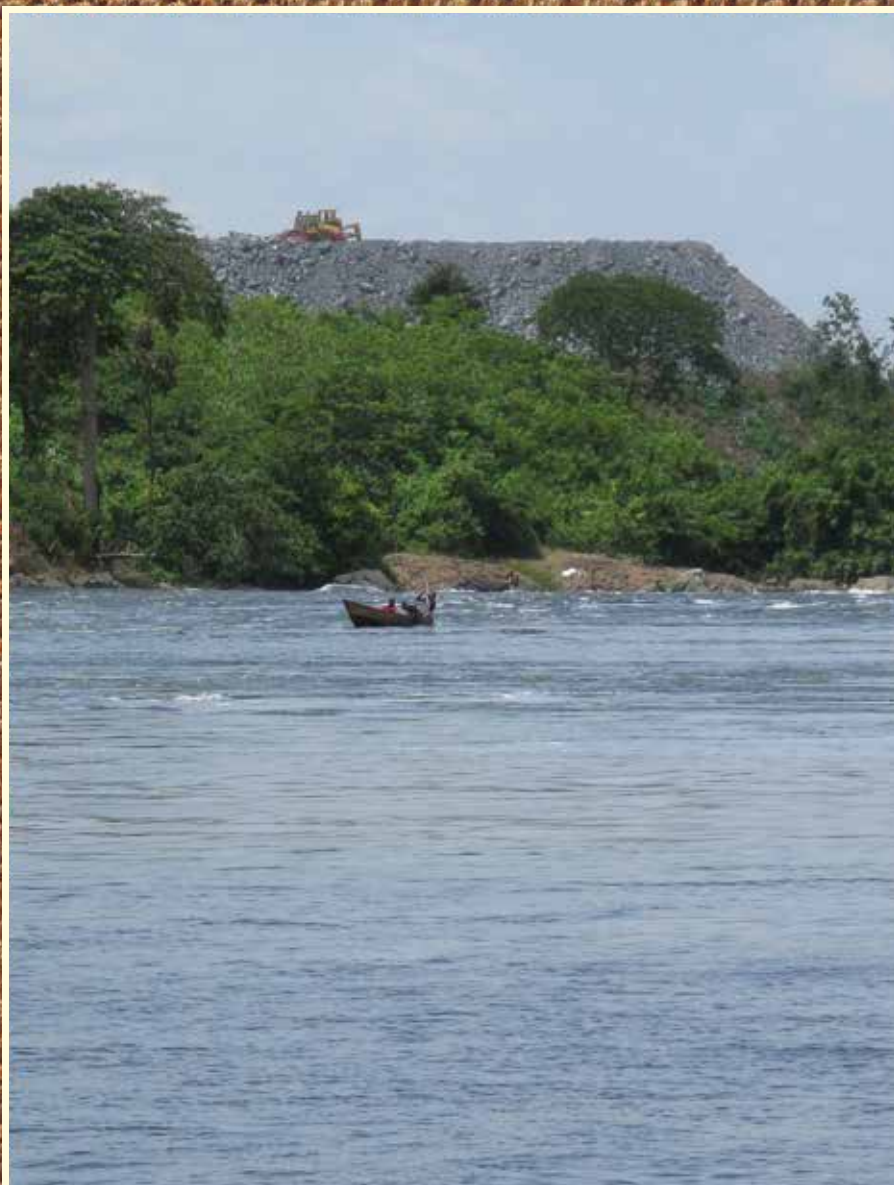


# AGUAS ROBADAS

despojo hídrico y movilización social

ALINE ARROYO  
RUTGERD BOELEN  
Editores



*IEP Instituto de Estudios Peruanos*



Estamos viviendo un momento de «apropiación del agua», como un recurso estratégico en manos de unos pocos actores con gran poder económico y político. Esta situación, apoyada por un sistema globalizador, promueve la desigualdad y la injusticia a escalas locales y nacionales, tejiéndolo en redes globales. Las comunidades campesinas, los territorios indígenas y otros ámbitos urbanos y rurales con actores de menores recursos político-económicos, están sometidos a estrategias de «concentración de la tierra y el agua». A menudo existe una complicidad entre las empresas comerciales nacionales y transnacionales y los gobiernos que son funcionales a los intereses de los sectores más poderosos. Bajo la bandera de «la modernidad y la eficiencia», y en nombre «del desarrollo y progreso», se desvían las aguas hacia el poder y se intensifican las tensiones y conflictos sobre los cada vez más escasos recursos hídricos.

