboites. *Pablo Bistráin, Ingeniero Mexicano*. 1. ed, *Biblioteca Del Agua*. Tlalpan Mexico; Jiutepec Mexico: Ciesas; IMTA, 1997.
- Boyer, Christopher R. *Becoming Campesinos: Politics, Identity, and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-1935*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2003.
- Cháirez Araiza, Carlos. "El Impacto De La Regulación De Los Ríos En La Recarga a Los Acuíferos: El Caso Del Acuífero Principal De La Comarca De La Laguna." Ph.D. thesis, Colegio de Postgraduados, 2005.
- Gayol, Roberto. *Dos Problemas De Vital Importancia Para México: La Colonización Y El Desarrollo De La Irrigación*. 1. ed, *Biblioteca Del Agua*. Tlalpan Jiutepec, Morelos: CIESAS; IMTA, 1994.
- Kroeber, Clifton B. "La Cuestión Del Nazas Hasta 1913." (1973).
- . *Man, Land, and Water: Mexico's Farmlands Irrigation Policies, 1885-1911*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- Lagunera, Cámara Agrícola Nacional de la Comarca. *Boletín de la Cámara Agrícola Nacional de la Comarca Lagunera* (September 1920).
- Madero, Francisco I. *Estudio Sobre La Conveniencia De La Construcción De Una Presa*. San Pedro, Coahuila, Mexico, 1907.
- Meyers, William K. *Forge of Progress, Crucible of Revolt: Origins of the Mexican Revolution in La Comarca Lagunera, 1880-1911*. 1st ed. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1994.
- . "Politics, Vested Rights, and Economic Growth in Porfirian Mexico: The Company Tlahualilo in the Comarca Lagunera, 1885-1911." *The Hispanic American Historical Review* 57, no. 3 (1977, August).
- . "Seasons of Rebellion: Nature, Cotton Production and the Dynamics of Revolution in La Laguna, Mexico, 1910-1916." *Journal of Latin American Studies* 30, no. 1 (1998): 63-94.

- Nájera, Enrique; Manuel López Portillo y Estanislao Pena. "Informe General De La Comisión De Estudios De La Comarca Lagunera, Designada Por El Secretario De Agricultura Y Fomento, Publicado Por La Cámara Agrícola Nacional De La Comarca Lagunera." 1930.
- Ornelas, Gil. "La Comarca Lagunera." *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística* (1919): 339-59.
- Pearson. *Informe Presentado Por Los Señores Pearson and Son, Sucesores S.A. Al Sr. Ministro De Fomento Sobre El Proyecto De Captación De Las Aguas Del Río Nazas*. Mexico City, 1909.
- Plana, Manuel. "La Cuestión Agraria En La Laguna Durante La Revolución." *Historia Mexicana* L, no. 1 (2000): 57-90.
- Riemann, Armando. *Memoria Del Distrito De Riego De La Region Lagunera, Coahuila Y Durango*: CNI, 1940.
- Vargas-Lobsinger, María. *La Comarca Lagunera: De La Revolución a La Expropiación De Las Haciendas, 1910-1940*. 1. ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1999.
- Villa Guerrero, Guadalupe. "Una Mina De Oro Blanco: La Compania Agricola Del Tlahualilo." In *Durango (1840-1915): Banca, Transportes, Tierra E Industria*. Monterrey, Nuevo León, 1995.

El agua subterránea en La Laguna, una visión retrospectiva

Hilda G. Hernández Alvarado, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Programa Noreste. Tel. 712 55 21 (en la FCPyS de la UA de C), hilric@yahoo.com.mx.

Resumen

La revisión del proceso histórico y la legislación federal sobre las explotaciones del agua subterránea constituyen elementos a revisar para entender su situación en La Laguna. Para ello se explora la evolución de la normatividad referida a las aguas del subsuelo en las leyes del agua a nivel federal, se observa su desarrollo evolutivo enfatizando elementos recurrentes, cambios y transiciones. Se reflexiona sobre el proceso de explotación de este recurso en la región lagunera, cuya problemática, derivada de su incremento acelerado determinó el establecimiento de cinco vedas sucesivas que prohíben nuevas perforaciones en la zona. Finalmente se enfoca la situación actual caracterizada por el deterioro en la calidad y la sobreexplotación del recurso en la región. La visión retrospectiva de tal problemática permite señalar líneas a considerar para atender el problema descrito, tales como: el énfasis en términos de igualdad al diseño, aplicación y evaluación de las normas legales; atención a los obstáculos para la instrumentación de líneas de política rescatando la experiencia previa y la recuperación de elementos clave para el contexto actual de disposiciones contempladas en legislaciones precedentes.

Palabras clave

Sobreexplotación, veda, leyes, recurrencias, sustentable.

Introducción

La década de 1920 presencié un incremento importante en la explotación del agua subterránea en México, la convergencia de un escueto marco legal y una importante demanda del recurso desembocó en un caótico y creciente incremento de las perforaciones, lo que obligó al gobierno federal a decretar vedas en algunas zonas del país, entre ellas la región lagunera, donde la prohibición de nuevas perforaciones en un contexto natural, socioeconómico y político adverso¹ al manejo sustentable del recurso ha dado lugar, entre otras cosas, al deterioro de la calidad del agua del subsuelo y a una creciente tensión social por su uso.

En este hecho se traslapan tres situaciones relacionadas con el marco formal del uso y administración del recurso: un dinámico mercado de las concesiones; una creciente tensión originada por los esfuerzos orientados a aplicar las leyes, decretos y reglamentos que pretenden controlar su manejo y, finalmente, un incipiente y en ocasiones importante cuestionamiento a la legislación, planeación e instrumentación de programas en torno al mismo.

La problemática situación del agua subterránea en el país se caracteriza a grandes rasgos por la presencia de 102 acuíferos sobreexplotados de un total de 653. (*Estadísticas del agua en México*, 2004, p. 38), el proceso de concentración de derechos de agua por parte del sector privado y los obstáculos a la aplicación de la ley y la implementación de políticas para su uso eficiente, en el marco del traslape y eventual contradicción entre las

¹ En lo que se refiere al recurso, es decir, escasa disponibilidad. El adverso entorno socioeconómico y político alude a la incertidumbre de los productores agrícolas del sector social por la escasez de agua, limitaciones en los créditos, abandono de las áreas rurales, poco impacto o problemas de diseño en las políticas para atender al campo, etc.

normas formales e informales, con el eventual predominio de las segundas sobre las primeras.

El intento de explicar tal situación pone en la mira a los grandes propósitos de la legislación mexicana a lo largo de su historia: el interés público; la regulación orientada a la distribución equitativa de la riqueza pública; y el cuidado de su conservación, que fueron el sustento de las disposiciones plasmadas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, argumentos recurrentes en las posteriores leyes y decretos sobre el agua.

En este artículo se presentan resultados parciales del estudio de los procesos sociales vinculados a la sobreexplotación del agua subterránea en La Laguna, el cual propone explorar los espacios de interacción de actores sociales y los factores estructurales, en estos últimos se analizan las reglas formales e informales, las primeras de ellas son visualizadas a continuación, enfatizando la importancia de observarlas desde sus antecedentes. El estudio tiene como fundamento principal la revisión documental, particularmente la proveniente de la institución oficial del agua, así como el trabajo de archivo.

I. El agua subterránea en las leyes federales: rezago, evolución y recurrencias

Tal y como las normas jurídicas relativas al agua vinieron a la zaga de sus similares para la tierra, la legislación para las aguas subterráneas llegó con retraso respecto a la concerniente a las aguas superficiales, así como a las explotaciones de facto del recurso. A fines del siglo XIX la emisión de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, en 1888, marcó un parteaguas en el manejo de las aguas nacionales; posteriormente, en 1910 la Ley sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal marcaron la pauta para la institucionalización formal del uso del agua superficial, en este contexto normativo, la

emergencia de las explotaciones de las aguas subterráneas, su impacto en la calidad del recurso y los conflictos entre usuarios determinaron la institucionalización del reglamento para las aguas del subsuelo.

A. Desarrollo evolutivo

A mediados del siglo XX las aguas subterráneas fueron consideradas en forma explícita como un recurso que, al ser propiedad de la nación, requería reglamentación. No obstante que las leyes precedentes aludían a las aguas subterráneas de manera adyacente, la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del Artículo 27 constitucional en materia de Aguas del Subsuelo, de 1948, establece disposiciones significativas para las aguas subterráneas, además de disposiciones previamente establecidas como el libre alumbramiento y la apropiación de las aguas del subsuelo por parte de los dueños de las superficies, dispuso la facultad de la Secretaría de Recursos Hidráulicos de reglamentar las extracciones y aprovechamientos de las aguas del subsuelo, el establecimiento de vedas, el registro por zonas y el estudio de los recursos hidráulicos del subsuelo. Desde entonces se plasmaba la preocupación por controlar tales extracciones, estipulando que:

Cuando la explotación de los aprovechamientos de agua del subsuelo existentes resulte perjudicial al interés público, o a dichos aprovechamientos, sea porque se pongan en peligro de agotamiento los mantos acuíferos, porque se impida o reduzca considerablemente la explotación de otros aprovechamientos, porque el uso de las aguas del subsuelo perjudique la fertilidad de las tierras, o cuando por otras causas así lo exija el interés público, la Secretaría de Recursos Hidráulicos oyendo a los interesados, propondrá al Ejecutivo la reglamentación que estime más adecuada para que la explotación se haga de manera de evitar tales prejuicios (Diario Oficial, 3 de enero de 1948 en Cárdenas, Lanz, 1982, p. 292).

En 1958 se publicó el Reglamento de la Ley de 1956 en materia de aguas del subsuelo, el que instituyó la ejecución de estudios “que permitan localizar los acuíferos y

determinar la capacidad explotable de los mismos ... calcular las aportaciones al acuífero y la extracción máxima anual en función de las aportaciones y de las necesidades por satisfacer, determinar la posible realimentación y regeneración de los acuíferos” (Diario Oficial, 27 de febrero de 1958 en Cárdenas, Lanz, 1982, p. 939).

Posteriormente, en 1967, se añadió a la Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 una disposición para las aguas del subsuelo que consistió en la posibilidad de autorizar cambios de uso de las obras de alumbramiento en zonas vedadas, siempre y cuando no implicara el incremento en las extracciones, ni perjudicara al servicio público y el uso doméstico.

La Ley Federal de Aguas de 1972 contemplaba la construcción de obras de infiltración para conservar y reabastecer los mantos acuíferos² y por otro lado, en congruencia con la orientación sexenal, el propósito de la distribución equitativa de los recursos hidráulicos era, según su artículo 1°:

A fin de realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación, la presente ley... tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exija el interés público (Diario Oficial 11 de enero de 1972 en Cárdenas, Lanz, 1982, p.391).

En la década de los ochenta en el marco de la intensificación de la competencia del agua entre grupos, entre estados, entre campo y ciudad, así como de los conflictos sociales

² Al establecer en el artículo 109 que Los usuarios de aguas del subsuelo en zonas vedadas están obligados a: I. Instalar en las obras, medidores y demás accesorios para determinar gastos, volúmenes y niveles; y II. Permitir la inspección de las perforaciones y obras de alumbramiento y la lectura y verificación de los medidores, para comprobar el comportamiento del acuífero (Diario Oficial, 11 de enero de 1972 en Cárdenas, Lanz, 1982, p. 418).

derivados de la agudización de la escasez y la contaminación del recurso, las reformas y adiciones a la Ley Federal de Aguas presentaron como objetivos:

Aumentar la participación de los usuarios en los costos de su aprovechamiento y conservación; resolver los conflictos que se generen por la asignación de los recursos disponibles, y solucionar los problemas que enfrente el aprovechamiento del agua y la preservación de su calidad, con el propósito de lograr la distribución justa del recurso y de los beneficios de su uso. (Legislación Federal en Materia de Aguas, 1986, p. 16)

En cuanto a las aguas subterráneas esta Ley estableció como causa de revocación de las concesiones “No contar con aparato, estructura o sistema de medición de los volúmenes de agua en buenas condiciones, de acuerdo con lo establecido en el título de concesión” (p. 56).

Así, paulatinamente las aguas subterráneas fueron ganando terreno a lo largo del tiempo, la Ley de Aguas Nacionales (LAN) emitida en diciembre de 1992 continuó su avance en las medidas de control y desplazó la pretensión de equidad en la distribución de los recursos hídricos, aunque ganó precisión relativa en los procedimientos relacionados con el manejo del recurso, manteniendo y enfatizando la participación social. Acentuó además el cuidado del recurso a través de la gestión integral del recurso, tomando como unidad de planeación la cuenca hidrológica. Ciertamente el manejo del agua por cuencas hidrológicas en México tuvo como experiencia previa la operación del Programa de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas puesto en marcha por la Secretaría de Recursos Hidráulicos a fines de los cuarenta.³

Actualmente la gestión integral del agua en la perspectiva oficial incluye como parte fundamental la participación de los usuarios teniendo como espacio privilegiado a los

³ “Cabe señalar que las comisiones de cuencas hidrológicas tenían un amplio rango de acción, que incluía aspectos directamente relacionados con el agua ..pero que incorporaba, igualmente, el objetivo de planear y coordinar el gasto público regional, ofreciendo el espacio de coordinación a secretarías y gobiernos estatales” (Barkin y King en Hernández, 2006, p. 195)

Consejos de Cuenca y sus organismos auxiliares, para mejorar el aprovechamiento, la preservación y el control de la calidad del agua. La participación social ganó importancia en la Ley de Aguas Nacionales reformada en el 2004 al establecer disposiciones con mayor nivel de precisión respecto a la anterior, tal es el caso del fortalecimiento de la figura del Consejo de Cuenca y sus Organismos Auxiliares a través de la instauración de dichos organismos como instancias técnica, jurídica y administrativamente autónomas y la conformación del Consejo Consultivo, así como un principio de transversalidad en la aplicación de las políticas del agua vía el involucramiento de variadas dependencias del gobierno federal: la Secretarías de Economía, Energía, Salud, Agricultura, Medio Ambiente, Desarrollo Social y Hacienda, así como la Comisión Nacional Forestal.

B. Recurrencias, cambios y transiciones

El elemento que se constituye en punto de partida de la construcción de la legislación sobre el agua en México es el principio de que el agua es propiedad de la nación, por consiguiente el Estado en nombre del interés público es quien tiene la facultad de diseñar, aplicar y vigilar la observancia de un marco de reglamentación formal en el uso, explotación y administración del agua. En nombre del interés público las leyes determinaron, en los 70's, la distribución equitativa de los recursos naturales, por consiguiente el agua. En nombre del beneficio colectivo se estableció también el uso del agua en función de su disponibilidad, implantándose límites en la posesión de los derechos sobre el recurso en términos de la superficie a regar.

En el marco legislativo federal la colectividad tiene el derecho de usar el agua subterránea como persona física o moral a través de la figura de concesión o asignación. Este mecanismo que legitima tal situación está, en contrapartida, en el punto de origen de

un escenario que cuestiona seriamente el argumento del interés público y la distribución equitativa del recurso.

La asignación y concesión que beneficia a algunos, excluyendo a otros, cuestiona el interés público en tanto las concesiones amparan la posesión del derecho de quienes adquirieron la concesión antes del establecimiento de la veda, quienes con posterioridad demandan su uso están automáticamente imposibilitados para ello, independientemente del efecto multiplicador o los objetivos que pudieran beneficiar a un sector más amplio de la población, que finalmente es parte del interés público. En esta situación la alternativa es recurrir a la transferencia formal de derechos a través de la compra o venta de derechos en el mercado informal.

La estructura jurídica vigente permite que de facto el interés público se vea afectado por el interés de un reducido grupo de poseionarios que incrementan el volumen de agua a extraer bajo el amparo de la adquisición de nuevos títulos de concesión. La pretendida distribución equitativa del recurso hidráulico, particularmente el de origen subterráneo, planteada por la ley precedente a la actual, se ha visto seriamente cuestionada por una creciente concentración de los derechos del agua de uso agrícola del sector privado por encima del sector social.

La equidad como objetivo enfatizado por las disposiciones de los años setenta se encuentra ausente como objetivo explícito de la ley actual. Paralelamente el marco jurídico que sustenta la posibilidad de realizar transmisiones de derechos de agua legitima los cambios de propietario que tras la apariencia de trámites de carácter administrativo burocrático encubre la compraventa de los derechos en un libre mercado en que la especulación, el contexto socioeconómico y la ley de la oferta y la demanda determinan relaciones asimétricas entre vendedores y compradores o arrendadores-arrendatarios.

La LAN tampoco señala límites a las extracciones como de manera indirecta lo hicieran las leyes precedentes al marcar un límite de la superficie regable por un poseionario, lo que deviene en el marco jurídico propicio para la concentración de los derechos en pocas manos.

Las reglas formales del manejo del agua en México han sufrido modificaciones a lo largo de la historia pero también hay planteamientos *recurrentes*: la nación como propietaria del recurso; el interés público sobre el privado y la posibilidad del uso, explotación y aprovechamiento de recurso por parte de los particulares, expresada en la figura de asignación y concesión de derechos.

No obstante las permanencias, *los cambios* y *las transiciones* también han estado presente pues a través de la historia de la legislación las disposiciones específicas para el agua subterránea fueron ganando amplitud, especificidad y rigidez, o bien, sufriendo pérdidas o transformaciones.

Entre las disposiciones que se fueron ampliando y ganando especificidad se encuentran las relativas a la participación social. Inicialmente los usuarios estaban ausentes en la legislación respecto al manejo del agua, su entrada al escenario de la legislación tuvo como sustento la necesidad recaudatoria estatal, de tal forma que su intervención se limitaba a sus contribuciones para atender los costos del manejo del recurso, posteriormente se mantuvo el propósito de promover la participación de éstos, aunque igualmente siguió siendo limitada,⁴ o bien estuvo presente para las aguas superficiales y definitivamente ausente en la administración de las aguas subterráneas, hasta llegar a la legislación actual en que los Consejos de Cuenca y específicamente los Comités Técnicos de Aguas

⁴ Tal es el caso de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929 que estableció en artículo 44 que “para la mejor administración de los sistemas de irrigación, los regantes podrán constituirse en sociedades que se denominarán Asociaciones de Usuarios”

Subterránea se convierten en figuras que posibilitan formalmente la participación de los usuarios en la planeación y programación hidráulica.

Otra de las transiciones importantes que ha experimentado la legislación del agua subterránea ha sido el establecimiento de medidas de control que con el tiempo ganaron rigidez, amplitud y precisión, se pasó por ejemplo de la consideración del libre alumbramiento de las aguas del subsuelo y la facultad de los particulares de extraerlas, a la reglamentación de su extracción y uso, además del establecimiento de decretos de veda para las zonas del país donde la diferencia importante entre disponibilidad y demanda tuvieran como resultado la aparición y agudización de problemáticas de carácter social y la afectación a la cantidad y calidad de las aguas.

Se transitó también de la ausencia de la regulación de las aguas subterráneas a la regulación y control a través de medidas como el registro de los usuarios y volúmenes de extracción, así como el establecimiento de la obligatoriedad de la instalación de medidores volumétricos, cuyo incumplimiento ha llegado a ser causa de revocación del título que ampara el derecho para explotar el recurso.

Se transitó también de las grandes generalizaciones a una mayor especificidad, como por ejemplo de lo que se consideraría como utilidad pública y de los pasos a seguir para que la Comisión Nacional del Agua fungiera como árbitro en conflictos por el agua, o las tareas correspondientes a la instancia encargada de mantener actualizado el registro de los usuarios del agua.

A pesar de los avances en materia legislativa en el manejo del agua subterránea, existen asuntos pendientes por atender o bien disposiciones que adecuar o mejorar, destaca, por ejemplo, que el Reglamento de la LAN estipula que en los distritos de riego por bombeo, el cálculo de los volúmenes de agua concesionados tomarán en cuenta las

condiciones geohidrológicas para evitar que la extracción exceda la recarga y la afectación a terceros, sin embargo, ¿qué hacer en las zonas vedadas donde los usuarios poseen ya títulos que amparan la extracción de volúmenes de agua que en conjunto pueden exceder la recarga?.

La respuesta se encuentra en la misma ley, pues contempla la posibilidad de restringir los volúmenes concesionados, sin embargo, aún cuando esta ley gana precisión en algunos aspectos adolece de otros, como en el procedimiento necesario para la restricción de volúmenes concesionados a través del establecimiento de zonas reglamentadas. Se incluye la definición de una zona reglamentada y el contenido que debe tener, sin embargo presenta un amplio rango de discrecionalidad en lo que se refiere al fundamento de tal reglamentación: la causa de interés público, dejando en la práctica un amplio margen para la politización del tratamiento del tema, pues su contenido al respecto tiene como característica la generalidad que en la práctica se puede manifestar, como frecuentemente sucede, como buenos propósitos con amplia discrecionalidad y limitada viabilidad.

Un ejemplo de lo anterior es la protección, mejoramiento y conservación de cuencas, así como el restablecimiento del equilibrio hidrológico pues hay un hueco entre tales propósitos y la facultad del Ejecutivo Federal de establecer restricciones o disposiciones para la explotación, uso o aprovechamiento del agua en tanto no se especifica por ejemplo rangos a considerar para calificar una zona como “en desequilibrio hidrológico”, lo que podría desembocar en un marco normativo diferencial de zonas reglamentadas. Tampoco refiere, por ejemplo, a mecanismos y organismos o instancias facultadas para emitir juicios respecto a la disponibilidad y la relación entre recarga y extracción, lo que en la práctica, una vez más, ofrece un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a los organismos encargados de tales estudios, teniendo como resultado, en zonas cuyo equilibrio hidrológico

se encuentra amenazado, la escasa credibilidad o eventual cuestionamiento a la legitimidad de la disponibilidad de los acuíferos declarada oficialmente.

Indudablemente en las instituciones formales del agua subterránea en México no hay que “tirar el niño con la bañera”, pues se han instituido reglas que podrían desembocar en limitaciones en las concesiones y a mayor rigidez en las causas de revocación y caducidad.

Lo anterior llevaría a considerar, por ejemplo, la instauración, en zonas con importante desequilibrio hidrológico, de la reducción en los volúmenes concesionados en la renovación de la concesión. O bien, supeditar la renovación a la comprobación del uso eficiente y el uso igual o menor del volumen concesionado. Otra posibilidad es el establecimiento de medidas o programas de estímulos en lo que podría entenderse como un “retiro voluntario” en beneficio del medio ambiente como usuario, o bien, la “compra” de derechos de agua de la misma Comisión a los particulares, conformándose un banco de reserva de derechos que pudieran eventualmente ponerse a disposición de particulares cuando el equilibrio se hubiere alcanzado, otorgándose permisos eventuales y periódicos para la explotación, uso y aprovechamiento del agua. En fin, desagregar y dar especificidad a las disposiciones de la actual LAN en algunos rubros es una tarea pendiente en el diseño legislativo del agua subterránea.

El otro gran pendiente de la actual legislación es la incorporación de la distribución equitativa del recurso hídrico como eje de la distribución de las concesiones, de tal forma que se establezcan mecanismos para una repartición equitativa de los recursos entre usos y grupos sociales, respetando las premisas del uso del agua económicamente sostenible, socialmente justo y ecológicamente sustentable, recuperando además el espíritu del beneficio colectivo del uso de un recurso vital como el agua.

II. La explotación del agua subterránea en La Laguna: anarquía, desorden y veda

Frente a las avenidas aleatorias de los ríos Nazas y Aguanaval las aguas subterráneas aparecieron como elemento compensatorio para sustentar el dinamismo regional en la década de los veinte, alcanzando gran auge en la década de los cuarenta y cincuenta bajo el exiguo marco reglamentario del recurso.⁵

En la década del cuarenta dependencias oficiales señalaban el carácter compensatorio de las aguas del subsuelo al afirmar que las 578 norias registradas en ese momento, habían logrado remediar en parte la escasez del agua del río. La Agencia del Banco Nacional de Crédito Ejidal, a propósito de la “Distribución de Aguas del Río Nazas”, señalaba que desde la iniciación de las operaciones crediticias del Banco en el año de 1936, se habían venido ejecutando con mayor o menor intensidad, la perforación de norias para riego para sortear las contingencias de las aportaciones del río Nazas y poder proporcionar a las siembras de trigo y algodón los riegos de auxilio. (Banco Nacional de Crédito Ejidal s.f.)⁶

La ausencia y exigua reglamentación de las aguas del subsuelo permitieron el incremento inmoderado de perforaciones y el desordenado proceso de su explotación y uso.

⁵ En la década de los veinte se planeaba construir una presa para almacenar aguas del Nazas en depresiones naturales o en el Cañón de Fernández, entonces se argumentaba en la Cuarta Convención Nacional de Ingenieros realizada en Torreón, Coahuila en 1925 que “En la zona algodонера de Torreón, el éxito de los agricultores.. ha dependido de las avenidas del Nazas ... por desgracia intermitente... no es el suelo donde se encontrará por ahora la resolución de tan interesante problema. Por esto es que algunos agricultores de la comarca lagunera, verdaderos hombres de empresa, han comenzado a fijar ya sus miradas en el subsuelo y han iniciado varias obras de captación de agua subterránea, la que mediante el bombeo puede aprovecharse en la irrigación con gran utilidad comercial, no obstante el costo de extracción de esa agua ... irán disminuyendo los perjuicios que ocasiona el cultivo del algodón en esa comarca el retardo de las avenidas del Nazas; pues entre tanto éstas no lleguen serán regadas con el agua subterránea extraída por las obras de captación, obras que serán poderoso auxiliar para la agricultura legal aún después de terminar la presa” (Villarele, 1925, p. 2)

⁶ El “Acuerdo que previene sea definida la extensión de riego que deberá constituir el Distrito de Riego en La Laguna” en marzo de 1941 establecía en los acuerdos “Dado que las aguas de noria se usarán preferentemente para los riegos de auxilio..”.

Como en un apartado precedente se ha mostrado, resulta obvio que las aguas del subsuelo adquieren presencia en el marco de la normatividad federal con el incremento desproporcionado de las extracciones y las tensiones originadas por ello.

Es significativo que la presencia de este elemento en la ley reglamentaria al párrafo quinto del artículo 27 constitucional tuviera lugar en 1948 y que el primer decreto de veda en La Laguna se estableciera al año siguiente. El Diario Oficial del 27 de abril de 1949 estableció como justificación del decreto de veda el abatimiento cada vez mayor del nivel de bombeo de las aguas subterráneas, su carácter antieconómico y sus efectos en las condiciones de los acuíferos al poner en peligro e impedir el buen funcionamiento de equipos de bombeo instalados. Vinculado a la calidad del recurso se argumentaba que el abatimiento cada vez mayor representaba un peligro para los acuíferos al aumentar la concentración salina.