La alianza Justicia Hídrica está interesada en develar estos procesos de injusticia social vinculados a la gestión del agua. Al mismo tiempo quiere contribuir a la acción social de los grupos organizados que están luchando, desde diferentes espacios y con diversas estrategias, para garantizar su derecho al agua y a un «buen vivir» para ellos, sus hijos e hijas, y las futuras generaciones. Las investigaciones que se presentan en este libro no son un mero ejercicio académico sino, fundamentalmente, una reflexión para aportar con la acción social y la búsqueda de alternativas. Se intenta contribuir a potenciar la voz de las poblaciones afectadas por los procesos de despojo y exclusión, entendiendo que no son realidades particulares o aisladas, sino que responden a un modelo de desarrollo global e inequitativo.

ISBN-978-9942-09-154-3



9 789942 091543



WAGENINGEN UNIVERSITY  
WAGENINGEN UR

**AGUAS ROBADAS**  
DESPOJO HÍDRICO Y MOVILIZACIÓN SOCIAL

# AGUAS ROBADAS

despojo hídrico y movilización social

**ALINE ARROYO  
RUTGERD BOELEN**  
Editores

Erik SWYNGEDOUW / GRAIN / Jeroen VOS  
Antonio GAYBOR / Laureano DEL CASTILLO  
Carolina DOMÍNGUEZ / Mario A. PÉREZ  
Paula ÁLVAREZ / Zulema GUTIÉRREZ  
Cecilia SALDÍAS / Alex ZAPATTA  
Patricio MENA VÁSCONEZ / Tom PERREAULT  
Omar CORONEL / Leonith HINOJOSA  
Jessica BUDDS / Sarah WRAIGHT  
Meredith PERREAULT / Liz MACPHERSON  
Walter MIONI / Tatiana ROA  
Bibiana DUARTE / Jan HENDRIKS



*IEP Instituto de Estudios Peruanos*



AGUAS ROBADAS: despojo hídrico y movilización social  
Aline Arroyo y Rutgerd Boelens, eds.

*Serie Agua y Sociedad, 19*  
*Sección Justicia Hídrica*

- © JUSTICIA HÍDRICA-PARAGUAS  
coordinado por Water Resources Management Group  
Universidad de Wageningen  
Building 100 Droevendaalsesteeg 3a  
6708 PB The Netherlands  
Telf. +31 317 484190  
<www.justiciahidrica.org>
- © EDICIONES ABYA-YALA  
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson bloque A Casilla: 17-12-719  
Teléfonos: (593-2) 2 506-267 / (593-2) 3962 800  
<e-mail: editorial@abyayala.org> <www.abayala.org>
- © IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Telf. (51-1) 332-6194 / 424-4856  
<www.iep.org.pe>

ISBN: 978-9942-09-154-3

Impreso en Ecuador  
Primera edición en español: Quito, agosto 2013  
Impreso en: Quito-Ecuador, agosto de 2013  
1000 ejemplares

*Coordinación general de Justicia Hídrica:* Universidad de Wageningen / WRM

*Editor académico de la serie:* Rutgerd Boelens, Universidad de Wageningen

*Corrección y diagramación:* Mercedes Dioses V.

*Composición de portada:* Ricardo Ponce D.

*Foto de portada:* Rutgerd Boelens

*Foto de contraportada:* Aline Arroyo C.

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.*

ARROYO, ALINE Y RUTGERD BOELEN, eds.

*Aguas robadas.* Aline Arroyo y Rutgerd Boelens (eds.). Quito: Justicia Hídrica, IEP y Abya Yala (Serie Agua y Sociedad, Sección Justicia Hídrica, 19).

RECURSOS HÍDRICOS; GESTIÓN DEL AGUA, JUSTICIA, EQUIDAD, SEGURIDAD ALIMENTARIA, ACUMULACIÓN, DESPOJO, CONFLICTOS, DERECHOS, ACCIÓN SOCIAL, MINERÍA, PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

## CONTENIDO

PREFACIO: Despojo y repolitización del agua .....	11
<i>Erik Swyngedouw</i>	
1. Introducción: El agua fluye en dirección del poder .....	17
<i>Rutgerd Boelens y Aline Arroyo</i>	
2. Secando el continente africano: detrás del acaparamiento de tierras está la acumulación del agua.....	27
<i>GRAIN</i>	
3. Aguas virtuales, agroexportadores y comunidades campesinas: las trampas de la certificación de la producción sostenible .....	43
<i>Jeroen Vos y Rutgerd Boelens</i>	
PARTE I: AGROEXPORTACIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL AGUA.....	65
4. Giros, contradicciones y procesos de concentración del agua en la agricultura .....	67
<i>Antonio Gaybor Secaira</i>	
5. La comunidad y la irrigación de Olmos: una relación nada justa.....	83
<i>Laureano del Castillo</i>	
6. Olmos, anhelo lambayecano: aspectos simbólicos de los grandes trasvases intercuenas y sus fines políticos .....	103
<i>Carolina Domínguez</i>	
7. Apropiación del agua por parte de la agroindustria cañera en Colombia	117
<i>Mario A. Pérez y Paula Álvarez</i>	
8. ¿Unidos o enfrentados? Acumulación del agua para su conversión en vino en el sistema de riego San Jacinto, Tarija-Bolivia .....	127
<i>Zulema Gutiérrez y Cecilia Saldías</i>	
9. Dinámica palmera y control del territorio. Impactos en la apropiación de los ecosistemas hídricos y en los medios de vida: el caso Las Pavas, Bolívar, Colombia .....	151
<i>Mario A. Pérez</i>	

10. Acumulación de agua y floricultura en un mosaico de territorios de riego: el caso Pisque, Ecuador .....	167
<i>Alex Zapatta y Patricio Mena Vásconez</i>	
 PARTE II: INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y CONTAMINACIÓN .....	185
11. ¿Despojo por acumulación? Minería, agua y justicia social en el Altiplano boliviano .....	187
<i>Tom Perreault</i>	
12. La desconfianza y el miedo: el caso del conflicto hídrico entre Hualla y la Southern Copper Corporation .....	207
<i>Omar Coronel</i>	
13. Mecanismos de acceso y control del agua en el contexto minero del sur peruano .....	225
<i>Leonith Hinojosa y Jessica Budds</i>	
14. Injusticia ambiental en el estado de Nueva York, EE.UU.: una perspectiva integradora.....	243
<i>Sarah Wraight, Tom Perreault y Meredith Perreault</i>	
 PARTE III: POLÍTICAS HÍDRICAS, LEGISLACIÓN Y RELACIONES DE PODER .....	265
15. Servicios ambientales y justicia hídrica .....	267
<i>Jessica Budds</i>	
16. Las complejidades del reconocimiento de derechos indígenas de agua en Chile .....	277
<i>Liz Macpherson</i>	
17. Derechos de agua, agricultura familiar y sectores dominantes: la jerarquización de los derechos de uso especial en la región andina de Argentina.....	297
<i>Walter Fernando Mioni A.</i>	
18. Desarrollo hidroeléctrico, despojo y transformación territorial: el caso de Hidrosogamoso, Santander, Colombia.....	313
<i>Tatiana Roa A. y Bibiana Duarte</i>	
 PARTE IV: JUSTICIA HÍDRICA E INCIDENCIA POLÍTICA .....	339
19. Incidencia política en justicia hídrica: perspectivas desde la investigación y capacitación .....	343
<i>Jan Hendriks</i>	