El segundo decreto que amplió la zona de veda en la región, del 28 de octubre de 1952, establecía además como justificación el incremento notable de alumbramiento de aguas del subsuelo en un esquema anárquico caracterizado por la permisividad de perforaciones muy próximas entre sí. En 1958 nuevamente se amplió la zona de veda con el reconocimiento del incremento del abatimiento, señalando la conservación y protección de los aprovechamientos como causa de utilidad pública. Las mismas consideraciones justificaron las siguientes ampliaciones en 1965 y 1981, las que terminaron por prohibir nuevas perforaciones para la extracción de aguas del subsuelo en la Comarca Lagunera.⁷

Insertar mapa “zonas de veda para el alumbramiento..”

⁷ El primer decreto estableció la veda en el municipio de San Pedro y parte del municipio de Matamoros en Coahuila, así como en una parte del municipio de Lerdo en Durango; la segunda en Tlahualilo y parte de Lerdo en Durango, además de una porción del municipio de Francisco I. Madero en Coahuila; la tercer veda alcanzó al municipio de Torreón y parte de Lerdo; la cuarta veda parcial se ubicó en los municipios de Nazas, Rodeo, San Juan de Guadalupe, San Luis del Cordero y Simón Bolívar en La Laguna de Durango; en el resto de la región se estableció la veda en 1981.

III. El agua subterránea hoy: deterioro y sobreexplotación

El Plan de Rehabilitación de la Comarca Lagunera, cuya ejecución fue declarada de utilidad pública en 1966, reconocía el incremento de la explotación de las aguas subterráneas para riego en la región a partir de 1925, que hasta entonces habían sido utilizadas sólo de manera limitada, determinando la sobreexplotación y precariedad de los acuíferos.

A finales de la década de los setenta la Comisión de Conurbación de La Laguna incluía entre los temas de trabajo el agua,⁸ iniciando con un diagnóstico que señalaba como problemas importantes el deterioro de la calidad del agua y la sobreexplotación de los acuíferos, planteándose como alternativas por ejemplo el establecimiento de nuevas perforaciones en la zona de Villa Juárez y el tratamiento de aguas superficiales para uso público urbano.⁹ La Comisión subrayaba en su diagnóstico la existencia de algunos problemas de contaminación por arsénico y/o sulfatos en varias localidades de la comarca y remarcaba la situación crítica de algunas de ellas.

La sobreexplotación y el deterioro de la calidad de las aguas del subsuelo adquieren en la actualidad rasgos preocupantes que la dependencia administradora del recurso pretende remediar con diversas medidas, entre ellas la participación de los usuarios en el

⁸ La Comisión de Conurbación de La Laguna tenía como objetivo formal la colaboración coordinada entre la federación, los estados y los municipios laguneros y la elaboración en el marco de la Ley de Asentamientos Humanos del “Plan General de Desarrollo de la Zona Conurbada” contribuyendo a la formulación y ejecución de planes estatales y municipales de desarrollo urbano para un desarrollo regional y urbano integrado.

⁹ La Comisión de Conurbación señalaba que en la periferia de la región, principalmente al norte y al este, las aguas del subsuelo tenían un elevado contenido de sulfatos y en menor medida de cloruros y proponía que si al abatimiento se le agregara intrusión salina se haría necesario el abandono de la operación de pozos profundos, vislumbrando como fuente alternativa de abastecimiento a la Presa Francisco Zarco cuya agua sería tratada a la entrada de ciudad Lerdo para luego ser distribuida a las ciudades y comunidades rurales de la región, o bien, construir de 20 a 25 pozos en el área localizada entre “Los Puentes Cuates” y “Raymundo” en donde se podía localizar agua del subsuelo tan sólo a seis metros de profundidad.

manejo del recurso y el establecimiento de medidas de control a las extracciones. La primera de ellas se expresa en La Laguna en la conformación en septiembre del año 2000 del Comité Técnico de Aguas Subterráneas (COTAS) del Acuífero Principal, éste sostiene el crecimiento demográfico y la dinámica económica más importante de la comarca. La segunda se observa en la pretensión de controlar las extracciones con el apoyo de un programa de instalación de medidores volumétricos y el diseño y operación de un plan de manejo, sin embargo en La Laguna no hay evidencias de avance en la aplicación de tales medidas, aún cuando en términos formales tanto la operación del COTAS como el programa de medidores se encuentra en marcha, en tanto los volúmenes extraídos se mantienen y se continúa extrayendo más agua de la legalmente concesionada, situación reconocida por la propia Comisión Nacional del Agua Sugerencia Regional de las Cuencas Centrales del Norte.

Los problemas de sobreexplotación y deterioro de la calidad del agua está presente no sólo en el acuífero principal, como antes se señaló, sino que alcanza a la región, conformada por ocho acuíferos: Principal, Villa Juárez, Cevallos, Oriente Aguanaval, Nazas, Vicente Suárez, Acatita y, Las Delicias, cuatro de ellos en condiciones de sobreexplotación.

Insertar Gráfica “Índice de sobreexplotación...”

Como se muestra en la gráfica, el acuífero principal ocupa el segundo lugar en el índice de sobreexplotación, sin embargo su importancia radica en que se constituye en el sostén del desarrollo socioeconómico regional.

El estudio geohidrológico del Acuífero Principal-Región Lagunera estableció en el 2003 que la profundidad de los niveles estáticos del acuífero van de 40 a 140 metros pero que la zona de profundidades mayores a los 100 metros se ubica hacia la zona conurbada de las ciudades de Gómez Palacio, Lerdo, Torreón y Matamoros. En este Acuífero se localizan 2,350 aprovechamientos subterráneos. La comparación entre extracción y recarga muestra un déficit en su balance en tanto se estima una recarga total de 518.9 hectómetros cúbicos anuales y un bombeo de 1,088.5, es decir un déficit de 569.6 (p.27). Del volumen extraído se destina el 81 por ciento a la agricultura, mientras que la suma del uso público-urbano y doméstico alcanza el 14 por ciento (CNA, 2003, p.21 y 27).

Cabe señalar que la calidad del agua del acuífero principal varía, destacando que una pequeña parte de la zona registra agua de buena calidad que no rebasa los límites establecidos por la Norma Oficial Mexicana hacia la desembocadura de los ríos Nazas y Aguanaval (Torreón, Gómez Palacio y Lerdo), mientras que en la mayor parte de la zona se rebasan los parámetros establecidos en cuanto a sólidos disueltos totales, dureza, sulfatos y arsénico, a ellos se agrega el manganeso en algunas áreas de los municipios de Lerdo y Gómez Palacio (p. 22).

La explotación y uso del agua subterránea en la comarca lagunera presenta problemas en su cantidad, es decir, disponibilidad y en su calidad, situación explicable en parte por la presencia, o ausencia, y rezago de un marco regulatorio propicio, así como por los obstáculos a la aplicación de medidas correctivas para el restablecimiento del equilibrio entre las extracciones y la recarga de los acuíferos.

IV. Algunas consideraciones en torno al agua subterránea y su problemática en La Laguna

La observación del marco legislativo para las aguas subterráneas permite bosquejar algunos elementos que incluidos en una estrategia más amplia pueden convertirse en factores clave en la pretensión de lograr un uso sustentable del recurso.

a) La supremacía del proceso sobre las etapas

La institucionalización formal del marco normativo ha privilegiado al diseño legislativo en detrimento de su visualización como parte de un proceso amplio e integral que incluya el seguimiento a su aplicación y la evaluación de su impacto. Generalmente las leyes han sido tratadas como un fin en sí mismas y no como medios para desarrollar procesos sistemáticos donde el control y el buen manejo del recurso sean los fines. La generalidad y frecuentemente la ambigüedad caracterizan a las disposiciones legales, propiciando un amplio margen de discrecionalidad en su aplicación, mientras las leyes reglamentarias además de su tardanza suelen adolecer de las mismas condiciones.

El proceso de diseño ciertamente culmina en su publicación como ley, reglamento, decreto y otros. Sin embargo en su proceso de diseño sería deseable incluir mecanismos que obliguen y controlen la aplicación de la ley, en el intento de disminuir obstáculos a su aplicación, a fin de evitar la frecuentemente aludida “ausencia de un Estado de Derecho” y la “ingobernabilidad” en el manejo de facto del recurso agua.

b) La recuperación de disposiciones precedentes

Es una obviedad que el marco normativo y el diseño de las políticas públicas del agua están matizadas o bien determinadas por los intereses y planteamientos de los tomadores de decisiones en un momento y un espacio determinado. El marco normativo ha evolucionado a lo largo de su historia bajo el argumento de un continuo perfeccionamiento. Sin embargo

esto no ha sido así necesariamente, situación explicable por la tendencia política del gobierno en turno.

En la legislación de las aguas subterráneas resulta fundamental revisar la historia y con una mirada crítica y objetiva evaluar la pertinencia de incorporar elementos que contextualizados pudieran incorporarse a la legislación actual. En tal situación se encuentra una de las disposiciones legislativas de la década de los setenta: la distribución equitativa de los recursos hidráulicos. Para su adopción tendría que considerarse la distribución equitativa de las aguas subterráneas como un principio básico, especialmente en las zonas en que el desarrollo de la región se fundamenta en las aguas del subsuelo, hoy que en el contexto internacional el agua es considerada un derecho humano y el manejo sustentable de los recursos constituye una orientación básica y fundamental para la vida.

La sustentabilidad es uno de los ejes de las políticas ambientales en México, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la que depende la Comisión Nacional del Agua plantea que el manejo sustentable de los recursos implica la observancia de varios principios: de equidad intergeneracional, de uso sustentable y de integración. Como puede observarse la equidad es uno de los fundamentos del desarrollo sustentable y alude a un compromiso y responsabilidad no solo con las futuras generaciones sino también con aquellas con las que se comparte un tiempo y un espacio.

Un caso que cuestiona la aplicación de tal fundamento en La Laguna es que los volúmenes de agua subterránea de uso agrícola (81 por ciento) están concesionados en su mayoría a usuarios de la pequeña propiedad, en el marco de las reformas al artículo 27 que ha propiciado la concentración de tierra y agua. Ello es sin duda evidencia la ausencia de la equidad en el manejo del recurso en el desarrollo regional. En este sentido es posible

afirmar que el principio de equidad es uno de los elementos a recuperar de las leyes de agua precedentes.

c) El rescate de la experiencia previa

La experiencia en la aplicación de la ley muestra puntos clave a recuperar en el diseño y reformulación de nuevas leyes, planes y programas hidráulicos. En La Laguna se puede observar que la aplicación de leyes y la ejecución de Programas han tenido efectos contrarios a lo que el discurso manifestaba, o bien la ambigüedad y generalidad de ciertas disposiciones han estructurado el marco propicio para la no-aplicación de la norma. En este caso se encuentra, por ejemplo, la responsabilidad de las autoridades del agua de restringir las extracciones en función de la disponibilidad así como la disposición de instalar medidores volumétricos para el control de las extracciones. La primera de ellas sin aplicación y la segunda sólo de manera incipiente con exiguos resultados.

Finalmente, es importante señalar que en estos momentos está pendiente el cumplimiento a las disposiciones de la LAN reformada¹⁰ respecto a la publicación del Reglamento Interior de la CNA, así como lo establecido en el artículo tercero transitorio en cuanto a la expedición del Reglamento de la Ley¹¹ en un plazo no mayor de 12 meses, es decir el último día de abril de 2005. Derivado de las reformas a la Ley también tendrían que haberse integrado los Organismos de Cuenca en un plazo no mayor a 18 meses, es decir, a finales de octubre del 2005, sin embargo tampoco se ha concretado tal disposición.

¹⁰ El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales se publicó en el Diario Oficial el 29 de abril de 2004.

¹¹ Cabe señalar que sí hay un Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, pero éste no ha sido reformado en función de las reformas a la propia LAN.

Fuentes.

Diario Oficial 13 enero 1986 Decreto que aprobó las reformas y adiciones a la Ley Federal de Aguas

----- 17 abril 1965. Decreto de veda

----- 29 de abril de 2004. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales

----- 28 octubre 1952. Decreto de veda

----- 11 enero 1972. Ley Federal de Aguas

----- 12 marzo 1941. Acuerdo que previene sea definida la extensión de riego que deberá constituir el Distrito de Riego en La Laguna

----- 27 abril 1949. Decreto que establece veda por tiempo indefinido, para el alumbramiento de aguas subterráneas...

----- 27 noviembre 1963. Decreto presidencial que limita la extracción de la Presa Lázaro Cárdenas a 800 Millones de M3 anuales

----- 6 diciembre 1958. Decreto de veda

----- 7 de agosto de 1929 Ley de aguas de propiedad nacional de 1929 y sus reformas

Banco Nacional de Crédito Ejidal (s.f.). “Distribución de Aguas del río Nazas” en Informe de la Agencia del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Comisión de Conurbación La Laguna (1977). “Problemática del agua potable en la región lagunera y proposiciones de solución”.

Comisión Intersecretarial para la ejecución de Plan de Rehabilitación de la Comarca Lagunera (1967). Rehabilitación de la Comarca Lagunera Coahuila y Durango.

Comisión Nacional del Agua (2000). Ley de Aguas Nacionales y su reglamento. México: CNA.

Hernández, Hilda “Participación social para la sustentabilidad del agua subterránea en La Laguna” en Vázquez García, Verónica et. al. (Coords.) (2006). Gestión y cultura del agua. México: Semarnat/IMTA/Colegio de Posgraduados.

Lanz Cárdenas, José Trinidad (1982). Legislación de aguas en México. Estudio Histórico Legislativo de 1521 a 1981, Tomo II México: Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco.

SARH, Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica (1986). Legislación Federal en Materia de Aguas. México.

SEMARNAT, CNA (2004). Estadísticas del agua en México. México.

Sub Agencia Técnica (1940). Memorándum. En Archivo de la Comisión de Conurbación de la Comarca Lagunera.

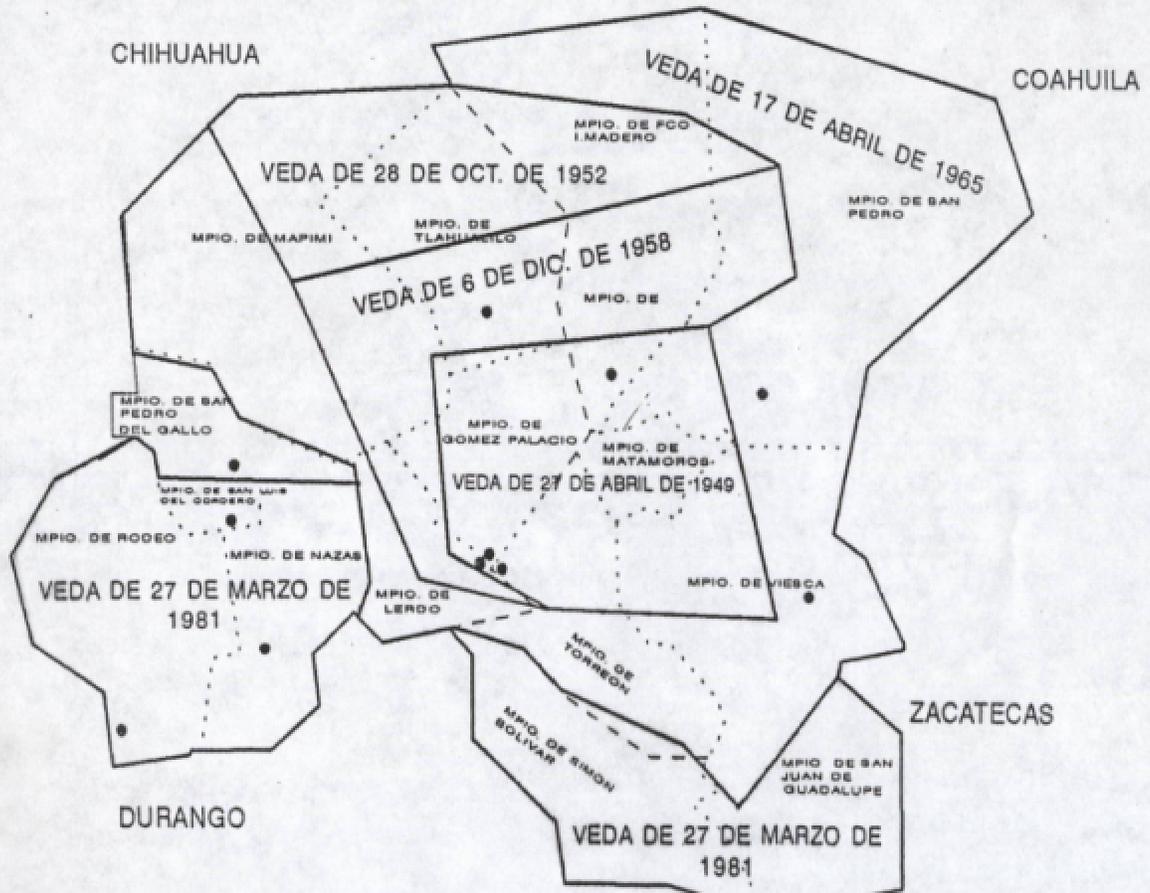
Villarelle, Juan D.(1925). “Algunos datos de las aguas subterráneas de la Comarca Lagunera de Torreón, Coahuila”, Cuarta Convención Nacional de Ingenieros. Torreón, Coahuila.

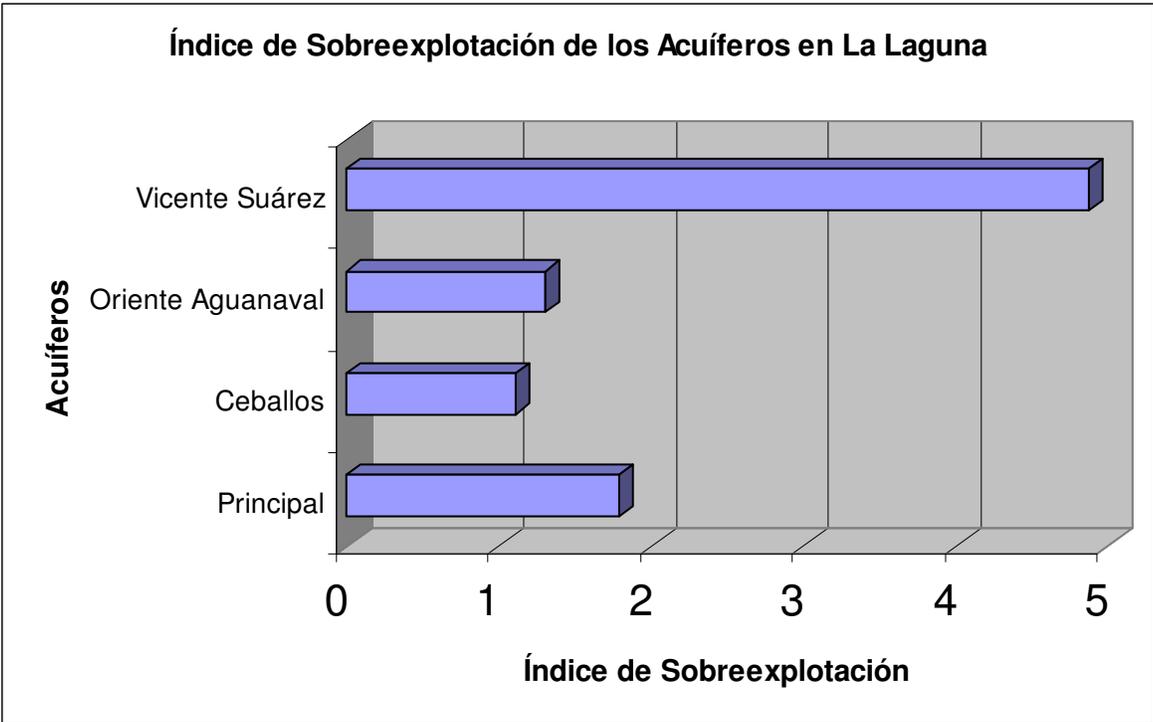
Mapas y Gráficas

1. Zonas de veda establecidas para el alumbramiento de aguas del subsuelo.
2. Índice de sobreexplotación de los acuíferos en La Laguna.



COMISION NACIONAL DEL AGUA
GERENCIA EN LA REGION LAGUNERA
SUB'GERENCIA DE ADMINISTRACION DEL AGUA
ZONAS DE VEDA ESTABLECIDAS PARA EL ALUMBRAMIENTO DE AGUAS DEL SUBSUELO





Fuente: SEMARNAT/ CNA (2004), Estadísticas del Agua en México, México, p. 41

**Historia y prospectiva de la planeación regional en la Comarca Lagunera.
Avelino Hernández Corichi, COECyT Coahuila.**

Resumen

La historia de la zona metropolitana de La Laguna, registra varios intentos por implantar una política regional planificada, de largo plazo y sostenible.; sin embargo, la complejidad, configuración y problemática de la región, agravada por las decisiones que toman los gobiernos de las entidades estatales de Coahuila y Durango a las que pertenece; ha tenido como resultado sólo en intención de planeación. Pero tal vez lo que explica que tales intentos hayan fracasado no son las características de la región, sino la estrategia, el método y los mecanismos en la implantación de políticas regionales. Un argumento a favor de esta aseveración es la implantación exitosa de políticas en regiones igualmente complejas en otros lugares del mundo.

En efecto, la concepción de las políticas que se han intentado implantar en la región es deficiente. El sustento es mediático, verticales y desdeña la planificación estratégica de largo plazo. Otro aspecto agravante es el hecho de que el ámbito regional no tiene competencia jurídica ni administrativa, su condición de éxito o fracaso está sujeta a las decisiones que toman los estados y municipios que forman parte de la región.

Considero que la estrategia más adecuada es echar mano de las eficientes herramientas que ofrecen la política pública, la moderna administración con enfoque interdisciplinario, la prospectiva, los estudios de inteligencia regional, la teoría y lineamientos que sustentan las políticas sostenibles del desarrollo y el aprendizaje de los casos de éxito en otras regiones.

Como método se debe recurrir a la historia para evaluar las experiencias de la región en fases anteriores, en cuyo análisis objetivo y riguroso se conteste la pregunta de qué se

hizo bien y aprender de esas experiencias; pero por otro lado detectar lo que se hecho mal para evitar caer en los mismos errores. La interpretación debe hacerse desde una perspectiva sistémica.

Palabras claves: desarrollo regional sostenible, políticas públicas, administración eficiente, planificación regional y estratégica

Antecedentes

El crecimiento de las regiones en nuestro país tiene un origen multifactorial, aunque sin duda una motivación común: se convirtieron en polos de atracción para las poblaciones que las habitan, sea por razones económicas o de cualquier otra índole. En tal sentido es muy interesante descubrir las razones y procesos que les dieron soporte, en el caso del presente trabajo, las motivaciones que tuvieron los laguneros para establecerse en ella a pesar de las adversidades de habitar una región semidesértica, de la cual lograron su crecimiento y desarrollo.

Para definir región, nos apoyamos en el concepto de Coraggio¹ que la entiende como “ámbitos o áreas de homogeneidad territorial, definidos a partir del dominio particular de una relación de acoplamiento o de semejanza”, entendiendo por “ámbito territorial de una relación social particularizada, el segmento convexo mínimo de territorio que incluye los agentes directamente acoplados por la relación, así como los senderos de los flujos materiales que la realizan” y concluye: “la delimitación de los ámbitos está dada por la realidad y (un análisis específico) podrá identificarlos, combinarlos o separarlos en función del tipo de relaciones y del nivel que se estudie”. Y explica: “el concepto de región que utilizamos apela a segmentos del territorio como *locus*, sean estos subnacionales, o supranacionales, y no a las relaciones de las cuáles son ámbitos, o a los agentes en ellos localizados, o a los flujos cuyos senderos incluye, o a los elementos naturales que contiene. La región no existe allá independientemente de las relaciones y elementos de los cuales es región, pero tampoco se confunde con ellos” en tal sentido el autor rechaza las concepciones que consideran a la región como: a) forma espacial más contenido natural; b) forma espacial más contenido natural más contenido social y, entonces, adopta el siguiente

criterio: la región “es la forma espacial de un subconjunto social (complejo social-natural) o, en forma mas amplia: que la regionalización, es una forma espacial de una sociedad”.

La Comarca Lagunera al igual que diversas regiones en el territorio nacional, implica la configuración de dos o más entidades municipales o estatales, aparecen como fenómeno palpable cuando la dinámica del crecimiento demográfico nacional aumentó después de la década de 1940 y, con ello, el inicio de la concentración de la población en las ciudades; que a diferencia de las poblaciones rurales, fueron registrando un ritmo de crecimiento cada vez mayor.

Uno de los expertos que estudiaron en su momento la regionalización del país y el desarrollo urbano en México, Luis Unikel², afirmaba que “el proceso de urbanización que ha experimentado México en los últimos setenta años de este siglo -se refiere al siglo anterior- se ha manifestado en cambios notables, sobre todo a partir de 1940, en el volumen y en la distribución de la población. El país ha dejado de ser predominantemente rural y está en proceso de convertirse en predominantemente urbano”. Más adelante aporta los datos que soportan tal afirmación: “la población urbana ha manifestado una elevada tasa de crecimiento, que registró su nivel máximo de 1940 a 1950 (5.9% anual). La tasa anual de 1950 a 1970, no obstante que descendió hasta el 5.4% en el último decenio, siguió siendo sumamente elevada”. Posteriormente en una muy bien documentada conferencia Unikel³ explica el porqué se da este proceso de urbanización en nuestro país, dice: “entre 1940 y 1970 la economía mexicana creció rápidamente, como resultado de una estrategia de desarrollo que favoreció un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones y el desarrollo de un sector agrícola subordinado a los intereses de aquél. La estrategia se basó en la acción del Estado que, a través de una fuerte inversión en infraestructura básica y una política fiscal favorable a los intereses del capital, generó las condiciones de la producción que garantizaron el crecimiento rápido del producto interno, y una escasa distribución de

los beneficios de tal crecimiento entre las distintas clases sociales,...la dominación del sector industrial, las características estructurales del mismo, y la función particular que le fue asignada al desarrollo agropecuario, fueron los factores de mayor peso en la orientación del proceso de desarrollo urbano del país entre 1940-1970. En cada caso se considera que la acción del sector público fue determinante en la orientación del proceso”.

Es en la década de 1970 donde mejor se aprecia la diferenciación campo-ciudad en el caso de México. En un cuadro comparativo de 15 ciudades, que presenta Unikel⁴, respecto al área urbana de la ciudad de México, donde se analiza la evolución del rango de las ciudades más importantes entre 1900-1970, Torreón ocupaba el octavo lugar.

Actualmente la región presenta una imagen fuertemente urbana, la ciudad de Torreón, Coahuila se encuentra totalmente conurbada con las ciudades de Gómez Palacio y Lerdo, del estado de Durango, y parcialmente con el municipio de Matamoros en el estado de Coahuila.

El Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Laguna, el primer intento llevado a la práctica.

La reflexión sobre literatura en el campo de las ciencias económicas, sociales y de la administración, de la geografía y la demografía, entre otras, reflejaron la inquietud no sólo académica sino también de los gobiernos federal y estatal, que observaban con preocupación la concentración urbana y la inmigración de zonas rurales a zonas urbanas. Así nació una nueva política denominada: “la política y los instrumentos del desarrollo urbano regional”, la cual claramente identificaba el gran significado concedido a “lo regional”. Como apuntan Lavell, Pérez y Unikel⁵, lo regional es uno de los asuntos que debía atender el gobierno. Dicha política se sintetizó en tres grandes puntos: a) redistribución del ingreso a favor de la población localizada en las regiones mas pobres; b)

apertura a la producción de nuevas tierras agrícolas a través de la colonización de zonas con baja densidad poblacional; y c) descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades por medio de la creación de “polos de desarrollo”. En este contexto nació la Zona Conurbada de la Laguna por decreto presidencial de fechas 6 de octubre de 1976 y 16 de junio de 1977, los cuales dieron origen a la creación de la Comisión de Conurbación de la Laguna, quien tuvo por encargo la elaboración del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Laguna, el cual fue redactado en cinco volúmenes⁶: I) nivel normativo; II) nivel estratégico; III) corresponsabilidad sectorial; IV) instrumentos jurídicos; y V) otro más de instrumentos jurídicos. En su presentación, el entonces Secretario de la SAHOP, Arq. Pedro Ramírez Vázquez, citando un texto del ejecutivo federal⁷ de ese momento, señaló: “lo que importa en este campo, es establecer un orden que encuentre expresión en el tiempo, en el espacio, en la responsabilidad y en el recurso, para que pueda haber coordinación. Porque si no hay plan, que es el orden, no puede haber coordinación”, con ello se daba relevancia a la planeación regional, el primer intento serio en la Laguna para establecer una política pública de desarrollo regional y reordenación del territorio en la Comarca Lagunera.

La configuración de la Comarca Lagunera como región ha variado en el número de municipios que la integran, han sido tantos como aquellos que contienen los objetivos y características propias con que definen a la región, es decir, según la estrategia de planeación regional instrumentada, según los problemas que se quieren resolver, según las prioridades técnicas y políticas que integra la propuesta en cuestión, los ordenamientos jurídicos, etcétera. En general, los elementos que se han tomado en consideración son: los recursos naturales que intervienen o son afectados por la política, la ubicación estratégica para el desarrollo de actividades económicas o productivas específicas, las ventajas competitivas de desarrollo humano, educativo, de infraestructura, los intereses e

intenciones políticas de los gobiernos en turno, los mandatos normativos y la voluntad política de llevarlos a cabo, son entre otros, los que han prevalecido en los intentos de una planeación regional conjunta de las dos entidades estatales con la participación del ejecutivo federal y todos los municipios tanto de Coahuila como de Durango. Evidentemente la configuración regional es dinámica. Desde la década de los setenta a la fecha, el efecto apreciable por un lado es el incremento de la concentración urbana; por otro, el impacto negativo que se ha generado en la economía de la periferia de la región, la inestabilidad social y demográfica y, sobre todo, la gran dificultad que enfrentan los municipios que forman parte de la región para mantener un crecimiento sostenido.

La complejidad de la región.

El concepto de región no es único ni claro, la literatura reporta múltiples definiciones todas según el enfoque y las características que se utilizan para definirla, por ejemplo, otro estudioso de las regiones en México, Ángel Basools Batalla⁸ expresa a propósito de la planeación regional en México: “en conclusión, afirmamos, la regionalización para fines de planeación se hace actualmente en dos niveles: a) grandes regiones económicas que comprenden Estados completos; (ocho regiones); b) regiones económicas medias, que abarcan varios municipios, respetando los límites estatales y que se complementan entre sí”, en la esta última clasificación se ubica a la Comarca Lagunera, que en su configuración abarca 10 municipios del estado de Durango y 5 del Estado de Coahuila.

Para comprender las fases de desarrollo que ha tenido la región, es imprescindible conocer los procesos que han venido interactuando en su historia, pues ello permite descubrir su pasado pero también en prospectiva, los retos del futuro, los factores que pueden inhibir ese potencial y los elementos que debe contemplar una política sostenible que impulse el desarrollo de la región.

La región desde su configuración a finales del siglo XIX interactúa con factores de contorno (es decir procesos cuyas causas, estructura y mecanismos están fuera de la región, incluso, del país) y con sus propias condiciones internas (recursos naturales, políticas estatales, condiciones sociales, etc....) que han venido estructurando y definiendo sus diferentes procesos de desarrollo. Estudios concretos de sistemas complejos⁹ en la región y en otras regiones del país donde se han realizado, permiten comprender esa realidad. En ellos se afirman:“ el propósito era probar que ni la extendida y creciente degradación de los ecosistemas, ni el deterioro de las condiciones de vida de vastos sectores populares pueden explicarse por simples relaciones causales lineales de fenómenos que tienen expresión en la región. Se trata, por el contrario, de problemas estructurales de un sistema complejo que incluye tanto el sistema ambiental donde se desarrollo la producción, como los grupos sociales que la producen, la economía que los rige, y los factores externos que condicionan su actividad. El cambio de paradigma, del utilizado habitualmente por los estudios esencialmente descriptivos, permitió enfocarse en el análisis de las propiedades estructurales de tales sistemas complejos, y descubrir las razones –generalmente múltiples- que aumentan la vulnerabilidad, y hacen que tales sistemas se tornen frágiles e inestables. Otros casos similares estudiados en otras regiones del país con esta misma concepción de sistemas complejos¹⁰ fueron el cultivo de la fresa en Irapuato y el trópico húmedo de Tabasco.

Analizar con esta óptica la región, es vital. Los procesos en marcha observan esa complejidad e interactúan en los sectores productivos primario y secundario, comercial y de servicios, en industria turística y de negocios, así como en la estructura financiera regional. Todo ello impacta el medio ambiente e incide en el desarrollo social y humano. El núcleo de estas reflexiones es preguntarnos: porqué algo que es deseable (el desarrollo sostenible) no ha sido posible en la región, afirmación que puede consignarse por los resultados que

hoy se tienen en el medio ambiente, particularmente en el agua, en la economía, en la reducción de oportunidades para los pobladores de la región y en el desequilibrio que observan la ciudad y el campo. Para comprender mejor estas afirmaciones es importante revisar los procesos de cambio que ha sufrido la región en los últimos 100 años, los cuales podemos esquematizarlos del siguiente modo:¹¹

1. Etapa de las grandes haciendas:

Último cuarto del siglo XIX hasta el reparto agrario en 1936. Procesos principales en este período: la producción de algodón y el modo particular de producción de las haciendas y su relación con el mercado externo: la combinación del uso y concentración de la tierra, la fuerza de trabajo y la utilización del recurso agua.

2. El reparto agrario:

Realizado por el entonces Presidente de la República, Gral. Lázaro Cárdenas del Río. El proceso principal fue el reparto agrario y poner a prueba la eficiencia del modelo ejidal. La superficie repartida en 1936 fue para 34 mil ejidatarios con un promedio per capita de 4 hectáreas, pero en realidad solo con un área cultivable con riego de 1.5 hectáreas. Con el resto de la superficie repartida se dotó a la llamada “pequeña propiedad”, hasta con 150 hectáreas. Esta estructura sigue vigente en lo formal, la realidad es muy distinta: los recursos productivos, particularmente los derechos de agua, se han apropiado casi en su totalidad por el sector privado. La Producción principal hasta 1951 fueron el algodón y el trigo.

3. Inicio de la producción Agroindustrial:

En 1951 se funda la empresa de leche LALA registrando un extraordinario crecimiento hasta la fecha: inició con una producción de 45 mil litros de leche diarios, actualmente produce por día más de 1.7 millones. Con ello el sector privado diversificó su actividad pues además de producir leche, continuó con el algodón, aunque su interés fue más en

la comercialización, el crédito usurero y la agroindustria; también inició el proceso de producción de carne bovina para exportación.

4. En la década de 1960 la producción y el despepito de algodón quedó en manos del sector social, de los ejidatarios, pero la agroindustria, la comercialización y parte del financiamiento permaneció en el sector privado. El declive de la producción de algodón fue paulatino hasta 1991 en que prácticamente fue cancelada. Para ese año sólo fueron sembradas 5 mil, de 65 mil hectáreas en años de predominio algodonero.
5. El periodo entre 1960 y 1970 fue clave para el sector privado no solo porque diversificó sus actividades a otras además de la leche, la carne y el algodón, sino que en la parte agrícola abarcó la producción de otros cultivos como nogal, vid, frutales y legumbres. Pero también emigró al comercio de productos y maquinaria agrícola, y al sector industrial y agroindustrial. Dos procesos explican la situación: por una parte la implantación de la denominada “revolución verde” que impuso procesos nuevos en la producción agrícola; por otro, derivado de la influencia del anterior, la ejecución del denominado “Plan de rehabilitación de la Comarca Lagunera” entre 1961-1969 con el que se modificó todo el sistema de canales de riego y el uso del agua.
6. También en los primeros años de la década de 1960 inicia el sector industrial de la región al instalarse las zonas industriales de Torreón y Gómez Palacio, lo cual impactó positivamente a los sectores comercial y servicios, cuya importancia era ya relevante dada la magnitud del sector agropecuario y agroindustrial, desde décadas anteriores.
7. Fecha clave para la industria lechera fue su expansión al mercado de la capital del país, con ello la demanda se incrementó al doble y provocó la inserción forzada de

los ejidatarios a la producción de leche, dado que el sector privado no tenía la capacidad de producción que se requería para atender la demanda. La producción de leche en los ejidos fue particularmente necesaria en el período 1968-1980, hasta cuando el sector privado ya era autosuficiente. En esa misma medida se fue desalentando la producción de leche en los ejidos hasta su quiebra y desaparición; en ello contribuyeron las políticas gubernamentales de crédito en los primeros años de la década de los ochenta.

8. Cambio en la economía regional:

En 1970 se inicia la década en la cual el sector primario desciende en su participación del PIB regional, el sector terciario y la industria ganan rápidamente terreno. De acuerdo con los datos que presenta el Siglo de Torreón en su publicación anual, el Resumen Económico, del 1° de enero de 2006, el sector primario alcanza al 2005 el 7.39 % del PIB regional; la industria el 43.26 % y el sector comercio y servicios el 49.35 % ocupando el primer lugar. Cabe aclarar que el sector primario representa un porcentaje pequeño del PIB regional porque todo lo que se produce para la industria lechera y de carne, principalmente, se contabiliza en el PIB regional de la industria.

9. En 1984 cambian las reglas crediticias y de apoyo para el campo, con ello se implantan propiamente las reglas de la economía neoliberal para el sector agrícola, teniendo como consecuencia el final de la producción algodonera. Ya para este tiempo la producción industrial de leche era un sistema de producción sólido y con capacidad para iniciar sus procesos de diversificación industrial relacionados con los lácteos y derivados de la leche y la rama alimenticia en general. Con la caída del algodón y la creciente producción de leche y carne, la superficie cultivable que fue dejando el algodón se sustituyó obviamente por el cultivo de forrajes para satisfacer la demanda de alimento de ganado. Actualmente se siembran alrededor de 55 mil

hectáreas de diversos forrajes y ello agrava negativamente al medio ambiente, particularmente el recurso agua, causa de la actual sobreexplotación de los acuíferos de la región y la desertificación.

10. El Plan Nueva Laguna:

En 1989 como respuesta del gobierno federal y particularmente del Presidente de la República en ese tiempo, Carlos Salinas de Gortari, se impulsó el denominado Programa Nueva Laguna, que se pensó como una estrategia para impulsar la economía regional y del campo en particular. Su intención, que en la forma generó un proceso novedoso de participación de los diversos sectores sociales de la región con acuerdos específicos, no produjo en los hechos la política sostenida de desarrollo regional que se pretendía. De alguna manera, los recursos erogados mediante este programa paliaron la crisis económica que registró la región desde que la inversión y la economía ejidal se vinieron abajo, desde los primeros años de la década de los ochenta hasta los primeros años de la década de 1990.

11. El año de 1994 marca un nuevo período de reactivación de la economía en la región, sobre todo si se compara con los 10 años anteriores: la dinámica de la economía se acelera principalmente en el sector industrial, en parte por las maquiladoras que llegan a la región pero también por el crecimiento del sector agroindustrial y los nuevos negocios del sector comercial y de servicios que se expande y moderniza. A este proceso favorece la plena conurbación de las ciudades de Torreón, Gómez Palacio, Lerdo y parcialmente Matamoros.

12. El inicio del presente siglo define la vocación de Torreón y en general de la región: la industria, los negocios y el turismo, con lo cual se generan importantes inversiones en el sector comercial de tiendas departamentales, agencias automotrices, servicios diversos, hotelería, campos de golf y nuevos corredores

industriales, entre otros. El sector gobierno hace su parte: moderniza la infraestructura vial, lugares de interés cultural y recreativo e introduce nuevos servicios destinados a mejorar la atención del turismo de negocios, entre los que encuentran la remodelación y ampliación del aeropuerto.

¿Cuál es balance de estos procesos a la vuelta de un poco más de 100 años? Se podría responder: como impactos negativos se registra el incremento en la marginación social del campo tanto de ejidatarios como de jornaleros, obligándolos a una migración forzada hacia los Estados Unidos de Norteamérica o a los centros urbanos, de la región o de otras ciudades; otro aspecto en este sentido es el incremento en el deterioro ambiental de la región, ocasionado por efectos de los procesos productivos que acabamos de narrar y por la continuidad de políticas que agravan el deterioro ambiental, ejemplo de ello es el agua que, conociendo la grave sobreexplotación de los acuíferos, ni las autoridades ni los productores han propuesto estrategias que detengan o remedien dicha situación. En términos positivos los cambios y procesos generados en los últimos 15 años reflejan un incremento de la infraestructura para el desarrollo industrial, comercial, financiero y de servicios, asimismo de la imagen de negocios con que se perfila la zona urbana regional, principalmente de la ciudad de Torreón. Podríamos decir en síntesis que la apuesta que hace la región a su futuro en la edificación de una zona metropolitana de negocios que combine el importante crecimiento industrial, comercial y financiero con una ciudad de confort para el turismo de negocios con las comodidades y ventajas de otras ciudades comparables en el mundo.

Tal intención es un proceso del que todavía no está consciente la comunidad regional y hay factores que pueden obstaculizar ese camino. La visión donde se encuentra mejor dibujada esa intención es en el documento denominado “20-20”, ideado principalmente por el sector empresarial¹² y elaborado con la asesoría del Instituto Tecnológico de Estudios

Superiores de Monterrey, campus Laguna. Entre otros factores se pueden mencionar los siguientes: el deterioro de los recursos naturales (deforestación en la parte alta de la cuenca) y la sobreexplotación de los acuíferos de la región que en caso de colapso frenarían irremediablemente el desarrollo económico y social de la región; la potencial crisis social de los productores minifundistas del campo lagunero en reacción a la “expropiación” de los derechos de agua que ha comprado el sector privado, principalmente lechero y que ante una mayor presión por escasez de agua se crearía un conflicto social generalizado; la mejoría económica de la región no ha ido acompañada de alternativas sustentables de empleo para las población regional, de la ciudad y del campo; el crecimiento urbano conlleva un proceso de marginalidad urbana que si no es controlado adecuadamente, se convertirá en efectos sociales indeseables para el modelo de ciudad que se desea y, finalmente, habrá que advertir que por la complejidad, concentración urbana y su crecimiento, propiciará un aumento en el costo de vida para los habitantes y que tal situación crearía mayor marginación social, otro efecto indeseable para el modelo de ciudad al que se aspira.

Por lo anterior, cualquier propuesta de desarrollo regional sobre todo si ella se inscribe en una propuesta de desarrollo sostenible, requiere de un proceso de planeación con visión de futuro construida sobre la base de políticas públicas donde realmente participen los diversos actores de la región, tomando en cuenta sus propuestas, opiniones, decisiones y visión de futuro; y en conjunto, construir una plataforma de planificación regional cuya condición básica sea el consenso, la participación ciudadana y el desarrollo de un modelo de sociedad integral, es decir con políticas sostenibles y con una visión y acción sustentable en del medio ambiente.

Las estrategias de planificación regional en La Laguna.

Varios han sido los intentos en los últimos 50 años por implantar una planificación regional a través de políticas públicas mediante las cuales los actores sociales, empresarios y el gobierno local, buscan influir en la toma de decisiones de la región. Tales intentos han fracasado o bien sólo han conseguido un éxito parcial.

Ciertamente la complejidad de las problemáticas regionales y la dificultad de lograr el consenso en propuestas que tarde o temprano entran en conflicto con las competencias político-administrativas de los gobiernos municipales y estatales de la región, explican el fracaso. A nuestro juicio son cuatro los factores que han inhibido el éxito de esos intentos: a) imposición de las políticas desde arriba; b) falta o débil participación de la sociedad civil; c) implantar concepciones rígidas de planeación regional; y d) conflicto que se genera entre las competencias de los gobiernos estatales y municipales por la imposición de una instancia ejecutiva de planeación.

El problema ahora es que la colaboración de las entidades estatales y municipales involucradas en la planeación de la región, carece de una plataforma de planificación integral y estratégica; es decir: a) una base común de colaboración que tenga metas, programas, proyectos y acciones que representen objetivamente las demandas de la región alineadas a una visión y misión de largo plazo, resultado de un exhaustivo análisis -con base en indicadores regionales- de sus fortalezas, oportunidades, riesgos y debilidades; b) que el diseño, ejecución e implantación de los programas, proyectos y acciones se realicen sobre bases rigurosas de convocatoria abierta, licitación o adjudicación transparente; c) establecer un órgano de planificación ejecutivo que integre a representantes de gobierno, institucionales y de organizaciones ciudadanas, ellos por consenso deberán establecer los lineamientos estratégicos para desarrollar los programas, proyectos y acciones inmediatos, de corto, mediano y largo plazos; d) que el plan estratégico regional y el órgano de planificación ejecutivo sea respaldado por compromisos institucionales al más alto nivel de

las autoridades estatales y municipales ad hoc a sus propios órganos jurídicos; e) establecer mecanismos eficientes para la toma de decisiones las cuales deberán realizarse con transparencia y rendición de cuentas; f) definir reglas de participación efectiva de sociedad y de las organizaciones ciudadanas, empresariales, de educación, ciencia y tecnología; g) realizar estudios de inteligencia que permitan conocer y aprovechar las experiencias exitosas tanto del país como del extranjero, tanto en la implantación de políticas públicas como en planeación regional.

En los intentos de planificación regional una plataforma como la que enunciamos no se ha entendido del todo, para explicarnos pongamos un ejemplo trivial: de qué sirve tener aviones si no tenemos una plataforma adecuada. En la historia de la región se ha pensado que la colaboración y la planeación regional entre gobiernos y entre estos y la sociedad y los empresarios y organizaciones ciudadanas basta la “buena voluntad” o el compromiso político, lo cual sin duda es importante pero no suficiente y por ello pensamos que las experiencias anteriores no han tenido el éxito deseado; veamos de manera breve estos intentos:

a) **Plan de Rehabilitación**¹³

Concebido desde 1959, puesto en vigor en 1961 y operado de 1964 hasta 1972. Consistió básicamente en la construcción de 1,500 Km. de canales de riego con capacidad de conducción diferente, cuyo propósito principal fue controlar y reducir las pérdidas de agua superficial en el riego; y supuestamente, aliviar el proceso de sobreexplotación del acuífero que se aceleró desde 1940 y evidenció su colapso a finales de la década de 1950. Este Plan fue instrumentado por el gobierno federal con el apoyo de los gobiernos de los estados de Coahuila y Durango, dentro del contexto de la llamada “revolución verde”.

b) **Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de La Laguna.**

Tenía como propósito planear el territorio regional atendiendo a las prioridades estratégicas que en ese tiempo se consideraron. Sin duda el más completo con un órgano de planeación y con funciones y atribuciones legalmente prescritas a tal grado, que el origen de su fracaso haya sido precisamente eso.

Plan Nueva Laguna.¹⁴

Instrumentado por interés del ejecutivo federal, siendo Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, con nivel de Programa regional, aunque en la forma instrumentado por los gobiernos estatales de Coahuila y Durango y los gobiernos municipales de la región y las fuerzas políticas representativas; se materializó en siete acuerdos regionales estratégicos que recogen las demandas de los actores regionales y están concebidos con una visión de futuro. Aunque su intención, diseño e instrumentación fueron bien concebidos, su implementación fue vertical desde el ejecutivo federal, así lo entendían los actores participantes, sabían dónde estaba la toma de decisiones y que los criterios de ella eran políticos, nuevamente se careció de una plataforma que permitiera el aterrizaje de todos los acuerdos y proyectos.

c) Casi como consecuencia del fracaso del Plan Nueva Laguna, algunas fuerzas marginales de la sociedad civil, a principios de la década de 1990 propusieron la creación del **Estado de la Laguna**, cuyos límites serían los 15 municipios que configuran la región. Ello implicaba la autonomía del territorio con las características de cualquier entidad estatal del país. La propuesta aunque causó inquietud por alrededor de tres años, nunca fue una propuesta considerada como viable en ninguna instancia legislativa o de gobierno, ni fue sometida al referéndum de la sociedad.

d) **Programa de gran visión 20-20.**

Iniciativa del sector empresarial, cuyo sustento técnico y profesional fue el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Laguna, su antecedente se remonta al año de 1994 donde por encargo del entonces gobernador de Coahuila, Rogelio Montemayor Seguy, se realizó un estudio básicamente de diagnóstico y sus tendencias¹⁵ a partir de la información que arrojaban las estadísticas básicas y las actividades económicas más importantes del estado de Coahuila. Su interpretación destacaba principalmente las ventajas y oportunidades de los sectores y ramas empresariales y desde esa óptica se analizaron las demás variables sociales, educativas y de infraestructura de la región. Un producto que después el Tecnológico de Monterrey usó como modelo para venderlo a otros estados de la República. El 20-20 es una propuesta que recoge las expectativas de los participantes, expresadas en temas tan amplios de lo que se quisiera tener en la región. Como visión de largo plazo y sólo como una expresión de las expectativas es un buen ejercicio que deberá de pasar por un análisis de factibilidad en los términos que hemos propuesto.

e) Recientemente fue creada **Comisión Interestatal para el Desarrollo Regional**¹⁶ a finales del año 2004. Nace como una iniciativa de los organismos empresariales agrupados en el organismo cúpula denominado, Consejo Lagunero de la Iniciativa Privada, (CLIP) los cuales ante las demandas no resueltas en uno y otro lado de la región, hacen ver a los gobernadores de Coahuila y Durango la necesidad de sumar voluntades. Con la aceptación de ellos se instruyó a formar una Comisión que posteriormente tomaría el nombre de Comisión Interestatal para el Desarrollo Regional (CIDER) la cual tendría por encargo integrar grupos de trabajo en temas relevantes para la región, de ello se formaron 11 grupos de trabajo que fueron integrados por personas y organismos interesados en cada tema. El propósito era formular un diagnóstico, definir las problemáticas más relevantes y hacer las propuestas que a consideración de cada

mesa de trabajo debieran de incluirse en un programa regional. Desde luego a la voluntad de los gobernadores se integró la correspondiente de los gobiernos municipales que configuran la región, con el liderazgo de los alcaldes de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo.

El intento actual de planeación regional es resultado del proceso de participación de la sociedad civil, particularmente de los organismos empresariales, agrupados en el Consejo Lagunero de la Iniciativa Privada (CLIP) quien se ha convertido en portavoz de un poco más de 20 organizaciones que funcionan principalmente en las ciudades de Torreón y Gómez Palacio. La virtud del CLIP quien tiene menos de una década de vida, es su defensa y cuestionamiento a temas de índole regional, lo cual le ha permitido establecer vínculos con otras organizaciones de sociedad civil y consecuentemente, mayor fuerza de interlocución ante la autoridad sea estatal o municipal.

Sin embargo, ante la falta de una plataforma clara y precisa en los términos que la hemos planteado para materializar el apoyo de los gobiernos estatales y municipales o al menos para optimizar el funcionamiento de su organismo de planeación que es el CIDER, el éxito de este nuevo intento aún está en duda. En la firma del acuerdo, los gobernadores avalaron un documento inicial que describe las propuestas de las mesas de trabajo, más como testimonio de reconocimiento de la participación de los integrantes de las mesas que como una agenda de compromiso de los mandatarios estatales, tal vez se deba a que las propuestas requieren de un mayor trabajo analítico que evidencie su dimensión regional y estratégica, además de contar con el consenso de todos los actores tanto de quienes elaboran las propuestas como los beneficiarios de ellas.

El tamaño del problema

La extensión territorial de la comarca lagunera sumándole el municipio de Parras como lo hace la Comisión Nacional del Agua, tomando un criterio de cuenca hidrológica y por razones turísticas, es de 58,260 km² y comprende 16 municipios, 10 en Durango y 6 en Coahuila. Fisiográficamente se localiza en la meseta del norte, presenta un relieve plano alterado de lomeríos bajos y sierras de regular altura, las cuales dan lugar a numerosos valles intermontaña que, por sus características generales favorecen las actividades agropecuarias, las cuales se ven limitadas por la falta de agua¹⁷.

La población regional de acuerdo con los registros de INEGI¹⁸ para el año 2000 alcanza una población de 1'298 835 habitantes, partiendo de esta base y su proyección con las tasas de Consejo Nacional de Población, CONAPO¹⁹ para el año 2020 el crecimiento asciende a 1'414,734 habitantes.

A partir de 1990 se opera un movimiento migratorio importante a la zona urbana de la región. La población rural asentada en la periferia de la región, ante la falta de oportunidades de empleo principalmente, emigra las ciudades de Gómez Palacio y Torreón, generando demandas de servicios urbanos, agua para el uso público-urbano, vivienda, transporte y empleo.

Elementos para un análisis prospectivo

Elemento indispensable para la planeación regional deberá ser el aprendizaje de las experiencias exitosas tanto del país como en el extranjero. Cómo planear, es un problema de estrategia y método, también de la particularidad de cada región, sin embargo para el caso de La Laguna es importante observar las siguientes cuatro fases:

- La primera tiene que ver con la adecuación normativa que permita, sin invasión de competencias, la adecuada inclusión y participación de toda la sociedad regional.