20. Plataformas multiactores e incidencia política: la experiencia del Foro Nacional de Recursos Hídricos, Ecuador .....	357
<i>Aline Arroyo Castillo</i>	
21. Despojo del agua y movilización social: reflexiones finales.....	367
<i>Aline Arroyo y Rutgerd Boelens</i>	
SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	383
LISTA DE AUTORES .....	385
LA ALIANZA JUSTICIA HÍDRICA .....	389



«Si un libro se puede leer impunemente,  
no vale la pena tomarse el trabajo.  
Cuando los libros están de veras vivos, respiran;  
y uno se los pone al oído y les siente la respiración  
y sus palabras son contagiosas, peligrosamente,  
cariñosamente contagiosas...»

EDUARDO GALEANO  
[*Memoria del fuego*, 1982]

PREFACIO

## DESPOJO Y REPOLITIZACIÓN DEL AGUA: hacia una nueva política de los comunes

ERIK SWYNGEDOUW

Este libro narra los intrincados procesos de despojo de agua que ilustran muchos de los conflictos socioecológicos y luchas por la justicia socioambiental. En un contexto de proliferación de acumulación por despojo, concentración de los recursos en manos de unos pocos —con frecuencia alimentada por configuraciones políticas que consideran que el único horizonte realizable es la organización técnico-administrativa de fuerzas mercantiles óptimas— y una rápida profundización de las relaciones de poder sociales, políticas y económicas desiguales, todas las luchas socioecológicas que giran en torno al significante «justicia» se resisten activamente al robo —a menudo violento— de una amplia gama de recursos de uso común. Estas luchas, a pesar de su radical heterogeneidad, comparten una preocupación por una organización más equitativa y solidaria de acceso, apropiación y transformación de los espacios comunes y los recursos comunales y compartidos.

La «justicia» es una preocupación fundamentada ética y profundamente humanitaria que impulsa gran parte de las luchas sociales contra el despojo —a menudo forzado— de los recursos hídricos. Los conceptos relacionados de «igualdad» y «solidaridad» son, por supuesto, políticamente más abiertos. Las evidencias empíricas y reflexiones analíticas unidas, por los autores y autoras de este libro, sobre el robo y la acumulación del agua, por un lado, y las formas de resistencia y búsqueda de alternativas, por el otro, me hacen sugerir la apertura del debate sobre el agua como un bien colectivo organizado a través de una existencia profundamente emancipadora, libertaria y por tanto democrática, como forma de organización política en lo

social. Esto podría permitir ampliar la preocupación ética por la «justicia» y por las luchas de resistencia contra el intruso que despoja, hacia visiones e imaginarios que pueden nutrir e impulsar las luchas políticas destinadas a la transformación profunda de los regímenes exclusivos y privados dominantes en la gestión de los bienes comunes.

Los casos de despojo y de concentración y contaminación del agua investigados en este libro —entre otros a través de los procesos de agroexportación capitalista, industrias extractivas, legislaciones privatizadoras y políticas neoliberales— llevan a una renovada atención académica y política del concepto y de las teorías acerca de los «comunes». Coincide con la actual preocupación en torno a la politización de los comunes en otros ámbitos sociopolíticos, un proceso alimentado además por la proliferación de descontento político y movilización en todo el mundo desde 2012 (Occupy, Indignados, Primavera Árabe, etcétera). El debate confirma el resurgimiento del interés y la contestación política sobre los comunes: lo que son, cómo se les puede imaginar, la forma en que se rigen y se incorporan institucionalmente.