- La segunda, será propiamente sobre el diseño de la política pública, proyecto o acciones que se pretenden implantar (la *hechura* como la conceptúa Aguilar Villanueva)¹⁹ el cual deberá ser acorde con la visión, misión objetivos estratégicos, metas, programas, proyectos y acciones que incluya la política pública, proceso muy importante y delicado, pues de su instrumentación dependerá el consenso y la factibilidad política de una planeación a futuro, delimitada por las metas de corto, mediano y largo plazos.
- En consecuencia la siguiente fase será la implantación; y en ella es indispensable el análisis de congruencia y factibilidad, es decir, la toma de decisiones deberá estar soportada por estudios de factibilidad técnica, económica, normativa, política, social, ambiental, etcétera, todo que permita prever el éxito de la política, proyecto o acción diseñada para impulsar el desarrollo regional.
- Finalmente, en la última fase deberá considerarse la evaluación de logros y resultados, que sin contravenir en lo sustancial de la política, permita corregir desviaciones e introducir cambios que fortalezcan la consecución de las metas.

El diseño de una política pública, término con el que generalizamos la implantación de un programa, proyecto, obra pública o acción de impacto regional, debe tener por principio que la toma de decisiones se haga con un nuevo enfoque: implantar una estrategia de desarrollo sostenible, que cambie la cultura política y administrativa de los gobiernos estatales y municipales, igualmente en las organizaciones de la sociedad civil involucradas y los ciudadanos en general; cambio que tendría enorme repercusión en la cultura y gestión de los asuntos prioritarios de la región, en el diseño de alternativas y mecanismos de

solución a las problemáticas regionales. Lo anterior implica trabajar con una nueva agenda de gobierno, un nuevo tipo de administración y un cambio del mismo gobierno, como ya lo advierte Aguilar Villanueva en la introducción de su antología:²¹ “al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: sean estas singulares, descentralizadas, subsidiarias o solidarias, pero corresponsables, en las que el gobierno y la sociedad enfrenten variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad.”

En tal sentido el proceso de diseño e implementación de políticas, la región deberá sustentarse en un paradigma teórico que privilegie la negociación y consenso con todos los actores regionales, desde una visión que tenga como base la planeación estratégica regional con lineamientos y estrategias de corto, mediano y largo plazos, que considere el desarrollo integral de la región, visualice sus amenazas y debilidades, pero también sus fortalezas y oportunidades; sus rezagos y riesgos en relación con sus objetivos estratégicos, visión y misión, así como el derrotero que siguen sus procesos actuales y su proyección de futuro.

Se requiere de nuevos enfoques y herramientas de análisis, algunas han sido incorporadas por las nuevas teorías de la administración²² y otras disciplinas interesadas en el análisis de problemáticas complejas mediante enfoques sistémicos, interdisciplinarios y

especializados para elaborar escenarios y estudios prospectivos de corto, mediano y largo plazos.

Finalmente, queremos insistir en dos cuestiones fundamentales que inciden en la planificación regional: en primer término la necesidad de diseñar, gestionar y formalizar una plataforma común sobre la cual se diseñe la planificación regional, ésta, por supuesto deberá tener el consenso y aprobación de los gobiernos que toman las decisiones en la planeación regional, para el caso de La Laguna, los gobiernos estatales y municipales de Coahuila y Durango. En segundo término, estar conscientes que la aprobación gubernamental no es suficiente, se requiere definir con claridad tanto en el análisis como en el diseño de cada política, cuatro etapas básicas: a) un diagnóstico situacional de la región y del impacto que tendrá la política que se pretende implantar; b) un estudio de prospectiva que tenga por objetivo alinear el resultado de la política a los objetivos estratégicos definidos en la planeación regional; c) elaborar análisis de escenarios de la política en cuestión, que permitan orientar su proceso y en caso necesario su corrección, y d) análisis de los factores que faciliten la gestión, administración y evaluación de la política, con dos propósitos: hacer eficiente la implantación respecto a sus metas y generar confianza en los actores de la región que participaron en ella.

Notas

¹ CORAGGIO, José Luis. Sobre la especialidad social y el concepto de región, tomado de La cuestión regional y los recursos naturales, Ensayos, Compilación de Héctor M. Capraro Tuset, primera edición, México 1987, pp. 34-36.

² UNIKEL, Luis et al El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, segunda edición, el Colegio de México, México 1978, Págs. 24 y 42

³ PONENCIA “El problema Urbano-regional en México” dictada por el Ing. Luis Unikel, director del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, junto con el Dr. Allan Lavell del mismo Centro, publicada por la GACETA UNAM, cuarta época, Vol. III, suplemento No. 20 Cd. Universitaria, 9 de agosto de 1979. Pág. 3

⁴ op. Cit. Unikel (1978) Pág. 59

⁵ op. Cit. Unikel, Lavell, Pág. 5

⁶ COMISIÓN DE CONURBACIÓN DE LA LAGUNA. Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Laguna, 5 TOMOS, edición, SAHOP, SPP y Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y los Gobiernos estatales de Coahuila y Durango, México 1979.

⁷ Op. Cit. Comisión de Conurbación de la Laguna, Tomo I, Pág. 7

⁸ BASOOLS, Batalla, Ángel et al. Lucha por el Espacio Social, regiones del norte y noreste de México, primera edición, 1986, Universidad Nacional Autónoma de México. Págs. 98 y 99

⁹ Cf. GARCIA, Rolando et al. Deterioro ambiental y pobreza en la abundancia productiva, caso de la Comarca Lagunera, edición IFIAS-CINVESTAV-IPN, con la colaboración del COLMEX, UAM-X y la UAdeC. , primera edición; México 1988. Para referencia de este marco conceptual y metodológico de Sistemas Complejos, ver “Food Systems and Society: A conceptual and Methodological Challenge”, UNRISD, Ginebra 1984, y “Conceptos básicos para el estudio de Sistemas Complejos”. En Los problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo”, compilado por Enrique Leff, Siglo XXI editores, México 1986.

¹⁰ Cf. GARCIA, Rolando et al. “Modernización en el Agro: ¿Ventajas comparativas para quien?, el caso de los cultivos comerciales en el bajío” editado por IFIAS-UNRISD-CINVESTAV, primera edición 1988, México. “La modernización Forzada del Trópico: el caso de Tabasco” editado por El Colegio de México, México, primera edición 1989 con la colaboración de IFIAS, UNRISD y CINVESTAV. El objetivo común de estos estudios estaba previsto por el programa ABC de IFIAS (Analysing Biospheric Changes) y se desarrolló en conjunción con el Programa UNRISD “Food Systems and Society”

¹¹ Este esquema es elaboración propia, tomando en cuenta los cambios registrados tanto en fuentes propias como de algunos otros autores. Cito entre las más importantes: Plana Manuel. “El reino del algodón en México: la estructura agraria de la Laguna (1855-1910)” edición por el R. Ayuntamiento de Torreón, 1991-1993, publicado dentro del Programa cultural de las fronteras, Torreón 1991, México., Hernández, Corichi Avelino. “Los cambios y procesos en el agro Lagunero 1936-1986” edición por la Universidad Autónoma de Coahuila, Saltillo, Coah. 1986, una publicación reciente es: Hernán Salas Quintanal. “Antropología, estudios rurales y cambio social” edición UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, México 2002.

¹² Estudio Gran Visión 2020 Comarca Lagunera. Documento coordinado por el Consejo de la Iniciativa Privada A.C (CLIP), con el auspicio del gobierno del Estado de Coahuila y Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Laguna, edición ITESM-CL. Torreón 2001. Para su elaboración se tomó la opinión de “300 ciudadanos y empresarios de los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios, gobierno, sector educativo, organismos no gubernamentales, jóvenes universitarios y damas de la región”

¹³ Plan de Rehabilitación del Distrito de Riego No. 17 en la Comarca Lagunera, implementado por la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y los gobiernos estatales de Coahuila y Durango. 1961

¹⁴ Plan Nueva Laguna, Comarca Lagunera 1989. Se integra por los siguientes documentos: Presentación, Balance general, 7 acuerdos específicos, y un documento de acciones municipales.

¹⁵ El informe se presentó en dos volúmenes y un resumen ejecutivo, con el título “Coahuila ante el reto del futuro” coeditado por ITESM, CONACYT, Gobierno del Estado de Coahuila y Fundación Desarrollo Económico de Coahuila. Torreón, Coah. México 1994

¹⁶ A iniciativa del Consejo Lagunero de la iniciativa privada (CLIP) reunió y propuso a los gobiernos de los Estados de Coahuila y Durango, el 24 de septiembre de 2004 en el marco del Foro “Comarca Lagunera” establecer una colaboración conjunta para dar respuesta a problemáticas regionales comunes. Con ello se da vida a la Comisión Interestatal para el desarrollo regional (CIDER). Un año más tarde en 2005 se firma el documento inicial que contempla las propuestas generadas por las mesas de trabajo organizadas por esta Comisión, así como el compromiso de los gobernadores a impulsar las acciones del CIDER.

¹⁷ Los datos que se incluyen fueron tomados del documento de divulgación de “Lineamientos regionales Cuencas Centrales del Norte” ITEPSA 1999, Torreón Coah, México CNA. pp. 30-32

¹⁸ Censo general de Población y Vivienda, INEGI, diciembre 2000

¹⁹ Para la proyección se usaron las TASAS de CONAPO para poblaciones de densidad baja, media y alta, ajustadas por la CNA 2002.

²⁰ Las fases que sigue una política pública están sustentadas en las aportaciones de más de 25 autores de las políticas públicas que han abundado en el análisis y conocimiento de cada una de estas fases, tanto desde una perspectiva teórica como de la evidencia de experiencias concretas. Todos esos trabajos han sido reunidos en la excelente antología en cuatro volúmenes editados por grupo editorial Miguel Ángel Porrúa y Luis F. Aguilar Villanueva, tercera edición 1ra. Reimpresión, México 2003; con los siguientes títulos: Volumen I “El estudio de las políticas públicas”, Volumen II “La hechura de las políticas”, Volumen III “Problemas públicos y agenda del gobierno” y Volumen IV “La implementación de las políticas”.

²¹ Op cit. Aguilar Villanueva. Introducción, Pág. 36

²² De la SIERRA, Cuspiner, Gerardo. “La administración, una interrogante social, política y ecológica” editorial Porrúa, primera edición, México 2004. pp. 22-25

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. CORAGGIO, José Luis. Sobre la especialidad social y el concepto de región, tomado de La cuestión regional y los recursos naturales, Ensayos, Compilación de Héctor M. Capraro Tuset, primera edición, México 1987
2. UNIKEL, Luis et al El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, segunda edición, el Colegio de México, México 1978.
3. COMISIÓN DE CONURBACIÓN DE LA LAGUNA. Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Laguna, 5 TOMOS, edición, SAHOP, SPP y Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y los Gobiernos estatales de Coahuila y Durango, México 1979.
4. UNIKEL, Luis et al El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, segunda edición, el Colegio de México, México 1978.
5. BASOOLS, Batalla, Ángel et al. Lucha por el Espacio Social, regiones del norte y noreste de México, primera edición, 1986, Universidad Nacional Autónoma de México.
6. UNIKEL, LAVELL et al “El problema Urbano-regional en México” ponencia dictada por el Ing. Luis Unikel, director del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, junto con el Dr. Allan Lavell del mismo Centro, publicada por la GACETA UNAM, cuarta época, Vol. III, suplemento No. 20 Cd. Universitaria, 9 de agosto de 1979.
7. GARCIA, Rolando et al. Deterioro ambiental y pobreza en la abundancia productiva, caso de la Comarca Lagunera, edición IFIAS-CINVESTAV-IPN, con la colaboración del COLMEX, UAM-X y la UAdeC. , primera edición; México 1988.
8. GARCIA, Rolando. “Food Systems and Society: A conceptual and Methodological Challenge”, UNRISD, Ginebra 1984.

9. GARCIA, Rolando “Conceptos básicos para el estudio de Sistemas Complejos”. en Los problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo”, compilado por Enrique Leff, Siglo XXI editores, México 1986.
10. TUDELA, Fernando, et al “La modernización Forzada del Trópico: el caso de Tabasco” editado por El colegio de México, México, primera edición 1989 con la colaboración de IFIAS, UNRISD y CINVESTAV.
11. PLANA, Manuel. “El reino del algodón en México: la estructura agraria de la Laguna (1855-1910)” edición por el R. Ayuntamiento de Torreón, 1991-1993, publicado dentro del Programa cultural de las fronteras, Torreón 1991, México.
12. HERNÁNDEZ, Corichi Avelino. “Los cambios y procesos en el agro Lagunero 1936-1986” edición por la Universidad Autónoma de Coahuila, Saltillo, Coah. 1986.
13. SALAS, Quintanal, Hernan “Antropología, estudios rurales y cambio social” edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Antropológicas, México 2002.
14. Gran Visión 2020 Comarca Lagunera. Documento coordinado por el Consejo de la Iniciativa Privada A.C (CLIP) con el auspicio del gobierno del Estado de Coahuila y el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Laguna, edición ITESM-CL. Torreón 2001.
15. AGUILAR, Villanueva, Luis F. Antología de Políticas Públicas, editada en cuatro volúmenes, por el mismo autor y Miguel Ángel Porrúa, tercera edición 1ra. Reimpresión, México 2003. con los siguientes títulos: Volumen I “El estudio de las políticas públicas”, Volumen II “La hechura de las políticas”, Volumen III “Problemas públicos y agenda del gobierno” y Volumen IV “La implementación de las políticas”.
16. ITEPSA, CNA. “Lineamientos regionales para la región VII Cuencas Centrales del Norte” estudio de Gran Visión 2000-2020. Torreón, Coah. 1999, México, Resumen ejecutivo y documento de divulgación.
17. GOBIERNOS ESTATALES DE COAHUILA Y DURANGO. “Plan Nueva Laguna”, Comarca Lagunera 1989. incluye los siguientes documentos: Presentación, Balance general, 7 acuerdos específicos, y un documento de acciones municipales.
18. ITESM-CL “Coahuila ante el reto del futuro” resumen ejecutivo. coeditado por ITESM, CONACYT, Gobierno del Estado de Coahuila y Fundación Desarrollo Económico de Coahuila. Torreón, Coah. México 1994.
19. DE LA SIERRA, Cuspinera, Gerardo. “La administración, una interrogante social, política y ecológica” editorial Porrúa, primera edición, México 2004.
20. ACUERDO con el que se instala la “Comisión Interestatal para el Desarrollo Regional” de la Comarca Lagunera (CIDER) encargada del diseño para planeación y elaboración de acciones que se llevarán a cabo en la Laguna para impulsar el desarrollo en nueve áreas estratégicas. Firmado por los gobiernos de los Estados de Coahuila y Durango, noviembre 2004, Gómez Palacio, Dgo. México.
21. SARH. “Agua y sociedad, una historia de las obras hidráulicas en México”, edición a cargo de la subcoordinación del IMTA, en su edición intervinieron Santiago Funes, Emilio Mendoza Kaplan, Enrique Lezama Muñoz y Guillermo Enrique Ortega Gil. Noviembre 1988, México.
22. BASSOLS, Mario, Donoso, Massolo y Méndez compiladores. “Antología de Sociología Urbana” Editorial, Universidad Autónoma de México, Colección de ciencias sociales FCPyS UNAM, México 1988.
23. DE LA GARZA, Toledo Enrique et al “Políticas públicas alternativas en México” colección la democracia en México a cargo de Pablo González Casanova y Daniel Cazés. La Jornada ediciones y el Centro de Investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades/UNAM, primera edición, mayo 1996.
24. NEIRA, Alva, Eduardo et al. “El desarrollo Sustentable y las metrópolis latinoamericanas” segundo foro del Ajusco, editorial El Colegio de México en colaboración con el PNUMA, primera edición 1996, México.
25. FRITSCHER, Mundt, Magda. Et al “Procesos rurales y urbanos en el México actual” editorial Universidad autonomía Metropolitana, unidad Iztapalapa, 1991, México.

26. ONU Informe “Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina” editado por CEPAL y PNUMA, Santiago de Chile. 1997.
27. THUMSER, Gabriele, Olivieri y Senejovich. Coordinadores. “Sistemas ambientales y Planificación del Desarrollo” coedición: ediciones SIAP, Programa Latinoamericano de Sistemas Ambientales (SIAP) y SEDUE. Primera edición, 1987, México.
28. LÓPEZ de Alba, Federico. “Evaluación del impacto ambiental, instrumento para el desarrollo” editado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México y el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial, primera edición 1986, Toluca, México.
29. LEZAMA, José Luis. “Sociedad, espacio y población” documentos de docencia no. 5 del Centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano, editorial. El Colegio de México, primera edición 1991, México.
30. LOZANO, Domínguez Leonel. “Federalismo y medio ambiente en México y Alemania” serie: diálogo México-Alemania No. 4, editorial, Fundación Friedrich Ebert, 2002 México.
31. ROEMER, Andrés. “Derecho y Economía: políticas públicas del agua” colección, las ciencias sociales, segunda época, coedición: Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, CIDE y el Centro de Estudios de Gobernabilidad y Política Pública A.C., segunda edición, 2000, México.
32. DÁVILA, Flores, Mario. “Análisis del sector exportador de Coahuila” editado por la Universidad Autónoma de Coahuila y el Colegio de Economistas de Coahuila, Saltillo, Coah. 1996, México.
33. GARCÍA, Hernández Luis, Del Valle y Macías et al “Los sistemas lecheros de México, Estados Unidos y Canadá y sus interrelaciones” editorial, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y UAM Xochimilco, primera edición 1997 México.
34. AGUILAR, Valdés A. y Luévanos. “El impacto social y económico de la Ganadería Lechera” quinta edición, 1998, Grupo LALA, Torreón, Coah. México.
35. Martínez B. Estela, Álvarez, García y Del valle. et al. “Dinámica del Sistema Lechero Mexicano en el marco regional y global”. Coedición: Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Sociales y Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM, y UAM-Xochimilco, primera edición 1999 México.
36. LASSONDE, Louise. “Los desafíos de la demografía” primera edición en español 1977, editorial FCE y UNAM, México.
37. SÁNCHEZ, González José y Pineda G. coord. “El Estado del arte en la administración pública” editado por Revista conmemorativa del Colegio 1999, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México. Edición del 25 aniversario 1974-1999.
38. LÓPEZ, Espinoza, Mario. “Remesas de mexicanos en el exterior y su vinculación con el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades de origen”, estudio sobre migraciones internacionales No. 59, OIT, 2002 Ginebra Suiza.
39. CONAPO “Reunión Nacional sobre Distribución de la Población, Migración y Desarrollo” edición, CONAPO, Guadalajara, 1984 México.
40. INEGI “Mujeres y Hombres en México”. Edición 2001 México.
41. CONAPO “La situación demográfica de México” edición Consejo Nacional de Población, primera edición, 2000, México.

Comentarios a la propuesta de Reforma de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Coahuila.

**Armando Mercado Hernández
Universidad Iberoamericana Laguna**

PALABRAS CLAVES.-

Reforma. Autonomía. Ciudadanización. Atribuciones. Funcionamiento.

I.- Introducción.

II.- Antecedentes.

III.- Análisis de ley.

III.- Conclusiones.

IV.- Bibliografía

I.- Introducción.

El presente trabajo busca analizar el proyecto de Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC), desde varios fundamentos, como los Principios de París, leyes orgánicas, etc., Considerando que para que realmente sea eficaz un organismo de esta índole debe contener ciertos mínimos, a saber: determinación de competencia; creación legislativa; nombramiento y perfil del Ombudsman; independencia política, administrativa presupuestaria y funcional; coordinación con otras instituciones y organismos no gubernamentales (ONG's); publicidad de sus actuaciones y acciones; consejo asesor de miembros de la sociedad civil. Lamentablemente, Coahuila es de los últimos estados en promover una reforma a su Ley Orgánica de la CDHEC, después del movimiento de reforma que se dio en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), obteniendo su autonomía en 1999. Bien lo señala en opinión citada en el diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México: "La autonomía debió haberse extendido a todos los organismos públicos que forman parte del sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, la Constitución sólo se refiere en este aspecto a la CNDH".¹

¹ ONU. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. 2003, pág. 7

Motivada la reforma por la presidencia de la CDHEC inició el proceso a través de foros de discusiones en distintas partes del estado de Coahuila, con ello se recibieron cientos de propuestas para modificar la ley orgánica. Los foros implementados fueron positivos como sustento para abrir a la sociedad civil el proyecto de ley. Sin embargo, por el desconocimiento del tema por parte de muchos de los participantes, este proceso careció de propuestas válidas, salvo por las aportaciones de los organismos civiles de Derechos Humanos, usuarios del sistema de la Comisión. Una vez efectuados los foros se recabó toda la información para dar paso a la elaboración del proyecto, desfavorablemente no hubo una retroalimentación del proyecto elaborado por parte de los organismos civiles participantes. Es fundamental que la ley garantice una eficacia de su trabajo en Derechos Humanos. Este trabajo presentará algunas observaciones respecto de algunos artículos que consideramos positivos y negativos a luz de los distintos ordenamientos jurídicos ya reformados e incluso bajo los Principios de París y otros documentos relacionados.

II.- Antecedentes.

La institución del Ombudsman surge en Suecia y nació con la Constitución de 1809. Comisionado por el Parlamento Nacional, el Ombudsman supervisaba la legalidad de los actos de la administración pública, denunciaba abusos de poder en los lugares más remotos del reinado y hacía propuestas para sancionar a servidores públicos y mejorar el funcionamiento general del servicio civil.

En el resto del mundo, el Ombudsman, o defensor del pueblo, mediador, procurador de justicia o comisión de Derechos Humanos son de reciente creación. Primero se adoptó el modelo en Finlandia al término de la primera guerra mundial, y en Dinamarca y Noruega después de la Segunda; pero no fue sino hasta los años sesenta que la institución empezó a obtener una amplia aceptación en varios países. En esos tiempos, la figura del Ombudsman se extendió particularmente en Europa occidental, pero también en países más remotos, como Canadá y Nueva Zelanda.

En 1974, la Gran Bretaña fue el primer país que creó figuras del Ombudsman en el ámbito local, y así dio por primera vez el paso para crear un sistema nacional de Ombudsman.

La instauración del Defensor del Pueblo en España y del Procurador de Justicia en Portugal, tras la democratización política en estos países durante los años setenta, influyó en la creación de instituciones del Ombudsman en varios países de América Latina durante la época de la apertura política del continente, en los años ochenta y noventa.

El 31 de mayo de 1985, Guatemala es el primer país en América Latina en crear una defensoría de los Derechos Humanos. Así, este país inició en el continente una historia sucesiva de divulgación del modelo, la cual tuvo mayor intensidad a principios de los años noventa.

Para continuar con este ejemplo, en 1986 Costa Rica creó la Defensoría del Pueblo; El Salvador, la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos; México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en Honduras, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; Paraguay, el Defensor del Pueblo; 1996, Perú, la Defensoría del Pueblo; 1997, Bolivia, Ecuador y Panamá, el Defensor del Pueblo, y en 2001, Venezuela, el Defensor del Pueblo.

En México los posibles antecedentes respecto a la defensa de los Derechos Humanos lo constituyen la Procuraduría de los Pobres fundada en 1847 por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí; en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor; en 1979 la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León; en 1983 la Procuraduría de los Vecinos de la ciudad de Colima; en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM; en 1988 la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes; en 1989 la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

A inicios de los noventa se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Inicialmente este nuevo ente levantó muchas críticas por su dependencia directa con el poder ejecutivo. En el año de 1999 se modificó el artículo 102 de la Constitución que dio paso a la CNDH obtener su autonomía.

En lo que respecta a las comisiones locales el proceso ha sido disímil, mientras que unas mantienen el mismo régimen jurídico otras han presentado un avance considerable en cuanto autonomía y ciudadanización.

III.- Análisis de la Ley.

En su parte general el proyecto de Ley contiene 166 artículos y siete transitorios, integrados por cinco títulos denominados: primero, disposiciones generales; el segundo, competencia, integración y organización de la Comisión; tercero, servicios que presta a la Comisión; cuarto, concierne a los criterios generales; y quinto, al régimen divididos por títulos, capítulos, secciones, apartados y subapartados. Es una ley que en su estructura mantiene lo común a número de artículos. Sin embargo, presenta deficiencias en cuanto a su técnica legislativa.

ARTÍCULO 1. *La presente ley es de interés y orden público. Su observancia será obligatoria en el régimen interior del Estado de Coahuila de Zaragoza y tiene por objeto:*

I. Establecer las bases y los principios fundamentales que habrán de regular el estudio, la promoción, divulgación y protección de los derechos humanos en Coahuila.

En esta parte del artículo señala que la ley tiene por objeto regular todo lo referente a los Derechos Humanos, sin embargo, en todo el desarrollo del proyecto únicamente trata sobre la función de la CDHEC, asimismo resulta incongruente que una ley deje fuera el trabajo de los organismos civiles de Derechos Humanos. Este apartado tiene su origen en la propuesta de reforma constitucional estatal.

ARTÍCULO 3. *La Comisión de Derechos Humanos, dentro del régimen interior de la entidad y en los términos que establece la Constitución Política del Estado, esta ley y demás disposiciones aplicables, es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.*

Destaca el artículo por establecer su naturaleza jurídica como un ente independiente de cualquier organismo.

ARTÍCULO 4. *Para garantizar su autonomía constitucional, la Comisión será independiente en el desempeño de sus funciones, las que ejercerá con base en los principios de esencialidad, permanencia, independencia, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático de derecho.*

Se destaca la importancia de la autonomía que proviene de la constitución local dando mayor sustento a la autonomía, pieza fundamental en el actuar de las comisiones. La autonomía es esencial en el trabajo de las comisiones, si bien es cierto, las comisiones pertenecen al estado, no son órganos de gobierno. Tal y como lo sugiere el Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) Roberto Cuéllar:

“Es imperativo que el Ombudsman sea creado por la propia Constitución Política y que cuente con una ley reguladora, así como que tenga la facultad de auto regularse. Esto le permitirá gozar de legitimidad e independencia en sus actuaciones y obstaculizará que un gobierno determinado, al sentirse seriamente amenazado por la institución, trate de desmantelarla o cercenarle parte de sus facultades”.²

Conforme a lo que señala el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México: “La autonomía se justifica plenamente para conferirles total libertad e independencia ante las propias autoridades cuya conducta deben supervisar”.³

Asimismo los Principios de París señalan: “*La institución nacional tendrá el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia*”⁴

² Cuéllar Martínez Roberto. *Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman* “. Obtenido 12 de marzo de 2006 de <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet>

³ ONU. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. 2003, pág. 7

⁴ ONU. *Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)*. 1991.

ARTÍCULO 7. *La Comisión podrá promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales, en los términos que establece la Constitución y demás disposiciones aplicables.*

Acorde con el texto constitucional la ley faculta a la CDHEC a interponer controversias constitucionales y acciones anticonstitucionales, considerando acertada esta propuesta, ya que un momento dado permite al Ombudsman interponer dichos recursos cuando exista una violación a los Derechos Humanos. Bien lo señala en la exposición de motivos de la ley “*Esta iniciativa de ley establece también la facultad de ejercitar la acción de inconstitucionalidad de la Comisión, lo cual la ubica por encima de las otras entidades de la federación y sólo a la par del Defensor del Pueblo español*”⁵.

Artículo 10. *El patrimonio se integrará por:*

[...]

III. Los subsidios y aportaciones, periódicas o eventuales, que reciba de los gobiernos federal, estatal y municipales y los que obtenga de instituciones públicas o privadas, así como de personas físicas o morales.

Esta disposición es pertinente ya que le da variedad a las opciones de financiamiento, considerando que no dependen exclusivamente del presupuesto asignado por el Congreso, buscando así mayor independencia económica.

ARTÍCULO 14. *La Comisión tendrá el presupuesto que anualmente le asigne el Congreso, a través del Presupuesto de Egresos del Estado.*

ARTÍCULO 15. *La Comisión elaborará anualmente su propio proyecto de presupuesto de egresos y lo remitirá al Ejecutivo del Estado, a fin de que éste, en los términos de las disposiciones aplicables, lo envíe en su oportunidad al Congreso para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación.*

⁵ Exposición de motivos de Proyecto de la Ley Orgánica de la CEDHC.

ARTÍCULO 16. *El proyecto de presupuesto de egresos de la Comisión no podrá ser modificado por el Poder Ejecutivo del Estado.*

[...]

La Comisión ejercerá libremente su presupuesto, con observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia.

Los artículos 14, 15 y 16 establecen las bases y características del presupuesto, siendo principalmente la de ser un presupuesto anual, si bien es cierto todavía tiene que ser enviado el proyecto de presupuesto al Ejecutivo del Estado, en posterior artículo se establece el “candado” para el Ejecutivo del Estado, éste no podrá modificarlo, así lo señala Emilio Álvarez Icaza, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.⁶:

ARTÍCULO 20. *Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:*

...

XIX. Promover y velar porque todas las personas disfruten de todos los derechos que les están reconocidos en los ordenamientos e instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y/o locales.

XXI. Promover ante la instancia judicial correspondiente, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

XXV. Solicitar asesoría de organizaciones internacionales, nacionales y/o locales en materia de Derechos Humanos.

XXIX. Solicitar por conducto del Consejo ante el Congreso, su intervención, como órgano político para conocer y valorar sobre las causas y motivos por los cuales las autoridades o servidores públicos respectivos hayan desestimado las recomendaciones emitidas por la Comisión, tratándose de aquellos casos en los que por la gravedad del asunto, sea necesaria su intervención.

De las 30 atribuciones contempladas, resaltó cuatro que considero adecuadas para el funcionamiento eficaz de la Comisión; incluir nuevamente dentro de las atribuciones la facultad de interponer controversias y acciones de anticonstitucionalidad refuerza dicha facultad; la mención de los tratados internacionales abre el parteaguas a la visión de los Derechos Humanos Internacionales, así como posibilidad de acudir a instancias internacionales, entre otros, a los del sistema interamericano de protección a los

⁶ Álvarez Icaza Longoria, Emilio., (2004). La necesidad de un ombudsman autónomo e independiente en México. *DFensor*,(8), 45-50.

Derechos Humanos vía *amicus curie*, que amplía el desarrollo de sus facultades y fortalece el actuar de la Comisión ⁷; el establecimiento del recurso de revisión por parte del Congreso de las recomendaciones desestimadas da un paso para que las mismas sean acatadas o exigibles. Aunque no se contempla en el proyecto de ley, la comisión esta facultada para promover iniciativas de ley conforme a lo dispuesto en el proyecto de reforma constitucional. En otro orden de ideas, hubiera resultado idóneo que se incluyera dentro de las atribuciones la facultad de supervisar no sólo centros de reclusión, sino también hospitales, albergues, sitios de retención y otros que implique población internada.⁸

ARTÍCULO 30. *El Consejo se integrará por seis Consejeros propietarios y el Presidente de la Comisión.*

El Presidente de la Comisión lo será también del Consejo.

El titular de la Secretaría Técnica lo será también del Consejo. Participará en las sesiones que éste celebre con voz pero sin voto.

ARTÍCULO 31. *Para ser Consejero, propietario o suplente, de la Comisión se deberán reunir los siguientes requisitos:*

- 1 .Ser mexicano y coahuilense en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.*
- 2 .Contar con buena reputación en la sociedad coahuilense.*
- 3. Contar con título profesional de licenciatura en cualquiera de las ciencias y tener conocimientos en la materia de Derechos Humanos.*
- 4. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de elección popular federal, estatal o municipal, durante los tres años anteriores a su designación.*
- 5. No desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.*

- 6. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político, nacional o estatal, durante los tres años anteriores a su designación.*

⁷ ONU. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México... op. cit.,* pág. 7

⁸ ONU. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México... op. cit.,* pág. 8

ARTÍCULO 33. *La designación los Consejeros, propietarios y suplentes, de la Comisión, se realizará de la manera siguiente:*

I. El Congreso emitirá una convocatoria a la ciudadanía coahuilense, en la que señalará las bases generales a que se sujetará el registro y selección de candidatos, así como los plazos que correspondan para la presentación de solicitudes y demás documentos que se determinen.

Esta convocatoria se emitirá en la misma fecha en que se convoque para la designación del Presidente de la Comisión.

II. Para la selección de candidatos a consejeros, una vez emitida la convocatoria, el Instituto⁹ instrumentará un procedimiento de selección conforme a las bases siguientes:

1. El Instituto designará, de entre sus consejeros, a quienes habrán de integrar una comisión instructora y dictaminadora. Esta comisión establecerá los mecanismos para la recepción de solicitudes, así como para la verificación de requisitos y la evaluación correspondiente.

2. La comisión instructora y dictaminadora señalará lugar y fecha para la presentación de los exámenes de selección que determine. A cada solicitante entregará los contenidos temáticos que estime convenientes.

3. El Instituto elaborará, aplicará y evaluará, a través de la comisión instructora y dictaminadora, los exámenes que correspondan.

4. Una vez aplicados y evaluados los exámenes, la comisión instructora y dictaminadora remitirá al Congreso, debidamente certificados, los resultados de los mismos.

III. El Congreso integrará una comisión legislativa que tendrá a su cargo, con base en los resultados que remita el Instituto, la selección de aquellos candidatos que, reuniendo los requisitos señalados por esta ley, cuenten con los méritos para ser designados consejeros. Esta comisión legislativa elaborará el dictamen que corresponda en el que formulará la propuesta respectiva que someterá a la aprobación del Pleno del Congreso.

IV. La propuesta deberá incluir, de ser posible, cuando menos doce candidatos.

V. Con base en la propuesta formulada por la comisión legislativa, el Pleno con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, designará a seis consejeros propietarios y

⁹ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

seis suplentes. En el caso de estos últimos, establecerá el orden en que deberán ser llamados para cubrir las ausencias definitivas de los consejeros propietarios.

ARTÍCULO 38. *El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:*

I. Establecer los lineamientos generales para el funcionamiento de la Comisión.

II. Aprobar y emitir el reglamento Interior de la Comisión, así como todas aquellas otras disposiciones que sean necesarias para su funcionamiento.

Cuando se requiera de la interpretación de cualquier disposición del Reglamento interior o de aspectos que éste no prevea, el Presidente de la Comisión lo someterá a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo.

III. Conocer y aprobar, previamente a su publicación, el informe que deberá formular anualmente el Presidente, para dar a conocer las actividades de la Comisión.

IV. Pedir información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o hayan sido resueltos por la Comisión.

V. Conocer el informe del Presidente de la Comisión, respecto al ejercicio presupuestal anual.

VI. Aprobar el establecimiento y operación de las Visitadurías de la Comisión.

VII. Designar, a propuesta del Presidente, a quien habrá de ocupar la Contraloría.

VIII. Acordar el funcionamiento e integración de las comisiones del Consejo.

IX. Aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de la Comisión y el Código de Ética.

El Estatuto determinará las bases a que se sujetará el sistema para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función de estudio, promoción, difusión y protección de los Derechos Humanos, y la estabilidad en el empleo, con base en el mérito y con el fin de impulsar dicha función en beneficio de la sociedad coahuilense.

El Código de Ética establecerá los principios que ayuden al discernimiento de las decisiones prácticas de los funcionarios del organismo público autónomo, atendiendo de modo eminente a la dignidad de la persona para actuar en el mejor interés del respeto sus derechos fundamentales en la resolución de los conflictos planteados ante la Comisión.

X. Las demás que le confiera esta Ley, el Reglamento de la misma u otras disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 34. *Las determinaciones y resoluciones que emitan la comisión instructora y dictaminadora del Instituto y la comisión del Congreso serán definitivas e inatacables.*

ARTÍCULO 36. *Los consejeros propietarios recibirán una adecuada remuneración por el desempeño de su cargo. Dicha remuneración será irrenunciable y no podrá ser disminuida durante su encargo.*

ARTÍCULO 47. *Durante el desempeño de su función, los consejeros no podrán ocupar ningún otro empleo, cargo o comisión oficial, excepción hecha en los que actúen en representación del Consejo y de los que desempeñen en forma honorífica en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.*

ARTICULO 49. *Al frente de la Comisión y del Consejo habrá un Presidente que será designado por el Congreso en los términos previstos por esta ley.*

A través de las diversas experiencias la participación ciudadana en el Consejo se ha convertido en el soporte y respaldo del actuar de las comisiones, al respecto, algunas consideraciones para tomar en cuenta en esta propuesta de Consejo:

1.- En primer lugar, para resaltar la ambigüedad del Consejo respecto a ello es pertinente el comentario sobre el proyecto de Ley de la CDHEC de Carlos Mercado Casillas, actual secretario técnico de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco: “No se define el tipo de órgano que se trata. Al inicio del capítulo se dice que es administrativo y en sus atribuciones solamente se advierte que es de reglamentación y para dictar criterios generales de actuación, pero no para decidir la forma en cómo va administrarse la institución”¹⁰.

2.- No establece un rango de edad permitido, presumiendo que es a partir de obtener la ciudadanía en adelante. Lo idóneo es que a partir de una experiencia comprobada pueda ser consejero.

3.- Considero positivo que se establezca el apartidismo para ocupar el cargo de consejero.

4.- Carece de claridad el procedimiento de selección de candidatos a consejeros, inoportuna resulta desde mi punto de vista, la inclusión en el procedimiento del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, ya que hasta el momento en sus diversas

¹⁰ Mercado, Casillas Carlos. (2006) Comentarios al proyecto de Ley de la CDEHC.

actuaciones no ha tenido la credibilidad suficiente, debido a la afiliación partidista de los consejeros del Instituto.

5.- Se carece del apoyo de las instituciones de educación superior de Coahuila para la elaboración de los exámenes, anulando la posibilidad de integrar un examen de calidad.

6.- Falta claridad en el mecanismo de designación de los consejeros, ya que a primera vista pareciera que la comisión legislativa tendrá margen amplio para designar en el entendido de tener méritos.

7.- La participación del Pleno en la designación de los consejeros le da realce e importancia a dicha designación, disminuyendo el ocultismo en dicho proceder de unos cuantos diputados.

8.- No se considera la opción de impugnar la decisión de la comisión instructora y dictaminadora del Instituto y la comisión del Congreso.

9.- Desafortunada resulta la disposición de la renumeración económica, contradiciendo la naturaleza del Consejo, convirtiendo el cargo en un empleo demandado, dejando fuera la imparcialidad en las opiniones y la independencia, desapareciendo la participación ciudadana legítima para intervenir en el control de calidad de las administraciones públicas, con una convicción basada en su cargo honorífico, es decir no son servidores públicos en estricto derecho, sino ciudadanos que comparten su experiencia. Por tanto, dotarlos de renumeraciones es convertirlos en servidores públicos, sujetos a las inercias políticas, incluso se cae en el riesgo de convertirlo en un puesto político donde se pueda acomodar a la gente por amistad o alguna otra relación provocando que un momento dado los integrantes del consejo no denuncien, no colaboren e inhiban la labor de la Comisión. Al respecto, debemos recordar la intervención del diputado federal Amador Rodríguez Lozano en la discusión que se dio al dictamen de aprobación de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 23 de junio de 1992 en el pleno de la H. Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos:

“He solicitado el uso de la palabra en los términos del 108, con el propósito de fundamentar las razones que llevaron a los miembros de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, a proponer a ustedes la aprobación del dictamen relativo a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

[...] se mantiene y fortalece al consejo. Para que como órgano de representación de la sociedad auxilie al Ombudsman en su tarea. Vale la pena resaltar que el consejo es una aportación de la experiencia mexicana al modelo y a la doctrina del Ombudsman, por medio de la cual se auspicia una mayor participación de la sociedad civil [...] Por ello, además de que deberán ser de reconocido prestigio, se les otorga el carácter de honorario, es decir, sin retribución alguna”.

ARTÍCULO 50. *Para ser designado Presidente de la Comisión, se deberán satisfacer los siguientes requisitos:*

- I. Ser mexicano y coahuilense en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.*
- II. Tener cumplidos treinta y cinco años de edad al día de su designación.*
- III. Contar con buena reputación en la sociedad coahuilense.*
- IV. No haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión de más de un año; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena*
- V. Contar con título profesional de licenciatura en cualquiera de las ciencias, preferentemente en la de Derecho y acreditar un ejercicio de cuando menos cinco años o tener conocimientos en la materia de Derechos Humanos.*
- VI. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de elección popular federal, estatal o municipal, durante los tres años anteriores a su designación.*
- VII. No desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.*
- VIII. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político, nacional o estatal, durante los tres años anteriores a su designación.*
- IX. No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de Justicia del Estado, Subsecretario o Director en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a menos de que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.*
- X. Haber cumplido, en todos sus términos con el procedimiento de designación previsto en esta ley.*

XI. *Haber residido en el Estado cuando menos los tres años anteriores a la fecha de la designación.*

ARTICULO 52. *La designación del Presidente de la Comisión se realizará de la manera siguiente:*

I. El Congreso emitirá una convocatoria a la ciudadanía coahuilense, en la que señalará las bases generales a que se sujetará el registro y selección de candidatos, así como los plazos que correspondan para la presentación de solicitudes y demás documentos que se determinen.

Esta convocatoria se emitirá en la misma fecha en que se convoque para la designación Consejeros de la Comisión.

La convocatoria se formulará a más tardar sesenta días naturales anteriores a la fecha en que haya de designarse al Presidente atendiendo para ello, a la fecha de conclusión del periodo del que se encuentre en funciones.

II. Para la selección de candidatos a Presidente, una vez emitida la convocatoria, el Instituto instrumentará un procedimiento de selección conforme a las bases siguientes:

1. El Instituto designará, de entre sus consejeros, a quienes habrán de integrar una comisión instructora y dictaminadora. Esta comisión establecerá los mecanismos para la recepción de solicitudes, así como para la verificación de requisitos y la evaluación correspondiente.

2. La comisión instructora y dictaminadora señalará lugar y fecha para la presentación de los exámenes de selección que determine. A cada solicitante entregará los contenidos temáticos que estime convenientes.

III. El Instituto elaborará, aplicará y evaluará, a través de la comisión instructora y dictaminadora, los exámenes que correspondan.

IV. Una vez aplicados y evaluados los exámenes, la comisión instructora y dictaminadora remitirá al Congreso, debidamente certificados, los resultados de los mismos.

V. El Congreso integrará una comisión legislativa que tendrá a su cargo, con base en los resultados que remita el Instituto, la selección de tres candidatos que, reuniendo los requisitos señalados por esta ley, cuenten con los méritos para que cualquiera de ellos se designado Presidente. Esta comisión elaborará el dictamen que corresponda en el que formulará la terna respectiva que someterá a la aprobación del Pleno del Congreso.

VI. *Con base en la propuesta formulada por la comisión legislativa, el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, designará al Presidente de la Comisión.*

VII. *En caso de que no se obtenga la votación señalada, el Congreso solicitará a la comisión legislativa proponga una nueva terna, en forma parcial o total, según se acuerde. De los candidatos que figuren en esta terna se hará la designación definitiva.*

ARTÍCULO 54. *Para determinar sobre la ratificación o no del Presidente y de los Consejeros de la Comisión, cuando proceda, el Congreso del Estado, 20 días naturales anteriores a fecha en que deba emitir las convocatorias a que se refiere esta ley, designará una comisión de diputados a efecto de que, con base en los informes que ante el Congreso hubiere presentado la Comisión, evalúe el ejercicio del titular y de los Consejeros de la Comisión.*

La comisión de diputados, además llevará a cabo además, una amplia auscultación y consulta entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre las instituciones académicas y universitarias y entre los organismos públicos y privados defensores o promotores de derechos humanos, para oír su opinión al respecto.

Con base en la auscultación y consulta realizada a la sociedad y en el análisis de los informes, la comisión de diputados, dentro de los 30 días siguientes a que le fuera encomendada la evaluación, propondrá al pleno del Congreso la ratificación del Presidente y Consejeros o, en su caso, la determinación de que el Congreso emita la convocatoria para elegir nuevo Presidente y Consejeros, estándose a lo dispuesto a previsto en esta ley para las designaciones correspondientes.

Respecto al proceso de designación y ratificación del presidente, resaltó:

1.- En algunas de las propuestas presentadas durante los foros de discusión se incluía que el congreso solicitara el aval de los organismos civiles de Derechos Humanos o que los mismos propusieran candidatos.

2.- Aunque establece para ocupar la presidencia, el no ser Secretario de Estado ni Procurador de Justicia del Estado y otros puestos, a menos que se separe un año anterior al día de su nombramiento. Lo ideal es que para quienes ocuparon algunos de los cargos señalados no puedan ser candidatos a la presidencia, o ampliar el tiempo de separación

con el fin de eliminar toda relación con la dependencia que se trate, como lo establece la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su art. 8:

“[...]”

V. No haber desempeñado cargo alguno en los órganos de impartición de justicia o en la administración pública local o federal durante los últimos dos años anteriores el día de su designación”¹¹

3.- Se sigue el mismo procedimiento para la designación de consejeros. Líneas arriba comentábamos respecto a este procedimiento, nuevamente se deja un margen amplio para que se decida según la apreciación en los méritos, asimismo en dicho procedimiento no especifica qué comisión legislativa en particular será la competente, lo cual hubiera sido conducente que la comisión legislativa fuera la comisión de Derechos Humanos del Congreso.

4.- En relación a la ratificación del presidente es positivo el procedimiento de auscultación y evaluación. Abriendo los espacios para una ciudadanización de la CDHEC.

ARTÍCULO 75. *El Presidente y los Visitadores de la Comisión no podrán ser enjuiciados o reconvenidos, en ningún tiempo ni por ninguna autoridad, con motivo de las opiniones o recomendaciones que emitan en el ejercicio de su función pública.*

El no ser reconvenidos o enjuiciados permite de alguna manera resguardar la autonomía e independencia de los funcionarios de la Comisión.

ARTÍCULO 105. *Cuando por algún medio de información o comunicación se haga del conocimiento público un acto u omisión de alguna autoridad o servidor público, estatal o municipal, que se presuma como violación grave de los derechos fundamentales de alguna persona o grupo de ellas, el Presidente de la Comisión instruirá al Visitador o Visitadores que estime necesarios para que de inmediato acudan al lugar de los hechos o con las personas que en ellos participaron, para el efecto de que recaben información que posibilite determinar la intervención de oficio de la Comisión.*

¹¹ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Pág. 13.

ARTÍCULO 106. *De la información obtenida por los Visitadores, el Presidente determinará el inicio del procedimiento de protección no jurisdiccional a los Derechos Humanos, sujetándose, para la substanciación del mismo, a lo dispuesto por esta ley.*

Coincidente con la recomendación del Diagnóstico, esta disposición extenderá la acción de la Comisión para actuar y abrir procedimientos en hechos presuntos de violación a los Derechos Humanos¹².

IV.- Conclusiones.

A manera de conclusión considero que el proyecto de ley presenta signos positivos para su fortalecimiento de la Comisión desde los puntos más importantes que se consideran como estándares mínimos para garantizar el pleno funcionamiento de estos organismos, como lo son: la autonomía proviene de la Constitución Local; la facultad de interponer controversias y acciones constitucionales; la selección de la terna para ocupar la presidencia ya no depende del Poder Ejecutivo; dentro de los requisitos para la designación de presidente se establece al apartidismo, no haber ocupado algún cargo político o desempeñado cargo de procurador o que rompa con la esencia de Ombudsman; el no ser reconvenidos ni enjuiciados por las declaraciones emitidas; y la facultad de iniciar una queja por oficio

Sin embargo, hay algunos puntos que habrá que considerar negativos, como lo es, el establecimiento de una remuneración económica a los consejeros, esta disposición quebranta la esencia del poder ciudadano, hemos visto a lo largo de la historia de los Ombudsman que su peso radica esencialmente en el respaldo ciudadano y la solvencia moral de los consejeros, quienes orientan y respaldan la labor de la comisión, dicha disposición pone entredicho la independencia de los consejeros sujetos a un sueldo, ya sin mencionar el cargo al presupuesto, ya que no les permite tener alguna ocupación más que la de ser consejero. Desafortunadamente no encontramos en la exposición de

¹² ONU. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México... op. cit.*, pág. 8

motivos de la Ley el fundamento de esta propuesta. En consecuencia se solicitará a la comisión de Derechos Humanos del Congreso Local que revise y modifique el artículo referente a la remuneración económica de los consejeros.

En términos generales, la CDHEC a partir de la reforma, es un organismo con bases para buscar su real autonomía e independencia, la máxima preocupación es la falta de voluntad política de quienes les toca impulsar la Ley, apreciando la situación que sucedió con la ratificación del presidente de la CNDH, donde hubo fuertes críticas al proceso que llevó el Senado, en particular la Comisión de Derechos Humanos del Senado. Por ello resulta imprescindible la participación activa de la sociedad civil, para garantizar realmente la autonomía e independencia de la CDHEC.

V.- Bibliografía.

Álvarez, E., Corcuera, S., y Sadot, E. (2005). Rol, Replanteamiento y Fortalecimiento de los Organismos de Derechos Humanos. Mercado, A. y Solorzano, C. (Comps.), *Procuración de Justicia y Derechos Humanos. Memorias VI Foro de Derechos Humanos. Sistema Universitario Jesuita.*(págs. 94-120). Torreón: UIA-Torreón.

Carpizo, J. (1992). *Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos.* México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Fix, H. (1982). *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales.* Madrid: UNAM-Civitas.

Madrazo, J. (1996). *El Ombudsman criollo.* México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Maiorano, J. (1987). *El Ombudsman Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas.* Buenos Aires: Machi.

Internet.

Cuellar Martínez Roberto. *Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman* “. Obtenido 12 de marzo de 2006 de <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/ombudsnet>

Documentos:

Decreto de reforma de la Constitución Política de Coahuila. 25 de octubre de 2005.

Exposición de motivos de Proyecto de la Ley Orgánica de la CDHEC.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Mercado, Casillas Carlos. (2006) Comentarios al proyecto de Ley de la CDEHC.

ONU. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*.2003, pág. 7

ONU. *Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)*. 1991.

Exposición de motivos de Proyecto de la Ley Orgánica de la CEDHC.

Propuesta “Reforma a la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro” . 2002.

Documentos de revista.

Álvarez Icaza Longoria, Emilio., (2004). *La necesidad de un ombudsman autónomo e independiente en México*. *DFensor*,(8), 45-50.

El servicio a la vida humana: el caso de la eutanasia

Dr. Andrea Vicini, SJ
Pontificia Facultad Teológica de Italia meridional
Sección san Luís, Nápoles, Italia.

Nota: Conferencia sustentada por el Dr. Andrea Vicini, SJ, en la Universidad Iberoamericana Laguna el 13 de mayo de 2006. La conferencia abordó también el tema del aborto. Dado que el texto delimita con claridad los dos temas y por razones de espacio de la revista, presentamos aquí solamente la exposición del Dr. Vicini sobre la eutanasia.

INTRODUCCIÓN

1. La importancia del tema en el contexto de una universidad

La responsabilidad de una universidad en la sociedad contemporánea mexicana, en particular en el caso de una universidad de inspiración ignaciana como ésta, se puede expresar como servicio a la sociedad entera para promover el bien de toda la sociedad, con sus ciudadanos, instituciones y procesos democráticos. Gracias a las competencias y al compromiso de cada una y uno, podemos entender, gradualmente y con detalles, cómo asumir responsablemente y vivir este servicio trabajando en la Iberoamericana Laguna, con sus compromisos formativos, cursos y actividades múltiples. Quiero participar en esta reflexión sobre las responsabilidades sociales de la universidad compartiendo mi propia reflexión desde el punto de vista de la bioética.

Como he indicado en el título, mi presupuesto bioético es que la vida humana pide un respeto tal que se haga servicio, promoviendo de manera integral la vida de cada persona y toda la sociedad. Otros prefieren hablar de derecho de vivir una vida digna, fundamentándolo de manera trascendente – como en el caso de la enseñanza oficial del Magisterio católico¹. Otros más prefieren fundamentar su reflexión bioética en la

¹ Ver: Congregación para la Doctrina de la Fe, “Declaración *Iura Et Bona*, sobre la eutanasia,” *Acta Apostolicae Sedis* 72, 4 (1980): 542-548, en la parte III.

afirmación de los derechos individuales – como en el caso de varios autores liberales². En fin, otros proponen la “calidad de vida” como criterio moral relevante para solucionar conflictos éticos y, en la mayoría de los casos, esta toma de posición depende de la valoración de la autonomía del sujeto moral – como en el caso de la reflexión liberal dominante³.

Quiero respetar esta variedad de posiciones morales en la sociedad pluralista y multi-confesional contemporánea, dialogando y manifestando también mi voluntad de trabajar junto con otros para promover el bien de la sociedad⁴. Al mismo tiempo, no creo que nos ayude afirmar perspectivas de reflexión cerradas en sí mismas, por ejemplo de tipo ontológico, que propongan entender la dignidad de la persona y su defensa a partir de una visión exclusivamente descendente, vertical, ni tampoco aquellas centradas sólo en el sujeto, considerado como aislado. Al contrario, propongo un fundamento distinto, de tipo relacional⁵.

2. Una reflexión ética relacional

Una reflexión ética relacional nos permite valorar las experiencias concretas que vivimos, con la necesidad moral de descubrir como esas pueden ayudarnos a enfrentar y solucionar los problemas morales contemporáneos. Al mismo tiempo, la dimensión relacional está abierta a toda posibilidad de relación con lo *Trascendente* y, en la perspectiva de fe, depende de lo *Trascendente*.