Habría que volver a finales del siglo XIX y principios del siglo XX para encontrar una literatura emocionante —en ocasiones desconcertante— sobre las luchas relacionadas con los comunes. Por supuesto, entonces —como ahora— esta problemática no podría separarse de la cuestión de cómo funcionar como comunidad política. En aquel momento, esta pregunta fue discutida, en gran parte, bajo los significantes emancipatorios del anarquismo, el socialismo o el comunismo como ideas radicalmente alternativas a la dominante individual-liberal, en torno a la producción, al uso y al gobierno de los espacios y bienes comunes, en un modo igualitario de existir en comunidad. Estos nombres políticos son hoy en día, por supuesto, rechazados o censurados en nuestro vocabulario académico y activista.

Sin embargo, sostengo que esto es precisamente lo que está en juego, es decir, la urgente tarea de imaginar, simbolizar y nombrar diferentes formas de «comunizar» (Swyngedouw, 2010). Mi breve reflexión y contribución a este libro sobre las «aguas robadas» por la lógica del sistema dominante y explotador se centra entonces en el significado más directamente político de la cuestión de los territorios, espacios y bienes comunes. Para mí, los comunes son una configuración inherentemente relacional y contradictoria, en la cual el propio significado de lo que se nombra e imagina se relaciona con el modo particular en que los regímenes sociales y políticos son constituidos colectivamente —por ejemplo, en torno al agua.

Yo diría que el reciente resurgimiento del tema de los comunes coincide con una profunda transformación, en las últimas décadas, del proceso

de producción de valores bajo el capitalismo. El proceso generalizado de acumulación por despojo y la transformación de las relaciones de propiedad con respecto a los comunes indican un cambio bastante profundo en la dinámica de la acumulación de capital. Las transformaciones político-ecológicas de las hidroconstelaciones son un ejemplo, como muchos de los capítulos de esta colección demuestran (véase también Swyngedouw 2009; y los últimos libros de la alianza Justicia Hídrica: Boelens *et al.*, 2011; Isch *et al.*, 2012; Hoogesteger y Urteaga, 2013). Lo que realmente está en juego aquí no es solo la naturaleza del régimen de propiedad, sino el afán y las maneras de movilizar e inscribir los comunes como constelaciones colectivamente producidas dentro de una lógica de ganancias mercantiles y acumulación de capital. Sin embargo, si bien la neoliberalización se trata realmente de la privatización y la mercantilización de (o, más precisamente, la asignación de un precio a) todo, incluyendo las constelaciones colectivas (como la información, los recursos socionaturalmente constituidos y producidos, las relaciones afectivas, los códigos de software, el espacio urbano, Google o Facebook, los servicios de los ecosistemas), hay que hacer una distinción fundamental entre el valor, por una parte, y el precio, por la otra. En efecto, la inscripción de los comunes para servir al capitalismo neoliberal se convirtió en un exquisito dispositivo de extracción de rentas.

En los *Manuscritos económicos y filosóficos*, Marx (1967) ya aludía a las tensiones y la lucha entre dos formas de capital, el inmóvil y el móvil. El primero se basa en la tierra y los recursos, y el superávit se acumula principalmente a través de diversas formas de extracción de renta. El capital móvil, en cambio, se basa en la producción de plusvalía. Mientras el segundo produce valor a través de la movilización de mano de obra en la circulación de capital, el primero es meramente extractivo en términos de redistribución de los valores en forma de renta, por medio de las relaciones de propiedad exclusiva (véase Swyngedouw, 2012). De hecho, las últimas décadas han visto una transformación acelerada de las relaciones capitalistas: nuevamente estas tienen un papel preponderante en la generación de ganancias y la desigual redistribución a través de la extracción de rentas, por medio de la participación de (algunos de) los comunes en los activos monopolizables. Esto es precisamente lo que David Harvey (2003) describe como acumulación por despojo (la privatización de los recursos en Rusia durante la década de 1990 es un caso extremo de esto pero recientemente, muchos países latinoamericanos han pasado —y están pasando— por procesos muy similares). El éxito del capitalismo en la actualidad está muy relacionado con esta extraordinaria reafirmación de «cosas» que generan rentas y se centra en la especulación con base en la tierra, la privatización de



recursos comunes ambientales como el agua, los bancos de genes, el CO<sub>2</sub>, los minerales y afines, y los regímenes de propiedad intelectual, el espacio urbano, la propiedad biogenética, el trabajo afectivo y cognitivo (como el código de software) y así sucesivamente (Hardt, 2009). A menudo está en íntima relación con su posterior inscripción en la circulación de un capital financiero portador de intereses pero inherentemente ficticio.