En toda la historia del pensamiento filosófico, teológico y también científico, podemos reconocer el encuentro entre las dimensiones de horizontalidad y verticalidad de la experiencia humana. Las realizaciones humanas en el ámbito artístico, literario, filosófico y

² Ver: Tom L. Beauchamp y James F. Childress, *Principles of Biomedical Ethics*, 5a ed. (New York: Oxford University Press, 2001).

³ Ver: Gerald Dworkin, R. G. Frey, y Sissela Bok, *Euthanasia and Physician-Assisted Suicide* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1998).

⁴ Ver: “El Cardenal Martini sobre la vida. Texto completo”, en el sitio <http://www.atrio.org/?p=174>. Por el texto original en italiano: Daniela Minerva, “Dialogo sulla Vita. Colloquio tra Carlo Maria Martini e Ignazio Marino,” *L'Espresso* 52, 16 (2006): 52-61 y en el sitio <http://www.chiesa.espressonline.it/dettaglio.jsp?id=51790>

⁵ Por ejemplo: Barbara Andrade, “La relación médico-paciente: La «dignidad» de la persona y el tratamiento del horizonte de la esperanza”, en el sitio <http://www.uia.mx/humanismocristiano/pdf/dignidad-etica.pdf>; Id., “¿Cuál Dignidad Humana? Algunas Aclaraciones Antropológicas y Teológicas,” *Revista Iberoamericana de Teología* 1, 1 (2005): 13-49; Joseph Ratzinger, “La Nuova Alleanza. Sulla Teologia dell’alleanza nel Nuovo Testamento,” *Rassegna di Teologia* 36, 1 (1995): 9-22.

científico son ejemplos que todos conocemos y valoramos. Los estudios universitarios y la investigación que se realiza en esta universidad permiten profundizar la relación entre lo que depende de nuestro ingenio – la horizontalidad – y lo que va más allá de nuestras capacidades – la dimensión vertical. Por ello, la universidad es el lugar por excelencia de experiencias formativas, académicas y sociales de tipo relacional; es el reino de la relacionalidad como categoría moral.

3. Servir

Reflexionar sobre la bioética en general y, en particular, sobre la eutanasia en una perspectiva moral relacional, significa ponerse al servicio de la vida concreta de las personas – con sus historias, problemas, injusticias, luchas, alegrías y padecimientos. Por ello, no entiendo la palabra “vida” ni el adjetivo “humana” como algo abstracto o exclusivamente biológico. La dinámica relacional implica una actitud de servicio activo y creativo a las personas y la humanidad. Esta perspectiva comprometida describe bien lo que ya se vive en esta universidad, con la formación que ustedes quieren lograr.

Servir a la vida humana de manera concreta nos pide la promoción de las condiciones que permitan a cada persona vivir una vida plena y, a la sociedad, de florecer. Preocuparse por el bien de las personas y la sociedad no es algo nuevo y original. Quizá podemos afirmar que es una constante antropológica, reconociendo esta preocupación y responsabilidad en las civilizaciones más antiguas, en el pensamiento filosófico griego (en particular en Aristóteles)⁶, en el evo medio⁷, la modernidad y hoy en la post-modernidad⁸.

Servir a la vida humana sirviendo a las personas concretas implica también aprender de lo que vivimos y lo que otros han vivido y viven, empezando con nuestras familias, amigos, colegas y estudiantes. El análisis crítico de estas experiencias nos permite utilizarlas para nuestra formación como ciudadanos, docentes y administradores, y para formar las clases profesionales y políticas futuras en nuestra sociedad civil.

⁶ Aristóteles, *Ética Nicomaquea, Política* (México, D. F.: Editorial Porrúa, 1999).

⁷ Stephen J. Pope, ed., *The Ethics of Aquinas* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2002).

⁸ Martha Craven Nussbaum, *La Fragilidad del Bien: Fortuna y Ética en la Tragedia y la Filosofía Griega, La Balsa de la Medusa 77* (Madrid: Visor, 1995); Id., *Las Mujeres y el Desarrollo Humano: El Enfoque de las Capacidades* (Barcelona: Herder, 2002); Martha Craven Nussbaum y Amartya Sen, eds., *La Calidad de Vida* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996).

En fin, servir a la vida humana nos pide identificar todas las injusticias, abusos, violencias, opresiones que van contra las personas, la sociedad y la humanidad, logrando estrategias de transformación que promuevan procesos de justicia mejorando la sociedad.

4. ¿Por qué reflexionar sobre la eutanasia?

La vida humana es el bien y el valor fundamental (que no significa absoluto) que nos permite la manifestación de todos los otros bienes y valores. En la perspectiva de la reflexión creyente, la experiencia de fe, que se expresa en la dinámica de amor y servicio al otro, al prójimo, invita a desmitificar la vida como bien absoluto. Lo hace a la luz de la experiencia de Jesús y, en particular, de Jesús resucitado, anunciado en la comunidad cristiana. Por ello, una reflexión bioética de tipo relacional sobre el servicio a la vida humana y, en particular, la eutanasia, no depende de la afirmación que la vida sea un bien absoluto que debemos defender en toda situación, casi agarrándolo por miedo de perderlo o desperdiciarlo. En concreto, la eutanasia es un ejemplo emblemático de amenaza a la vida humana en su dimensión relacional que invita a un análisis crítico y a presentar propuestas concretas de acción personal y social si queremos servir verdaderamente a la vida humana en las personas y en la sociedad.

5. Distinciones y definiciones

No es suficiente afirmar que la vida no es un bien absoluto. Otras distinciones son necesarias. La reflexión bioética y moral reconoce situaciones en las cuales se distingue la eutanasia del acompañamiento a personas, en el final de la vida, en el proceso del morir. Pero, antes de distinguir debemos definir, para reflexionar, examinando, las condiciones que causan o favorecen la eutanasia. La evaluación ética y el juicio de gravedad moral dependen de estas condiciones.

LA EUTANASIA

1. Definir la eutanasia

La reflexión sobre la eutanasia necesita definir de qué hablamos. La eutanasia, que deriva del griego “*eu*” – bien – y “*thanatos*” – muerte, se utiliza para indicar el hecho de dar una muerte digna a un ser humano para evitarle sufrimientos. La distinción entre los varios tipos de eutanasia depende de la presencia o ausencia del consentimiento y voluntad del agente moral. Por ello, la eutanasia *voluntaria* es “una acción o una omisión que, por

estructura propia y deliberada intención, pone término a la vida de una persona, por su petición explícita, para reducir los sufrimientos que no parecen humanos y porque la vida parece no merecer ser vivida”⁹. Al contrario, cuando la eutanasia “se practica en personas que no puedan expresar su consentimiento, como niños con malformaciones o enfermos psíquicos graves”¹⁰ se habla de eutanasia *no voluntaria*. En fin, hay situaciones en las cuales la persona “podría expresar su consentimiento pero no se lo piden, aunque su conciencia está comprometida sólo de manera leve”¹¹. En este caso, para distinguirlo de las dos situaciones que preceden, se habla de eutanasia *involuntaria*. La gravedad moral de todo tipo de eutanasia es aún más relevante en los casos de eutanasia no voluntaria e involuntaria, donde falta el respeto a la vida y dignidad de estas personas.

Continuando con las distinciones introductorias, el suicidio médicamente asistido consiste en proporcionarle a la persona los elementos necesarios para que ella misma dé fin a su sufrimiento.

Otros autores añaden más distinciones hablando, en primer lugar, de la *ortotanasia*, que consiste en dejar morir a tiempo sin emplear medios desproporcionados y extraordinarios para mantenerse en vida. Por tanto, no es una eutanasia en sentido verdadero al no implicar acciones u omisiones que causen la muerte por su propia naturaleza e intención y dejando que la muerte llegue como consecuencia de enfermedades incurables y terminales, tratándolas con los máximos tratamientos paliativos para evitar sufrimientos, recurriendo a medidas razonables¹².

En segundo lugar, se habla de *distanasia*, indicando el empleo de todos los medios posibles, sean proporcionados o no, para retrasar la muerte, a pesar de que no haya esperanza alguna de curación. También la *distanasia* es conocida como “encarnizamiento” o “ensañamiento” terapéutico, pues no considera los sufrimientos añadidos al moribundo. Es, por tanto, todo lo contrario a la eutanasia. Simplificando, la distinción más importante se da entre causar y anticipar la muerte (*killing*) y acompañar la persona en su proceso de muerte (*letting die*) sin querer agarrarnos a nuestra vida cuando ya está acabándose (no al

⁹ Carlo Casalone, “La Medicina di fronte alla Morte. Tra Eutanasia e Accanimento Terapeutico,” *Aggiornamenti Sociali*, 7-8 (2002): 547-558, a la p. 550.

¹⁰ Id.

¹¹ Id., 550-551.

¹² Ver: Elio Sgreccia, *Manual de Bioética* (México: Diana, 1996).

encarnizamiento terapéutico), pero recibiendo todos los cuidados (paliativos) que puedan ayudarnos a morir bien.

2. Un problema bioético personal y social

Reflexionar sobre la eutanasia no se limita a definirla. Ya que debemos examinar todos los servicios de salud que ofrecemos a los enfermos terminales, la capacidad de los médicos de controlar y eliminar el dolor físico con los medicamentos analgésicos, la presencia de departamentos y clínicas (hospicios) donde los enfermos terminales encuentren los cuidados paliativos que necesiten después de que las terapias curativas no logren curar a los enfermos en la última parte de sus vidas.

Además, es necesario reflexionar de manera crítica, a nivel social, sobre nuestra visión de la salud y la persona humana sana, para desmitificar los falsos modelos dominantes – por ejemplo de un cuerpo perfecto, sin ninguna carencia, defecto o limitación – que los medios de comunicación social ponen como normativos y que nosotros aceptamos a veces sin aptitudes críticas. Asimismo, estos modelos son falsos porque dependen de las presiones económicas de quién quiere aprovecharse de la ignorancia y falta de capacidad crítica de algunos o muchos ciudadanos. Ya que, como ciudadanos podemos y debemos criticar cualquier visión que nos proponga la imposibilidad de vivir el proceso de morir, negando que se pueda vivirlo como otra experiencia, la última, dolorosa pero no inhumana. Así pues, el servicio a la vida humana nos pide una voluntad firme de servir a cada vida humana en todas sus manifestaciones, situaciones y condiciones y, en particular, las que manifiesten más fragilidad y vulnerabilidad, como el morir.

Por ello, la reflexión sobre el fin de la vida humana implica, al mismo tiempo, analizar la realidad a partir del sujeto; indicar la visión de vida buena personal y social; examinar y mejorar el sistema de salud. Así, considero a la eutanasia como un problema bioético a nivel personal y social, por sus implicaciones y consecuencias culturales, políticas, sociales y religiosas. Examinar estos componentes personales y sociales podría ayudarnos a proponer un análisis en lo posible completo y sugerir las acciones más éticas. Por ello, la responsabilidad de la universidad es muy importante.

3. El derecho de autodeterminación del sujeto

En el debate bioético contemporáneo, en la mayoría de los casos, la reflexión sobre la eutanasia enfatiza el derecho de autodeterminación del sujeto, afirmando que la eutanasia,

con la capacidad de decidir nuestra muerte, es la última y radical decisión de la persona en el fin de la vida¹³ El papel de la sociedad, afirman varios autores, debe limitarse a garantizar los derechos de los ciudadanos, en particular este derecho a morir si uno lo quiere a causa de sus graves condiciones de salud y frente a la posibilidad de la muerte en el futuro próximo¹⁴ Para valorar la complejidad de esta pregunta, antes de contestar propongo un caso concreto: la historia de Vincent Humbert.

4. “Pido el derecho a morir”

“Pido el derecho a morir”: fueron las palabras de Vincent Humbert, un joven francés, de 23 años, en el año 2003. A causa de un accidente automovilístico, desde el 24 de septiembre de 2000 Vincent se quedó ciego, mudo e inmovilizado de sus piernas y brazos, con la excepción de un movimiento muy limitado de presión con su dedo pulgar. Gracias a esa presión, al oír la letra del alfabeto que construiría sus palabras, en septiembre de 2003 Vincent pudo publicar, con la ayuda del periodista francés Frédéric Veille, un libro con el mismo título «Pido el derecho a morir»¹⁵ En este libro Vincent cuenta su historia y deja constancia de los motivos de su decisión de morir.

Pedir el derecho a morir fue su lucha desde que, después de 9 meses en coma y varios meses de terapia de rehabilitación, los médicos del Centro de Parálisis Berck-sur-Mer en la costa norte de Francia, donde él estuvo, le dijeron que no tenía posibilidades de recuperar la vista y la capacidad de moverse. Estos médicos, sin ayudar a Vincent a enfrentar y aceptar su situación, decidieron enviarlo a otro centro clínico, pero menos organizado médicamente y donde faltaban las facilidades fisioterapéuticas que Vincent había aprovechado hasta ese tiempo. Sin poder vivir como había vivido antes y sin posibilidades concretas de mejorar su estado, frente al riesgo de quedarse en su condición discapacitada, Vincent pidió que le fuera reconocido al menos su derecho a morir y que alguien lo ayudara a morir ya que solo no podía suicidarse.

«Pido el derecho a morir» son las palabras de Vincent y el título de su libro. También se

¹³ Ver: Ronald Dworkin, Ricardo Caracciolo, y Víctor Ferreres, *El Dominio de la Vida: Una Discusión acerca del Aborto, la Eutanasia y la Libertad Individual*, Ariel 117 (Barcelona: Ariel, 1998); Derek Humphry y Ann Wickett, *El Derecho a Morir: Comprender la Eutanasia, Fábula 236* (Barcelona: Tusquets, 2005).

¹⁴ Ver: Jack Kevorkian, *La Buena Muerte: Los Médicos y la Eutanasia* (Barcelona: Ediciones Grijalbo, 1993); Peter Singer, *Repensar la Vida y la Muerte: El Derrumbe de Nuestra Ética Tradicional* (Barcelona: Paidós, 1997).

¹⁵ Vincent Humbert, *Pido el Derecho a Morir* (Barcelona: RBA Libros, 2004).

encuentran en la carta que él escribió, el 30 de noviembre de 2002, al presidente de la República de Francia, Jacques Chirac, pidiéndole utilizar sus poderes de otorgar la gracia a condenados, permitiéndole morir, y así reconocer su derecho de morir¹⁶ Este era el plan A de Vincent. Su decisión precedente consistía en pedir a sus médicos que lo ayudaran a terminar con su vida – una decisión que los médicos no habían aceptado. El Presidente de Francia no pudo responder favorablemente a esta súplica, porque la ley de este país no autoriza la eutanasia. Vincent pasó al plan B: ir a un país extranjero donde el suicidio asistido esté autorizado, como Suiza, pero eso cuesta caro y la idea no acaba de convencerle. En fin, Vincent se quedó con el plan C: pedir a su madre que lo ayudara a morir como expresión y manifestación extrema del amor materno. La madre de Vincent resistió un tiempo, pero frente a la insistencia y la determinación de su hijo aceptó matarlo, inyectándole barbitúricos a través de un suero intravenoso. Las palabras de Vincent comentan la decisión de su madre: “No la juzguéis, porque lo que ella habrá hecho por mí es realmente la mayor prueba de amor que puede existir”. La señora Marie Humbert afirmó públicamente: “Voy a hacer todo lo posible por ayudarlo. Las consecuencias no tienen importancia. En relación con lo que estoy viviendo, no será nada”.

En septiembre de 2003, la madre de Vincent intentó suministrar un producto tóxico (barbitúricos) a su hijo Vincent con la intención de matarlo, pero Vincent entró en coma. Durante el coma, el médico responsable del departamento de reanimación del hospital, el doctor Frédéric Chaussoy, dejó de tener en vida a Vincent¹⁷. La madre fue incriminada con la acusación de “suministro de sustancias tóxicas” y la posibilidad de una condena de 5 años de cárcel. El médico fue incriminado con la acusación de “envenenamiento con premeditación” y la posibilidad de una condena a la cárcel a perpetuidad. Sin proceso, después de más de dos años, el 28 de febrero de 2006, la juez de instrucción Anne Morvant, de Boulogne-sur-Mer, la ciudad cercana al hospital donde Vincent murió, presentó su orden de no proceder. Ella aceptó la propuesta del procurador Gérald Lesigne de considerar la presencia, en el caso de la madre y del médico, de la presión moral y, en consecuencia, la

¹⁶ Vincent Humbert, «*Je Vous Demande le Droit de Mourir*» (Neuilly-sur-Seine: Michel Lafon, 2003), 114-116.

¹⁷ También el médico publicó un libro con el título: *No soy un asesino*. Frédéric Chaussoy, *Je ne Suis pas un Assassin* (Paris: Pocket, 2005).

imposibilidad de tomar una decisión de manera serena¹⁸.

5. Preguntas

El caso de Vincent Humbert es un caso extremo y dramático. Vincent creía que la eutanasia no era sólo un derecho sino la expresión más radical de la profesionalidad y competencia médica, de la justicia del Presidente de la República y del amor materno. ¿Cómo reaccionamos a esta triple provocación?

Es moralmente problemático iniciar la reflexión sobre los problemas éticos del final de la vida humana con un caso extremo. Los casos extremos son complejos, a veces son excepcionales y no favorecen una posición moral que quiera ser normativa y, en lo posible, universal. Igualmente sería moralmente problemático pensar proponer una legislación sobre la eutanasia como reacción a la presión de los medios de comunicación con la ola emocional que genera un caso como este. Entonces, la pregunta ética podría ser la siguiente: ¿podemos reflexionar sobre la eutanasia en la sociedad civil pluralista contemporánea reconociendo la presencia de casos extremos y particulares pero proponiendo una posición moral más inclusiva que la respuesta puntual a un caso dramático?

Yo creo que sí e intento proponer una respuesta inclusiva. Concluyendo mi reflexión voy a sugerir también qué hacer moralmente frente a casos extremos como el de Vincent.

6. Los casos extremos

He decidido empezar con un caso tan extremo porque, en primer lugar, como ciudadanos a veces con frecuencia nos enfrentamos a casos extremos que nos proponen los medios de comunicación o situaciones concretas que la vida nos ofrece. En segundo lugar, porque en una universidad es parte de nuestras tareas formativas reflexionar sobre temas que debatimos y enfrentamos en nuestras sociedades, ayudándonos y ayudando a nuestros colegas y estudiantes a tomar posiciones morales que sirvan a la vida humana personal y social.

Como ciudadanos, cada uno con una competencia distinta a nivel profesional, ¿qué podemos hacer frente a la petición de eutanasia de un amigo, un familiar, una persona

¹⁸ El procurador Gérald Lesigne afirmó: «Il y a des conditions qui n'étaient pas celles de la sérénité. On peut considérer qu'une contrainte s'est exercée dans cette affaire ... ces réquisitions se fondent sur l'élément moral de l'infraction et non pas sur l'élément matériel et légal». Ver: <http://www.revmed.ch/infos/article.php3?sid=2005> y www.rfi.fr/actufr/articles/073/article_40825.asp

querida, una persona desconocida o que estamos empezando a conocer que se encuentre en estado terminal, en particular cuando esta persona, con plena conciencia y lucidez mental, repite la misma pregunta varias veces y con insistencia? ¿Cómo sobrellevar con competencia, humanidad y caridad esta situación? ¿Cómo podemos reaccionar a esta petición y al grito de padecimiento, desesperación y ausencia de sentido en la vida que quizá esa pregunta está poniendo en palabras? Quizá estas preguntas pueden resumirse en una sola: como universitarios y ciudadanos, ¿podemos aceptar el deseo de morir de un paciente terminal ayudándolo a morir?

No quiero proponer una respuesta o una solución sencilla y simplificada a una problemática tan compleja. En el debate bioético y moral a nivel internacional se proponen respuestas distintas que dependen de la experiencia de fe de quien contesta, sea una fe en el principio de la autonomía de decisión de la persona o sea una fe religiosa donde se vive una relación con lo *Trascendente*. Como consecuencia, en nuestras sociedades pluralistas contemporáneas no parece posible llegar hasta una decisión común y la colaboración e interacción social para mejorar nuestras sociedades se acaban antes de lograr cualquier fruto. Al contrario creo que, como universitarios, profesionales con varias competencias, y ciudadanos – creyentes o no – todos necesitamos reflexionar sobre la eutanasia, escuchando las peticiones de enfermos terminales. Pues, como sociedad civil necesitamos ver cuáles podrían ser los elementos comunes de acuerdo, con las decisiones consiguientes que podrían influir a nivel del sistema de salud y del político.

7. Otro camino

En el caso de la historia de Vincent Humbert la eutanasia parece una manera para solucionar el drama de los padecimientos de ese joven y la falta de competencia y cuidado de sus médicos. Pero quiero verificar con ustedes la posibilidad de otro camino de reflexión y acción, esperando que, en la sociedad civil pluralista contemporánea, sea posible compartir al menos algunos pasos de este camino. Al mismo tiempo, estoy dispuesto a añadir otros a los diez pasos de este camino que propongo. Estos pasos nuevos serán aquellos que el debate social podrá indicar.

El primer paso que propongo es *escuchar* al enfermo en sus necesidades, *entendiendo* su historia, con las riquezas y heridas que caracterizan cada historia humana, con las muchas

necesidades de reconciliación – con la enfermedad, la vida pasada, la familia, el trabajo que ahora se queda sólo como recuerdo, con los fracasos de la medicina que muchas veces intenta curar pero no puede sanar. Esta capacidad de escuchar y entender todo significa vivir una relación profunda con el enfermo terminal que nos pide la eutanasia. El respeto que el enfermo merece, la comprensión que él necesita, la ayuda a preservar y fortalecer su dignidad, la capacidad de vivir una relación de amistad son sólo algunos ejemplos de lo que puede implicar escuchar, entender y compartir de manera verdadera y profunda.

Escuchar se transforma, pues, en *acompañar*. En quien quiera acompañar un enfermo terminal, este segundo paso, que es el acompañamiento, genera resistencias, miedos, deseos de huir del enfermo y su enfermedad. No quiero que la muerte del otro se transforme poco a poco en mi muerte, en la muerte de nuestra relación. Querer evitar padecer es normal. Es un signo de vida y lo compartimos todos. Reconocer estas dinámicas en nosotros y aceptarlas poco a poco nos permite compartir más con el enfermo que queremos acompañar porque son sus dinámicas. La novela de Leo Tolstoy, *La muerte de Iván Ilich*, muestra todas estas dinámicas de manera muy clara¹⁹.

El tercer paso, indispensable como los dos que preceden, es el *control* y, si es posible, la *eliminación del dolor*. Estoy hablando del dolor físico que muchas veces se encuentra en los enfermos en el final de sus vidas, en particular en algunos cánceres. La presencia de dolor psíquico y emocional pide un cuidado y una competencia más especializada y no voy a tratarla ahora. Limitando mi reflexión al dolor físico, desde hace muchos años disponemos de los medicamentos necesarios (analgésicos) para controlar y eliminar el dolor. A veces, en las facultades de medicina y la práctica en los hospitales, lo que falta es formar a los médicos para tratar y eliminar el dolor.

Sobre la cuestión del tratamiento y la eliminación del dolor quiero señalar, o recordar a quien ya la conoce, la enseñanza del papa Pío XII que, ya en el año 1957, en su “Discurso a un grupo internacional de médicos”, afirmó que es lícito suprimir el dolor por medio de narcóticos, a pesar de tener como consecuencia al limitar la conciencia y abreviar la vida, “si no hay otros medios y si, en tales circunstancias, ello no impide el cumplimiento de

¹⁹ Leo Tolstoy, Roberto Mares, y Luis Rutiaga, *La Muerte de Iván Ilich y Otros Cuentos*, Clásicos Librerías Gandhi (México: Grupo Editorial Tomo, 2003).

otros deberes religiosos y morales”, sin olvidar que “no es lícito privar al moribundo de la conciencia propia sin grave motivo” y que hay la posibilidad de elegir sufrir el dolor, sin utilizar analgésicos²⁰. Esta posición no ha cambiado en el Magisterio católico. Por ejemplo, el papa Juan Pablo II la hizo suya en su enseñanza sobre el fin de la vida humana en la encíclica *El Evangelio de la Vida (Evangelium Vitae)* del año 1995²¹.

Podemos añadir que los progresos en la utilización de los medicamentos analgésicos, que permiten controlar y eliminar el dolor, han casi eliminado el riesgo de reducir la vida de los pacientes que utilicen narcóticos. En el caso de los médicos más expertos en la utilización de los analgésicos, y que conocen mejor las capacidades de respuesta y reacción de sus pacientes, este riesgo está casi ausente²².

El cuarto paso es la necesidad de *servicios de cuidados paliativos* en nuestros hospitales y el territorio nacional. Ofrecer servicios de cuidados paliativos es cuidar de manera activa y llena de caridad, en la fase terminal de la vida, al enfermo que ya no reacciona de manera positiva a las terapias que serían necesarias para curarlo o al menos prolongar su vida. Los cuidados paliativos controlan los síntomas físicos y cuidan las necesidades emotivas, relacionales, psicológicas y espirituales del enfermo y su familia, de manera multidisciplinar; los ejecutan médicos, enfermeras y enfermeros, voluntarios, asistentes sociales, psicólogos, capellanes, voluntarios, administradores, técnicos y también los trabajadores que barren y lavan el piso en los cuartos de los enfermos. En estos departamentos especiales en nuestros hospitales (hospicios) o mediante la asistencia a domicilio, este trabajo de equipo quiere acompañar a los enfermos terminales en el proceso del morir para vivir con dignidad ese proceso.

El quinto paso es *no permitir el encarnizamiento (ensañamiento) terapéutico*, que es el uso de terapias médicas o quirúrgicas que no curan al enfermo pero pueden aumentar su

²⁰ Pío XII, “Discurso a un Grupo Internacional de Médicos (24 Febrero 1957),” *Acta Apostolicae Sedis* 49, 3 (1957): 129-147, a la p. 147.

²¹ Juan Pablo II, *El Evangelio de la Vida (Evangelium Vitae)*, *Actas y Documentos Pontificios 114* (México, D.F.: Ediciones Paulinas, 1995), n. 65.

²² Vincenzo Montrone y Enrica di Pace, “L’insufficiente Utilizzo delle Sostanze Oppioidi in Italia. Analisi delle Cause,” in *Oppioidi. Pregiudizi, Mito e Nuove Prospettive*, Vincenzo Montrone, ed., (Milano, Firenze, Napoli: Mediserve, 2000): 1-17.

situación penosa, y son desproporcionadas en relación a los riesgos y beneficios, prolongando la agonía del enfermo, más que ofreciendo elementos curativos.

El sexto paso que propongo es la invitación a reflexionar sobre *la práctica médica* y la presencia de *las estructuras de salud* en el territorio nacional. En todo el mundo reconocemos desigualdades enormes entre varios países y, en cada país, entre las zonas más ricas y las más pobres. El otro camino que propongo necesita más justicia social a nivel de la salud, de lo económico y político. Debemos garantizar la presencia de servicios de salud de buena calidad en todo el país y todos los países. Debemos luchar para que sean para todos, permitiendo el acceso a servicios de calidad a todos los ciudadanos, empezando con los más necesitados y pobres. En la Iglesia católica esta opción preferencial por los pobres caracteriza la reflexión y la acción a nivel social y muchos son los ejemplos positivos de un compromiso verdadero para promover de manera preferencial a los más pobres.

Continuando nuestro otro camino, el séptimo paso que sugiero es *evitar la “medicalización” del proceso del morir y de la muerte* aprendiendo, otra vez, si hemos perdido esta capacidad, a vivir la muerte de una persona querida como una experiencia de toda la familia y la comunidad, sin delegarla únicamente a los profesionales de la salud y a las estructuras de salud en el territorio.

Como octavo paso propongo que reflexionemos sobre la eutanasia con *una actitud crítica*. En primer lugar, creo que debemos examinar nuestra manera, personal y social, de vivir la enfermedad, el fin de la vida y el proceso del morir. A nivel humano y espiritual, podría ayudarnos examinar cómo vivimos las varias ‘muertes’ que acompañan nuestra vida cotidiana: en nuestras relaciones, en el trabajo, la vida familiar y política. En particular, a nivel espiritual, aprender a vivir la dinámica de la muerte y resurrección en nuestra vida, y en la vida de nuestra comunidad y pueblo, podría ayudarnos a acompañar enfermos o prepararnos a lo que la vida nos pide.

A nivel social, nuestra actitud crítica debería ayudarnos a reconocer manipulaciones y propagandas que quieren reducir nuestra capacidad de reflexión y análisis. Un ejemplo de ello es la película *Mar adentro* del cineasta español Alejandro Amenábar, que recrea en tono “hagiográfico” la recta final del tetrapléjico gallego Ramón Sampedro, quien se quitó

la vida en 1998, tras defender durante años ante los tribunales su supuesto derecho a morir²³. Sería interesante, por ejemplo, investigar quién ha financiado la película y con qué razones ya que parece que son grupos interesados en utilizar el drama de Ramón Sampedro para promover decisiones políticas en favor de una ley sobre la eutanasia en España. Además, las asociaciones de tetrapléjicos españolas han reaccionado con indignación contra la utilización de la película para presentar propuestas de ley sobre la eutanasia. Pues, han criticado la ausencia total de voluntad política de crear más servicios de rehabilitación en el territorio y de reducir los obstáculos arquitectónicos en nuestras ciudades para permitir condiciones de vida más humanas a tetrapléjicos que quieren vivir, participando en la construcción de la sociedad civil con sus limitaciones, trabajo y creatividad²⁴.

El noveno paso es *aprender de las experiencias personales* en las cuales las enfermedades, con las limitaciones que causan, tienen la pretensión de decir la última palabra sobre nuestra vida. Al contrario, creo que todos hemos ya experimentado que las limitaciones, con la vulnerabilidad consiguiente, no dicen la última palabra sobre nuestra vida. Además, las experiencias de otras personas fortalecen nuestra capacidad de descubrir posibilidades nuevas, a veces desconocidas, también en la última parte de nuestra vida. Los libros de la psicóloga francesa Marie de Hennezel están llenos de historias de enfermos terminales del departamento de cuidados paliativos en París donde trabaja la autora²⁵. Cada una de estas historias, y las otras del mismo tipo en nuestras vidas, nos ayudan a descubrir la importancia de reconciliarnos con nosotros mismos, con nuestra enfermedad, con nuestro cuerpo enfermo que cambia, con la familia, con los amigos vivos o ya muertos, con los eventos dramáticos de nuestra vida, con los deseos que no hemos podido realizar.

²³ Alejandro Amenábar et al., *Mar Adentro [Videgrabación]* ([s.l.]: Twentieth Century, 2005); Ramón Sampedro, *Cartas desde el Infierno, Booket 9060* (Barcelona: Planeta, 2005); Javier Gafo, *Eutanasia y Ayuda al Suicidio: Mis Recuerdos de Ramón Sampedro, Cristianismo y Sociedad 54* (Bilbao: Desclée de Brouwer, 1999).

²⁴ Ver: “«Los tetrapléjicos que elegimos vivir somos miles pero estamos silenciados por la opinión pública»”, en el sitio <http://www.muertedigna.org/textos/euta106.html>; Javier Romañach, “Los Errores Graves del Caso Ramón Sampedro,” *Autogestión* 60 (2005): 8-12.

²⁵ Marie de Hennezel, *La Muerte Íntima, Dinámica* (Barcelona: Plaza y Janes Editores, 1997); Id., *El Arte de Morir, Helios Els Llibres del Camí 2* (Barcelona: Viena Serveis Editorials, 1998); Marie de Hennezel y Johanne de Montigny, *El Amor Último. Acompañamiento de Enfermos Terminales* (Buenos Aires: Ediciones de la Flor, 1994); Marie de Hennezel y Adriana Margarita Peña Olguin, *La Tentación de la Eutanasia, Colección Ciencias Sociales* (Mexico, D.F.: Grupo Patria Cultural, 2001).

Otras experiencias que nos ayudan en nuestro camino de reflexión sobre la eutanasia son algunas que vienen de los países del mundo donde hay leyes que regulan la eutanasia: Holanda, Bélgica²⁶ y Oregon (en Estados Unidos). Ahora no puedo examinar en detalle estas experiencias. Pero quiero decir que en Holanda la práctica de la eutanasia empezó en el año 1999 y, no obstante la última ley, que entró en vigor en el abril de 2002, en la profesión médica empieza a manifestarse la voluntad de evitar de la práctica de la eutanasia por sus consecuencias a nivel social y porque modifica el servicio profesional del médico y su papel en la sociedad civil²⁷.

El décimo y último paso es *confrontarse con las posiciones opuestas* acerca de la eutanasia. Por un lado hay quienes quieren permitir la eutanasia, mediante la despenalización, la discriminación, o la tolerancia. Las razones son varias e incluyen, en primer lugar, la voluntad de permitir a cada persona disponer de su vida – en particular en el final de la vida – reconociéndolo como un derecho fundamental en una sociedad democrática; en segundo lugar, la voluntad de tolerar a quien quiera la eutanasia, incluso si no se quiere utilizarla personalmente.

Por otro lado está la posición muy fuerte y clara del Magisterio católico contra la eutanasia. Por ejemplo, en la encíclica *El Evangelio de la Vida*, el papa Juan Pablo II afirmó que la eutanasia es inaceptable moralmente y socialmente porque “*es una grave violación de la Ley de Dios, en cuanto eliminación deliberada y moralmente inaceptable de una persona humana*” y “*conlleva, según las circunstancias, la malicia propia del suicidio o del homicidio*”²⁸.

CONCLUSIÓN

Reflexionar sobre el servicio a la vida humana, examinando la eutanasia, nos ha permitido interrogarnos sobre el fin de la vida humana, con la fragilidad, la necesidad de protección y defensa, la vulnerabilidad que la caracterizan. A nivel bioético he propuesto un modo de proceder relacional que valore el diálogo con posiciones diferentes en la sociedad pluralista contemporánea, examine las problemáticas personales y sociales, los

²⁶ Ver: Jan Jans, “The Belgian «Act on Euthanasia»: Clarifying Context, Legislation, and Practice from an Ethical Point of View,” *Journal of the Society of Christian Ethics* 25, 2 (2005): 163-177.

²⁷ Ver: Theo A. Boer, “Dopo la *Slippery Slope*. Le Esperienze Olandesi nella Regolamentazione della Eutanasia Attiva,” *Rassegna di Teologia* 44, 3 (2003): 397-416.

²⁸ Juan Pablo II, *El Evangelio de la Vida*, cit., n. 65.

valores y los recursos morales relacionales – personales, comunitarios y sociales. Entre los muchos problemas éticos que quedan quiero concluir examinando una propuesta concreta y la posibilidad de excepciones.

1. Una propuesta

Reflexionando sobre la eutanasia, el camino moral en diez pasos que he propuesto no acepta la eutanasia ni a nivel moral ni legislativo. Afirmando mi posición de manera positiva, creo que necesitamos un compromiso más claro a favor de la promoción de la salud a nivel local, nacional e internacional, acompañando y cuidando a todos los enfermos, terminales o no.

Como cristiano, este compromiso depende de la experiencia de fe en Jesús Cristo muerto y resucitado, vivida en las relaciones concretas con las personas que encontramos, acompañándolas en sus dificultades y luchando con ellas para eliminar todas las injusticias.

2. La posibilidad de excepciones

A nivel de reflexión bioética, y una bioética que quiera inspirarse teológicamente, queda la cuestión de los casos extremos cuando enfermos terminales, aunque sean acompañados y apoyados, continúan pidiendo la eutanasia.

Al menos teóricamente, no puedo excluir la posibilidad de excepciones, con el drama que comportan, esperando que se solucionen sin recurrir a la eutanasia. Entonces, serían posibilidades extremas, excepcionales, en las cuales se hayan ya intentado y vivido, al menos un poco, todas las posibilidades alternativas y los pasos positivos que he indicado. Así pues, en nuestra sociedad pluralista debemos reconocer la diversidad radical entre las personas, a nivel de valores, convicciones y las experiencias que forman estos valores y convicciones. Como consecuencia, el respeto por la vida, considerando la vida como don que no se puede disponer – la posición católica oficial – no es algo compartido ni que todos puedan compartir fácilmente.

Al mismo tiempo, reconocer la posibilidad de casos extremos no significa promover leyes que despenalicen la eutanasia, como en Holanda, o la discriminalicen, como en Bélgica. No creo que estas leyes sean una ayuda para promover la realización de estructuras y servicios de salud más apropiados, ofreciendo a quien sea, en el final de su vida, los cuidados y los apoyos concretos que necesiten. No creo que las leyes que permitan la eutanasia nos ayuden a fortalecer el compromiso de la clase médica al servicio de los enfermos con

dedicación, abnegación y competencia sin paternalismo. En fin, no creo que leyes en favor de la eutanasia nos ayuden a enfrentar los problemas de injusticia social a nivel del sistema de salud con las desigualdades entre los países del mundo y, en cada país, entre las ciudades y el campo, entre las zonas con más servicios sociales y sanitarios y las zonas que faltan servicios esenciales como el agua, la electricidad, las escuelas, los centros de salud de base y las clínicas más especializadas.

Indicando la posibilidad de excepciones, al menos a nivel teórico, implica que se defina quién decide que estamos frente a una excepción, quién verifique que sea verdaderamente una excepción, y cuáles son las consecuencias a nivel moral y penal en el caso de violaciones, para evitar todo abuso. No propongo una solución a estas problemáticas porque dejo que se solucionen en el debate a nivel social y bioético en caso que se considere la validez moral de debatir la posibilidad de excepciones²⁹.

En fin, he propuesto una reflexión sobre el servicio a la vida humana y, en particular el caso de la eutanasia, valorando y aplicando una reflexión bioética de tipo relacional. Como ya he indicado, otras opciones bioéticas son posibles, afirmando, por ejemplo, la vida como valor indisponible porque es considerado como don del Creador – como se encuentra en la enseñanza oficial del Magisterio católico – o, al contrario, el derecho de disponer de mi propia vida, en particular cuando falte una calidad que parezca suficiente y se acerque la muerte a causa de enfermedades terminales.

He preferido proponer una perspectiva diferente porque más inclusiva. La propuesta ética relacional me parece un recurso ético apropiado en el contexto pluralista de una universidad moderna contemporánea que se proponga formar generaciones de ciudadanos capaces de enfrentar problemas éticos personales y sociales complejos, valorando la diversidad cultural, política y religiosa, promoviendo el diálogo y el debate, e intentando realizar el bien común de la sociedad. A nivel bioético, y de una bioética teológicamente inspirada que me caracteriza, la dinámica relacional depende también de reconocer la presencia de la categoría relacional en el texto bíblico. ¡Pero esto podría ser el tema de otra reflexión!

²⁹ Ver: Giorgio Agamben, *Lo Stato d'eccezione. Homo Sacer II,1* (Torino: Bollati Boringheri, 2003). El tema de la excepcionalidad, y sus limitaciones a nivel moral, fue propuesto también en el caso de otro tema bioético importante: la investigación acerca de las células madre embrionales humanas; ver Gilbert Meilander, "The Point of a Ban: Or, How to Think About Stem Cell Research," *Hastings Center Report* 31, 1 (2001): 9-16.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio. *Lo Stato d'eccezione. Homo Sacer II,1*. Torino: Bollati Boringheri, 2003.
- Amenábar, Alejandro, Fernando Bovaira, Mateo Gil, Javier Bardem, Belén Rueda, Lola Dueñas, Mabel Rivera, Celso Bugallo, Clara Segura, Joan Dalmau, Alberto Jiménez, Tamar Novas, Alberto Amarilla, Josep Maria Pou, Javier Aguirresarobe, Sonia Grande, Benjamín Fernández, Fine Line Features, Sogepaq S.A, Sogecine (Firma), New Line Home Entertainment (Firma), y Warner Home Video (Firma). *Mar Adentro [Videgrabación]*. [s.l.]: Twentieth Century, 2005.
- Andrade, Barbara. “¿Cuál Dignidad Humana? Algunas Aclaraciones Antropológicas Y Teológicas.” *Revista Iberoamericana de Teología* 1, 1 (2005): 13-49.
- Aristóteles. *Ética Nicomáquea, Política*. México, D. F.: Editorial Porrúa, 1999.
- Beauchamp, Tom L., y James F. Childress. *Principles of Biomedical Ethics*. 5a ed. New York: Oxford University Press, 2001.
- Boer, Theo A. “Dopo la *Slippery Slope*. Le Esperienze Olandesi nella Regolamentazione della Eutanasia Attiva.” *Rassegna di Teologia* 44, 3 (2003): 397-416.
- Casalone, Carlo. “La Medicina di Fronte alla Morte. Tra Eutanasia e Accanimento Terapeutico.” *Aggiornamenti Sociali*, 7-8 (2002): 547-558.
- Chaussoy, Frédéric. *Je ne suis pas un Assassin*. Paris: Pocket, 2005.
- Congregación para la Doctrina de la Fe. “Declaración *Iura Et Bona*, sobre la Eutanasia.” *Acta Apostolicae Sedis* 72, 4 (1980): 542-48.
- Dworkin, Gerald, R. G. Frey, y Sissela Bok. *Euthanasia and Physician-Assisted Suicide*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1998.
- Dworkin, Ronald, Ricardo Caracciolo, y Víctor Ferreres. *El Dominio de la Vida: Una Discusión acerca del Aborto, la Eutanasia y la Libertad Individual*, Ariel 117. Barcelona: Ariel, 1998.
- Gafo, Javier. *Eutanasia y Ayuda al Suicidio: Mis Recuerdos de Ramón Sampedro, Cristianismo Y Sociedad* 54 Bilbao: Desclée de Brouwer, 1999.
- Hennezel, Marie de. *El Arte de Morir. Helios Els Llibres Del Camí* 2. Barcelona: Viena Serveis Editorials, 1998.
- Hennezel, Marie de, y Johanne de Montigny. *El Amor Último. Acompañamiento de Enfermos Terminales*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor, 1994.
- Hennezel, Marie de. *La Muerte Íntima. Dinámica* Barcelona: Plaza y Janes Editores, 1997.
- Hennezel, Marie de, y Adriana Margarita Peña Olguin. *La Tentación de la Eutanasia, Colección Ciencias Sociales*. Mexico, D.F.: Grupo Patria Cultural (Nueva Imagen), 2001.
- Humbert, Vincent. «*Je Vous Demande le Droit de Mourir*». Neuilly-sur-Seine: Michel Lafon, 2003.
- . *Pido el Derecho a Morir*. Barcelona: RBA Libros, 2004.
- Humphry, Derek, y Ann Wickett. *El Derecho a Morir: Comprender La Eutanasia, Fábula* 236. Barcelona: Tusquets, 2005.
- Jans, Jan. “The Belgian «Act on Euthanasia»: Clarifying Context, Legislation, and Practice from an Ethical Point of View.” *Journal of the Society of Christian Ethics* 25, 2 (2005): 163-177.
- Juan Pablo II. *El Evangelio De La Vida (Evangelium Vitae), Actas y Documentos Pontificios* 114. México, D.F.: Ediciones Paulinas, 1995.

- Kevorkian, Jack. *La Buena Muerte: Los Médicos y la Eutanasia*. Barcelona: Ediciones Grijalbo, 1993.
- Meilander, Gilbert. "The Point of a Ban: Or, How to Think About Stem Cell Research." *Hastings Center Report* 31, 1 (2001): 9-16.
- Minerva, Daniela. "Dialogo sulla Vita. Colloquio tra Carlo Maria Martini e Ignazio Marino." *L'Espresso* 52, 16 (2006): 52-61.
- Montrone, Vincenzo, y Enrica di Pace. "L'insufficiente Utilizzo delle Sostanze Oppioidi in Italia. Analisi delle Cause." In *Oppioidi. Pregiudizi, Mito e Nuove Prospettive*, Vincenzo Montrone, ed., 1-17. Milano, Firenze, Napoli: Mediserve, 2000.
- Nussbaum, Martha Craven. *La Fragilidad del Bien: Fortuna y Ética en la Tragedia y la Filosofía Griega, La Balsa de la Medusa* 77. Madrid: Visor, 1995.
- . *Las Mujeres y el Desarrollo Humano: El Enfoque de las Capacidades*. Barcelona: Herder, 2002.
- Nussbaum, Martha Craven, y Amartya Sen, eds. *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Pío XII. "Discurso a un Grupo Internacional de Médicos (24 Febrero 1957)." *Acta Apostolicae Sedis* 49, 3 (1957): 129-147.
- Pope, Stephen J., ed. *The Ethics of Aquinas*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2002.
- Ratzinger, Joseph. "La Nuova Alleanza. Sulla Teologia dell'alleanza nel Nuovo Testamento." *Rassegna di Teologia* 36, 1 (1995): 9-22.
- Romañach, Javier. "Los Errores Graves del Caso Ramón Sampederro." *Autogestión* 60 (2005): 8-12.
- Sampederro, Ramón. *Cartas desde el Infierno, Booket 9060*. Barcelona: Planeta, 2005.
- Sgreccia, Elio. *Manual de Bioética*. México: Diana, 1996.
- Singer, Peter. *Repensar la Vida y la Muerte: El Derrumbe de Nuestra Ética Tradicional*. Barcelona: Paidós, 1997.
- Tolstoy, Leo, Roberto Mares, y Luis Rutiaga. *La Muerte de Iván Ilich y Otros Cuentos, Clásicos Librerías Gandhi*. México: Grupo Editorial Tomo, 2003.

OBSERVATORIO DE VIOLENCIA SOCIAL Y DE GÉNERO EN TORREÓN.¹

Ana María Urdapilleta

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) enuncia en sus lineamientos de trabajo las siguientes metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo:

- a) "...formular y coordinar la política social, solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad, lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable...".
- b) Alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos, para lo cual se ha implementado una serie de proyectos contenidos en el

1

Después de los años setentas, se formuló esta nueva categoría de análisis denominada *género*. Esta categoría introduce la idea de que ser hombre o ser mujer es una cuestión construida culturalmente y no es un rasgo que se derive directamente de la pertenencia a uno u otro sexo, que el hecho biológico de ser hombre o ser mujer no incluye todo lo que el papel social designa a cada uno de los sexos. Los estudios de género incorporan tanto la femineidad como la masculinidad. Lo que pasa es que la tradición de la que nacen los estudios de género es la tradición del feminismo y, en un primer momento, los estudios feministas necesariamente se enfocaron a perfilar lo que era la situación de las mujeres en los diferentes campos sociales.

Al relativizar esa idea de sujeto sin sexo y, al marcarlo con el género, el hombre también adquiere una categoría de objeto de estudio como la mujer, igualmente construido por la cultura. Antes se pensaba que si lo femenino se subordinaba a lo masculino, entonces había que estudiar a las mujeres porque eran las "raras", las "otras". Una vez que los dos sexos se observan como objetos culturalmente construidos, lo femenino y lo masculino son susceptibles de ser estudiados como productos de una construcción cultural. De todos modos, la cantidad de estudios sobre masculinidad es menor que los de las mujeres.

Hay líneas muy importantes que ha tenido mucho impacto, sobre todo en el desarrollo de las políticas públicas, que son las relacionadas con la violencia y la salud y, particularmente, la salud reproductiva. Este campo es una de las prioridades de las agencias internacionales que financian proyectos de desarrollo e investigación. Otro es el de la educación y el de la participación en la vida pública, la participación de mujeres en las instancias de decisión, de participación política directa, los cuales se han impulsado de manera importante.

programa “Hábitat” a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

- c) “Hábitat se dirige a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante un conjunto de acciones que combinan el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento urbano con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario urbano...”.

Lo anterior con un énfasis en grupos vulnerables de la sociedad: mujeres, personas con capacidades diferentes, niñas y niños, adolescentes y jóvenes así como también adultos mayores, indígenas y pobres.

Una de las estrategias implementadas para coadyuvar en el avance de estas metas ha sido la instalación de los denominados Observatorios Sociales. Estos observatorios tienen como principal finalidad llevar a cabo la evaluación y seguimiento de diversas problemáticas en la vida social. Un observatorio es un lugar adecuado para hacer análisis del fenómeno social observado; estructura que posibilita una amplia visión de lo que le rodea, no obstante que, tradicionalmente, se ha sobreentendido que un observatorio es un dispositivo, una estructura o un lugar físico cargado de instrumentos materiales de observación, y que lo observado es un fenómeno natural.

En los últimos años, aunque aún no venga en los diccionarios de la lengua, el término *observatorio*, relativo a la Ciencias Sociales, es el conjunto de estructuras que permite obtener una visión amplia de la evolución de determinados fenómenos y acontecimientos sociales.

Los fenómenos sociales, marcados con claridad por las decisiones o indecisiones de los individuos y de los grupos, y dependiendo de las características culturales, políticas, históricas, económicas y tecnológicas, tienen, hoy día, un recorrido mucho más corto y complejo, por lo que se dificulta su observación. En ciencias sociales se estudia la representación de los fenómenos producidos o inducidos por nosotros mismos, utilizando diferentes métodos aunque sea casi imposible acceder al fenómeno puro por su carácter complejo e independiente.

Conviene, antes de seguir, establecer las ventajas de los observatorios sociales. Dada la dificultad de representar los fenómenos sociales de forma exhaustiva y neutral, sin apartar al investigador de la realidad y de los problemas a estudiar, los observatorios pueden dar la posibilidad de reflejar a profundidad los objetos de estudio porque nos dan una visión de conjunto de la evolución de los problemas de la humanidad. Existen diferentes tipos de observatorios sociales en el mundo y podemos acceder a ellos a través de la red de internet: los hay de derechos humanos, justicia juvenil, derechos y protección de la infancia, promoción de la alimentación y, en fin, de una gran variedad de temas.

Los observatorios nos indican que su principal misión es la de informar y documentar, dar publicidad y evaluar determinados problemas de los individuos y así poder reflexionar y debatir sobre las controversias que se susciten. Los observatorios funcionan donde se identifican los problemas, donde hay una población que puede estar en riesgo de ver vulnerados sus derechos ciudadanos. Entre otras, podemos mencionar las siguientes ventajas de los observatorios: validar proyectos; identificar temas prioritarios a desarrollar; validar indicadores; recomendar líneas de trabajo o estrategias a fin de mejorar la recolección, manejo, análisis y uso de la información para formular políticas urbanas más efectivas y facilitar la adhesión de nuevos observatorios. Los observatorios, además de identificar lo que sucede, construyen distintos mundos posibles para poder minimizar algunos de los efectos nocivos de la evolución de la sociedad. Representan, también, una oportunidad para generar conocimientos a través de nuevas modalidades que revolucionarán los métodos de hacer ciencia. Así, la visión científica que persigue describir, analizar, interpretar y predecir cómo se producen y cómo son las cosas, entra en interdependencia con la perspectiva política y social que se ocupa de decidir cómo deberían producirse y cómo podrían ser o deberían ser las cosas.

En el caso de los observatorios sociales podríamos encontrar en sus tareas:

- a) Vincular a entes locales con capacidad de decisión con organizaciones de la sociedad civil a través del diálogo, a fin de identificar los problemas de su ciudad y fomentar políticas y estrategias que permitan establecer condiciones y situaciones prioritarias a través de la investigación y procesos consultivos.
- b) Mantener y desarrollar sistemas para el control de información y realizar evaluaciones y análisis de impacto.

Específicamente la creación de Observatorios de Violencia Social y de Género en las diferentes entidades federativas de México, es una de las iniciativas del programa Hábitat y, en Torreón, se le ha pedido a la Universidad Iberoamericana Laguna participar en este proyecto y ser la base del mismo, con los siguientes propósitos:

- Generar instrumentos para la definición de estrategias de intervención local y regional.
- Conformar sistemas integrados de información.
- Promover estudios e investigaciones sobre el tema.
- Señalar los temas emergentes.
- Fomentar la inclusión de indicadores sobre violencia en las estadísticas de los diferentes organismos gubernamentales.

¿Por qué un observatorio de violencia social y de género en Torreón?

El problema de la violencia en México es un asunto que preocupa mucho a la ciudadanía y a los gobiernos por ser un fenómeno que presenta un crecimiento mayor al esperado, generando problemas colaterales que se reflejan en la inseguridad y el deterioro de la calidad de vida de la gente. La violencia de género es la que se produce como consecuencia de las desigualdades entre los géneros, generalmente por parte del hombre hacia la mujer, aunque puede darse en sentido inverso. Durante los últimos decenios, la violencia de género se ha reconocido y tratado como un problema público, en lugar de uno privado como se hizo por mucho tiempo.

Aunque algunos enfoques son más eficaces que otros, la clave para detectar mejor la violencia de género reside en la participación de múltiples sectores y comunidades enteras. Cuando se aborda la violencia de género desde todos los ángulos, la posibilidad de la prevención se hace una realidad, se crean redes sociales para que las víctimas de violencia consigan la atención y la protección que necesitan, y que menos mujeres caigan en sus grietas. La creación de estas redes incluye la integración de la prevención y atención a la violencia en los sistemas y servicios existentes así como el diseño de nuevas respuestas.

Las respuestas sociales a la violencia de género son de diversas: servicios de atención de salud, asistencia para las víctimas, programas de intervención con agresores, campañas de sensibilización e información en los medios de comunicación, educación, respuestas legales, intervenciones comunitarias, programas basados en la fe y conferencias y convenciones internacionales.

La capacitación de la red de informantes y los proveedores de salud para reconocer y responder a la violencia de género es una de las maneras más importantes de identificar y ayudar a las víctimas. Mientras los servicios de asistencia para víctimas son una ayuda útil para abordar un problema existente, este enfoque de género dirige los esfuerzos a la fuente del problema, intentando modificar el comportamiento de los hombres violentos.

Si reconocemos a la violencia de género como "Todo acto o amenaza que tenga como consecuencia, o tenga posibilidades de tener como consecuencia, perjuicio y/o sufrimiento en la salud física, sexual o psicológica de la mujer", según la definió el Consejo Económico y Social de la ONU en 1992, es evidente que existen todavía grandes motivos para trabajar en prevención y asistencia, no sólo con las víctimas sino también con los victimarios.

En este proyecto de creación y habilitación del observatorio sobre violencia social y de género, se integran organizaciones no gubernamentales e institucionales que tienen entre sus funciones la atención al problema de violencia en todas sus manifestaciones y los servicios creados o incorporados para responder a la violencia de género; entre otros, contamos con: albergues para mujeres golpeadas, albergues para personas sin hogar, programas de asistencia financiera, comisarías o servicios policiales para mujeres, programas de abogacía para las víctimas, centros de crisis para la violación o de violencia en el hogar, servicios telefónicos para la prevención de la violencia o del suicidio, servicios legales, programas para niñas/os que huyen de la casa, programas de bienestar social, servicios de apoyo psicológicos (incluida orientación individual y grupos de apoyo) y los servicios de salud sexual para los adolescentes y otros.

En atención a la solicitud hecha por el programa Hábitat municipal, de que la Universidad Iberoamericana Laguna participara en los trabajos de diseño e implementación del Observatorio de Violencia Social y de Género en la región, se conformó en la UIA el 9 de Diciembre del 2005 en una asamblea a la que asistieron el comité técnico formado por Rodrigo González Morales, como responsable del proyecto, y por Salvador Espinosa Sáenz Pardo, Ana María Urdapilleta Meza, Patricia Casas Limones, todos como parte de la Universidad Iberoamericana Laguna, así como las siguientes instituciones y organizaciones: Espíritu que Danza, Caminos de Esperanza, Mujeres Solidarias en la Acción Social de La Laguna, Centro de derechos humanos Juan Gerardo, Procuraduría de la Familia, Juzgados primero, segundo y tercero de primera instancia del ramo familiar, Procuraduría General de Justicia del Estado región Laguna, Comisión de Derechos Humanos del estado de Coahuila, Consejo Unitario de Menores del Distrito Torreón, Tribunal de Justicia Municipal, Dirección Seguridad Pública Municipal y Sistema Integral de Calidad Municipal 060, DIF Torreón, Juzgado Primero de Distrito en La Laguna, Juzgado Segundo de Distrito “A” en La Laguna, Juzgado Segundo de Distrito “B” en La Laguna, Juzgado Tercero de Distrito en La Laguna, Centro Sí Mujer, Delegación del Centro de Medios Alternos de Solución de Controversias del Poder Judicial, INEGI, Juzgados 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Fuero Común y el CERESO.

Los observatorios de violencia social y de género constituyen una posibilidad de contribución al cambio en las relaciones de poder y de género, ya que tienen garantizada su autonomía, independencia y transparencia informativa e integran lo local y lo global.

Para el funcionamiento exitoso de este observatorio se ha diseñado un sistema de acopio y análisis de la información sobre la problemática de la violencia en todas sus manifestaciones. Se han establecido indicadores con perspectiva de género que permitan analizar y evaluar de forma objetiva, independiente y fiable, las medidas que se adopten. También hemos diseñado el Sistema Integral de Indicadores de Violencia (SIIV) que tiene como función monitorear el comportamiento de las diversas manifestaciones de violencia, así como medir el impacto y analizar los resultados de los programas de acción promovidos por las instancias públicas o privadas que trabajan en el área de violencia en la región, además de informar a la población sobre la situación de violencia en sus diversas manifestaciones en las regiones o grupos más afectados.

El SIIV es un medio para producir información oportuna y calificada que retroalimente e informe a la población, a los diseñadores de políticas públicas y a los responsables de proyectos sobre violencia, y nos permitirá servir de núcleo generador de un sistema más amplio de coordinación entre las diferentes instituciones y organizaciones públicas o privadas que trabajan en el área de violencia en la región y brindar a todas aquellas personas involucradas en la investigación, prevención, reducción y tratamiento de la violencia, un instrumento que les permita estar informadas y monitorear este fenómeno en Torreón.

Los indicadores del SIIV los tomamos a partir del reconocimiento de los sistemas de información y bases de datos existentes en las organizaciones civiles y no gubernamentales relacionados con el fenómeno de la violencia en la región, mediante un trabajo colectivo que nos condujera a la selección y comprensión de las variables que ordenamos en cuatro grupos:

1. Violencia Social.

Violencia en la familia, violencia en la escuela, violencia en pandillas y violencia en las carreteras.

Objetivos:

1. Lograr el predominio de patrones culturales orientados a una convivencia social democrática no violenta.
2. Fortalecer actitudes y prácticas no violentas en las diferentes agencias de socialización (Familia, escuela y sociedad).
3. Promover en la comunidad el predominio de actitudes no violentas en las relaciones interpersonales.
4. Fomentar factores psicosociales que generen relaciones constructivas.

Conceptos:

Violencia en la escuela:

Se refiere a los alumnos (as) de centros educativos públicos o privados que han protagonizado un hecho violento, víctimas o victimarios. “La violencia en las escuelas

se manifiesta por acoso, intimidación o victimización, y es aquella en que un alumno(a) es agredido o se convierte en víctima cuando está expuesto a acciones negativas que lleva a cabo otro alumno o grupo de alumnos (as). Por acciones negativas se entiende tanto las cometidas verbalmente o mediante contacto físico y las psicológicas de exclusión.”²

Violencia en pandillas:

Grupos de amigos o estudiantes que se organizan esporádicamente para defenderse de problemas sociales, políticos y económicos y de las crecientes dificultades juveniles para insertarse en el mundo adulto.

Violencia en las carreteras:

Mide las muertes violentas por accidente de tránsito, entendiéndose éstas como aquellas defunciones provocadas por vehículos automotores a peatones, motociclistas, pasajeros o conductores y se define como “accidente de tránsito que ocurre en la vía pública con la participación de al menos un vehículo en movimiento. El tránsito es la manifestación dinámica del funcionamiento del sistema automotor, integrado por personas en roles de conductor, pasajeros o peatones; por vehículos; por vías de circulación y por normas reguladoras con el propósito de facilitar el traslado de personas, animales y cosas de un lugar a otro.”³

2. Actitudes y opinión frente a la violencia.

Percepción de seguridad, violencia contra la niñez, violencia intrafamiliar entre adultos, justicia por cuenta propia, uso de la violencia y la cobertura sobre violencia que hacen los medios de comunicación.

Objetivos:

- 1.- Lograr el predominio de patrones culturales orientados a una convivencia social democrática no violenta.

² Lleo Fernández, Rocío. *La violencia en los colegios, una revisión bibliográfica*. En : <http://www.cyberpediatria.com/violenciaescolar/viol2.pdf>

³ Molina Vaquerano, Fabio. *Estudio de mortalidad en el Salvador*, El Salvador. 1999, pág.185-200.

2.- Fortalecer actitudes y prácticas no violentas en las diferentes agencias de socialización (Familia, escuela y sociedad)

Conceptos:

Cobertura de la violencia intrafamiliar por parte de los medios de comunicación.

Percepción de seguridad:

Es la percepción sobre el nivel de seguridad que las personas tienen en su lugar de residencia, barrio, colonia o comunidad ante la posibilidad de ser víctimas de delito.

Violencia contra la niñez:

Se refiere a la opinión de aprobación, así como a la práctica de la aplicación de castigo físico o verbal a niños(as).

Violencia intrafamiliar entre adultos:

La violencia intrafamiliar puede ser física o verbal contra el otro, ya sea porque espera resolver así los conflictos maritales o como expresión de frustraciones y disfuncionalidades sociales y psicológicas.

Justicia por cuenta propia:

Mide la opinión y actitud de la sociedad respecto al uso de la violencia para resolver situaciones de conflicto, tomando la justicia por cuenta propia en casos específicos extremos o al fallar los mecanismos institucionales para aplicarla.

Uso de la violencia:

Se refiere a la opinión de las personas sobre el uso de la violencia al margen de la ley ya sea en forma espontánea, individual u organizada, para combatir la delincuencia o la eliminación de personas o grupos indeseables en la comunidad o en el lugar de residencia.

3. Delincuencia:

Homicidios, delitos violentos, secuestros, violencia sexual, violencia intrafamiliar, delincuencia juvenil, crimen organizado, mortalidad violenta y muertes policiales.

Objetivos:

- 1.- Promover en la comunidad el predominio de actitudes no violentas en las relaciones interpersonales.
- 2.- Fomentar factores psicosociales que generen relaciones constructivas.

Conceptos: ⁴

Homicidios: Privar de la vida a una persona, procediendo con voluntad y malicia.

- a) Simple: Muerte causada a una persona por otra.
- b) Agravado: Aquel que se da en circunstancias que agravan la responsabilidad penal:

- El ascendiente o descendiente, adoptante o adoptado, hermano, cónyuge o persona con quien se convive maritalmente.
- Cuando el homicidio ocurre para preparar, facilitar, consumir u ocultar el delito de robo, violación o secuestro o para asegurar los resultados de cualquiera de ellos o la impunidad para el autor o para sus cómplices o por no haber logrado la finalidad perseguida al intentar cualquiera de los delitos mencionados. También cuando el homicidio fuera consecuencia del delito de violación o de una agresión sexual.
- Con alevosía, premeditación o con abuso de superioridad.
- Con veneno o algún otro medio insidioso.
- Con ensañamiento o aumento deliberado del dolor del ofendido.
- Por precio, recompensa o promesa remuneratoria.
- Por motivos abiertos o fútiles
- Cuando fuere ejecutado por autoridad civil o militar, prevaliéndose de tal calidad.
- Cuando estuviere precedido de desaparición forzada de personas.

⁴ Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental* Heliasta Editorial. Buenos Aires, 1997.

- Cuando fuere efectuado en la persona de un funcionario público, autoridad pública o agente de autoridad, siempre que estén en ejercicio de su cargo o con ocasión de sus funciones.

Delitos violentos:

Este índice es un indicador global que monitorea los principales delitos violentos.

Incluye las siguientes categorías:

Homicidio: Es el hecho de privar de la vida a una persona, procediendo por voluntad y malicia (simple o agravado).

Robo: Es el que con ánimo de lucro para sí o para un tercero, se apoderare de cosa mueble, total o parcialmente ajena, sustrayéndola de quién la tuviere mediante violencia en la persona.

Lesiones: El que por cualquier medio, incluso por contagio, ocasionare a otro menoscabo de su integridad física o psíquica que hubiere producido incapacidad para atender las ocupaciones ordinarias o enfermedad por un período de diez días o más habiendo sido necesaria la asistencia médica o quirúrgica.

Lesiones Graves: Se consideran las que producen incapacidad para atender las ocupaciones ordinarias o enfermedad por un período mayor a veinte días, habiendo sido necesaria atención médica o quirúrgica.

Lesiones muy graves: Cuando se produce cualquiera de los resultados siguientes: grave deformidad física en el cuerpo, grave perturbación funcional permanente, pérdida de la función o pérdida anatómica de un órgano o miembro principal, grave perturbación psíquica, enfermedad que pusiere en grave peligro la salud de la persona.

Lesiones agravadas: Si en los casos descritos concurre también alguna de las circunstancias del homicidio agravado.

Secuestros: Consiste en privar de la libertad individual con el propósito de obtener un rescate, el cumplimiento de determinada condición, o para que la autoridad pública realice un determinado acto.

Violencia sexual: Son las acciones que obligan a una persona a mantener contactos sexuales físicos o verbales, o a participar en ellos mediante la fuerza, intimidación,

coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza u otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará violencia sexual, el hecho de que la persona agresora obligue a la persona agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas. La violencia sexual en su sentido amplio tiene múltiples formas:

Acceso u hostigamiento en la calle, en el trabajo, en la casa, en el colegio, en la escuela y otros lugares, violación, explotación sexual, turismo sexual, trata de personas con fines sexuales, abuso sexual de niños y niñas, manipulación, corrupción, prostitución, pornografía, mutilación o daño en los genitales.

Violencia intrafamiliar: Cualquier acción u omisión, directa o indirecta que cause daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o muerte a las personas integrantes de una familia.

Delincuencia Juvenil: Menor infractor.- es toda persona menor de 18 años a la cual se le atribuye la comisión o participación en una infracción penal.

Crimen organizado: Delitos que se consideran cometidos por dos o más personas que se agrupan u organizan criminalmente estructurándose permanente o temporalmente y que son: robo de bancos, secuestros, robo de vehículos con mercancías, robo de vehículos.

Mortalidad violenta: Se considera muerte violenta cuando es ocasionada por accidente, o en manos de una persona. Las causas externas de muertes violentas son: accidentes de transporte, caídas, ahogamiento y sumergimiento accidentales, exposición al humo, fuego o llamas, envenenamiento accidental y exposición a sustancias nocivas, lesiones auto inflingidas intencionalmente (suicidio), agresiones (homicidio), otras causas externas.

Muertes Policiales: Un policía nacional civil muere en cumplimiento del deber cuando este se encuentre de turno o de servicio policial y desempeñando una misión, ya sea que lleve el uniforme o vista de civil.

4. Desempeño del sector justicia y violación a los derechos humanos:

Eficiencia fiscal y eficiencia fiscal en la primera fase, denuncias admitidas de violaciones a los derechos humanos, denuncias admitidas de violación a los derechos civiles, denuncias admitidas a violaciones al debido proceso judicial y denuncias admitidas de violaciones a los derechos políticos.

Objetivos:

- 1.- Contribuir a la consolidación de un Estado Democrático de Derecho
- 2.- Fortalecer el respeto y promoción de los Derechos Humanos y la aplicación del sistema de justicia penal.

La desagregación de los indicadores, según la disponibilidad de la información, se realizará básicamente por el siguiente detalle: extensión o relimitación de los componentes del indicador, lugar en donde ocurre el hecho, edad y sexo.

Conceptos:

Eficiencia fiscal: Es la relación entre la capacidad de respuesta o procesamiento positivo de la fiscalía, que implica vistas públicas más salidas alternas, con respecto al total de denuncias que se recibe en un año.

Eficacia fiscal en primera fase: Se refiere a la efectividad del logro del objetivo que plantea la fiscalía en los requerimientos presentados al juez de paz, mientras que la eficiencia hace referencia a una relación de insumo producto por unidad de tiempo.

4.1 -Denuncias admitidas de violaciones a los derechos humanos:

Denuncia: Mecanismo mediante el cual una persona hace del conocimiento de la procuraduría de la defensa de los Derechos Humanos, uno a varios hechos con los que considera de han violado sus derechos humanos o los de otra u otras personas, antes de que se rinda la resolución correspondiente por parte del procurador.

Entendemos los derechos humanos como el conjunto de principios, de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual. Los derechos humanos tutelados por la PDDH son: derechos civiles, derechos políticos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los

niños y las niñas, derechos de la mujer, derechos de la tercera edad, derechos del medio ambiente, control de la legalidad de los actos de la administración pública.

4.2. Denuncias admitidas de violaciones de los derechos civiles:

Los derechos civiles es la denominación que reciben aquellos derechos fundamentales que hacen referencia al ámbito de la autonomía de la persona humana y de los grupos sociales en relación a la actuación de los órganos del Estado y forman parte, junto con los derechos políticos, de los derechos de primera generación que son: derecho a la vida, la integridad personal, la seguridad y privacidad personal, la libertad de tránsito, la libertad de expresión, libertad de reunión, documentación y al debido proceso.

4.3. Denuncias admitidas de violaciones al debido proceso judicial:

Se refiere al cumplimiento con los requisitos constitucionales en materia de procedimiento, por ejemplo, en cuanto a la posibilidad de defensa y producción de pruebas.

4.4. Denuncias admitidas de violaciones a los derechos políticos:

Los derechos políticos son los derechos fundamentales que determinan en los ciudadanos la capacidad de ejercer ciertas funciones en la actividad del estado, sobre todo en la formación y administración de gobiernos. Los hechos violatorios de los derechos políticos son: impedimento o restricción de participar en la dirección de los asuntos políticos, impedimento o restricción de votar y ser elegido por votación, impedimento o restricción para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, impedimento al libre ejercicio del sufragio.

Cada una de las organizaciones o instituciones que apoyan y alimentan de información al observatorio, manejarán sólo los indicadores de su competencia. Esto nos permitirá dibujar diferentes escenarios que nos den los elementos para entender la dimensión del problema y, entonces, promover la realización de estudios e investigaciones sobre violencia social y de género, evaluar programas e iniciativas y contribuir a la elaboración de dictámenes, conclusiones y recomendaciones sobre la evolución de esta problemática.

El observatorio de Violencia Social y de Género de Torreón debe tener una función interdisciplinaria que asegure el conocimiento de la problemática desde los diferentes ámbitos de incidencia y también es importante la experiencia de trabajo con mujeres víctimas de violencia. Para ello es imprescindible que todas las organizaciones colaboren y se sumen a este esfuerzo que promete dar frutos que beneficiarán a la comunidad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental* Heliasta Editorial. Buenos Aires, 1997.

INEGI. *Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003*. México, 2004.

Molina Vaquerano, Fabio. *Estudio de mortalidad en el Salvador*, El Salvador. 1999, pág.185-200.

CEPAL. *Indicadores de Género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la plataforma de acción de Beijing*. Chile, 2001.

UNESCO. *Statistiques et indicateurs des disparités entre les sexes dans l'éducation*. Francia, 1997.

Valdez, Teresa y Gomariz, Enrique. *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. FLACSO e Instituto de la Mujer de España, España, 1995.

OIT. *Key Indicators of the Labour Market Project*, (www.ilo.org/public/english/60empfor/prog2.htm).

Reseña

Título: “La Comarca lagunera, constructo cultural. Economía y fe en la configuración de una mentalidad multicentenaria”. Torreón, Universidad Iberoamericana, 2005.

Autor: Dr. Sergio Antonio Corona Páez

Dra. Ana María Rivera Medina

Profesor Tutor UNED BIZKAIA, España.

El Dr. Corona continúa en este estudio su productiva investigación en la que despliega su aptitud y habilidad para desentrañar otro aspecto más de la reciente, pero no menos importante, historia de Coahuila, Durango y su entorno: la Comarca Lagunera. Sin duda alguna la experiencia del especialista genera un análisis con un poso (como en los buenos vinos) que ha ido adquiriendo tras largos años de estudio en los archivos mexicanos y más concretamente en el Archivo y Universidad Iberoamericana de Torreón.

La investigación realizada por Corona se centra en definir un modelo de organización del espacio de una zona fronteriza enmarcada, de una parte, por la preexistencia de grupos humanos belicosos e “incivilizados” en términos occidentales; y, por otra, la ocupación del mismo a manos de españoles y tlaxcaltecas. Desde la aparición del estudio realizado por Turner, hemos tenido ocasión de conocer investigaciones que han tratado distintos aspectos de la frontera y de los fenómenos que se producen en torno a ella. El trabajo que reseñamos es un “caso” más de ocupación efectiva de una zona, línea de frontera donde se debatían no sólo los intereses de la propia ocupación, sino también de aquellos relacionados con la Corona española y sus enemigos, los ingleses.

Sin duda alguna la calidad de las fuentes consultadas y el buen hacer profesional se manifiestan claramente a lo largo de un discurso dinámico y sagaz que invita al lector adentrarse en una problemática tan específica como la que aquí se trata. Resalta la capacidad del autor para hacer de un fenómeno suscitado en una región marginal del imperio español un análisis de claridad meridiana para quienes no conocen el medio natural y humano. Pero a la

vez es de destacar cómo el discurso científico bien explicado se convierte en un instrumento didáctico eficaz.

El profesor pone su empeño en que las generaciones presentes, como también las futuras no olviden las raíces. Porque lo que hoy son los mexicanos, coahuilenses o duranguenses, es fruto de los pobladores originarios de la zona, pero también del indudable aporte de los inmigrantes ya sea de otras regiones, o de otros continentes. El autor elabora un análisis de larga duración sobre la intrincada relación entre la fe, la cultura y la economía de los laguneros. Comienza describiendo cómo los primeros pobladores, cazadores recolectores, no concebían el valor de los recursos naturales que tenían a su alcance como medios de producción, a pesar de la escasez del agua y de la existencia de riquezas minerales. De ahí que al llegar los españoles, y sobre todo con el establecimiento de la Compañía de Jesús se genere no solo una revolución productiva, sino un cambio de mentalidad, de forma de ser, de actuar, en suma, un cambio de cosmovisión.

La base de este cambio, dice el Dr. Corona, sólo fue factible por la conjunción de una serie de variables: la expansión de la fe, la educación en nuevos valores y formas de enfrentarse al mundo y, finalmente, la organización de los recursos naturales para lograr una estructura económica que permitiera a la región vertebrarse a las rutas del comercio de la Nueva España. Se observa, por lo tanto, que nuevamente es el comercio, o mejor las rutas comerciales las que permiten a las zonas de frontera, menos favorecidas por las decisiones reales, integrarse no sólo a los mercados, sino también recibir influencias culturales. Sin embargo, esto no hubiese sido posible sin la intervención de colonos aborígenes tlaxcaltecas y españoles que compartían una cultura agropecuaria y que fueron capaces de racionalizar los recursos hídricos existentes.

Surge de esta manera, para el Profesor, el “ser lagunero” en aquellos hombres que se veían a sí mismos como miembros y representantes del nuevo orden establecido. Orden que defenderían de los “bellacos” que atacaban a las propias poblaciones. Tal empeño dio excelentes resultados porque a la postre, y como mérito a la calidad de fronterizos defensores de la “república”, el virrey les concede privilegios fiscales sobre la producción vitivinícola. Pero esta identidad se forja también a partir del hecho de que, durante el siglo XVIII y principios del XIX, la mayor parte de la región perteneció a una misma familia, a través de lazos de parentesco.

Así pues a lo largo del siglo XVIII pueblos de indios y vecinos españoles lograron configurar una economía agropecuaria con mano de obra libre y contractual, con el agua como recurso escaso, y como tal rentado, y con un comercio activo gracias a encomenderos (gestores de negocios) y arrieros. La vitivinicultura primero y el algodón después se elevaron, como ya demostrara el Doctor en otras de sus excelentes investigaciones, a la categoría de actividad económica dinamizadora para la región. A lo largo de los siglos, la comarca fue adquiriendo diversas cotas de seguridad en relación al exterior, a su interior, y cómo no, en relación a sus necesidades espirituales. Las rentas de la tierra sirven entre otras cosas para alcanzar cierta seguridad espiritual, a través de censos, capellanías, cofradías y obras pías, que a su vez se traducían en prestigio social, y según Corona Páez, en una suerte de distribución de la riqueza.

La vitivinicultura y más tarde la industria algodonera marcan dos momentos distintos y evidentes para el Profesor Corona: el primero permite la organización del espacio y la estructuración de unidades agrícolas; el segundo constituyó un modelo de producción encaminado al desarrollo capitalista sostenido con la constitución de sociedades mercantiles. Sin duda, el algodón dio paso a una potente actividad económica lagunera. Pero también el profesor demuestra cómo con el transcurso del tiempo la pequeña y mediana propiedad se fue perdiendo en beneficio de los grandes latifundios.

El Dr. Corona analiza cómo la consolidación del latifundio originó un fuerte problema social y económico en la Comarca Lagunera. La permisividad de los terratenientes admitiendo asentamientos en sus propiedades generó el temor de los titulares por la integridad patrimonial. La tensión social incrementada con la participación de grupos liberales mexicanos y norteamericanos concluiría, alude el estudioso, con la redistribución de la tierra y la fundación de nuevas villas y ciudades, como fue el caso de la ciudad de Torreón.

Así pues el Dr. Corona elabora, en lo que podemos considerar la primera parte de su estudio, un análisis de larga duración a través del cual demuestra como la común unión de los intereses humanos, los recursos naturales, los medios de producción y la necesidad de ser y consolidar el lugar en el que se vive configuran una mentalidad especial en los habitantes de la Comarca Lagunera.

No conforme con el análisis realizado, con buen ojo de cientista social, el investigador indaga en lo que nosotros consideramos una segunda parte, la configuración del universo tlaxcalteca y español. Los tlaxcaltecas dotados de un sentido de la oportunidad no tardaron en aliarse a los españoles y colaborar en la ocupación de esta zona del norte novohispano. Su condición de hidalgos y en consecuencia su calidad de hombres libres les permitió adquirir tierras, producir vinos y beneficiarse a tal punto que hasta llegan a constituir capellanías. Por su parte los españoles se asentaron en la región, mediante el otorgamiento de mercedes reales, y estructuraron una economía basada en la producción agropecuaria.

Muy pronto españoles y tlaxcaltecas se aunarían en una tarea común: la vitivinicultura; aunque con el tiempo los primeros lograrían imponerse numéricamente. Sin embargo estos dos grupos humanos se congregaban en torno a los misterios de la fe cristiana y a su experiencia religiosa. Cuestión que se comprueba al analizar los testamentos de unos y de otros, en las celebraciones religiosas y en la imaginaria. Así es cómo el Profesor explica la importancia de los fenómenos históricos para entender la mentalidad de la sociedad lagunera actual. La cultura es dinámica y el dinamismo lo confiere un grupo de hombres que va construyendo los cimientos de la sociedad con elementos preexistentes, con los aportes de otros pueblos y con la energía que confiere el tener un ideario religioso común con el único fin de adquirir seguridad, reconocerse en un espacio y trascender a su propio tiempo creando una nueva identidad. Y en ese momento el otro, el distinto, el extraño, ya no se distingue, sólo existe “el nosotros”.

Es ya costumbre en los trabajos del Dr. Corona encontrarnos con Apéndices Documentales de gran riqueza no sólo para la zona que trata, sino para otros espacios con semejante actividad productiva. En este caso nos referimos a los calendarios agrícolas de las actividades algodoneras, cuadros de producción y documentos que nos permiten comprender con mayor claridad el fenómeno que analiza; pero también el Dr. Corona tiene la gran habilidad de insertar fuentes que por su curiosidad nos asombran, sin distraer el rigor científico. Finalmente, hay que decirle al Dr. Corona que esperamos leer nuevas investigaciones dada su capacidad y la posición de privilegio que ostenta como Director del Archivo Histórico de la Universidad Iberoamericana de Torreón y Profesor de dicha institución de enseñanza superior.