Este crecimiento en espiral de las formas de extracción de rentas de la producción colectiva y la organización en comunes abre nuevos modos de «clase» o de conflicto social que no giran en torno a la propiedad de los medios de producción, sino directamente al control y la apropiación de las rentas obtenidas por la producción de los comunes. Las luchas socioecológicas, por lo tanto, hoy en día giran más en torno al control y la apropiación de los comunes, que en conflictos basados en clases en el proceso laboral. Las luchas políticas democrático-igualitarias, simbólicas y materiales, públicas y académicas, están actualmente centradas en la transformación de las modalidades a través de las que están organizados el acceso, el control y la distribución de los servicios producidos colectivamente. Y esto es precisamente lo que está en juego también en la organización del agua como una constelación sociofísica común.

De manera creciente nos encontramos en un contexto local-global en el que los «bienes» (y ocasionalmente los «males») producidos colectivamente pueden generar, y de hecho generan, rentas extraordinarias (por ejemplo, planificación territorial y usos de tierra y agua, ubicación urbana preferida, información compartida, códigos de producción responsable, desechos/basura y compensaciones ambientales de CO<sub>2</sub> atmosférico). Por ello, estos espacios de «producción de comunes» —y el agua es un ejemplo clave— se han convertido en escenarios primordiales alrededor de los cuales se desarrolla la lucha sobre quién tiene derecho a coproducir qué clase de bienes comunes, para coestructurar el proceso de desarrollo del «ser en común», y la manera de organizar la dinámica de distribución de este tipo de procedimiento colectivo. Por lo tanto, lo que está en juego es trabajar a través de procesos y relaciones simbólicos y materiales, política y relacionamente constituidos, en los cuales se desarrolla el proceso de «comunización», siempre bajo el espectro de la idea de construir una comunidad política. Tal vez sea en el coraje de la movilización de un pensamiento político profundamente emancipador y democrático-libertador donde resida el proyecto colectivo de imaginar una futura constelación socioecológica, y por tanto hídrica, diferente pero más justa.

## Bibliografía

- BOELEN, R., L. CREMERS y M. ZWARTEVEEN (eds.)  
 2011 *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: Justicia Hídrica, IEP.
- HARDT, M.  
 2009 «The common in communism». Artículo presentado en *The Idea of Communism*. Birkbeck College, 13-15 de marzo. Londres.
- HARDT M. y A. NEGRI  
 2011 *Commonwealth*. Cambridge: Harvard University Press.
- HARVEY, D.  
 2003 *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- HOOGESTEGER, J. y P. URTEAGA (eds.)  
 2013 *Agua e inequidad: discursos, políticas y medios de vida en la región andina*. Lima: Justicia Hídrica, IEP.
- ISCH, E., R. BOELEN y F. PEÑA (eds.)  
 2012 *Agua, injusticia y conflictos*. Cusco: IEP, Justicia Hídrica, CBC.
- KAIKA, M.  
 2011 «Autistic architecture: the fall of the icon and the rise of the serial object of architecture». *Environment and Planning D: Society and Space*, 29(6): 968-992.
- MARX, K.  
 1967 *Economic and Philosophical Manuscripts of 1844*. Moscú: Progress Publishers.
- SWYNGEDOUW, E.  
 2009 «The Political Economy and Political Ecology of the hydro-social cycle», *Journal of Contemporary Water Research and Education*, 142: 56-60.
- 2010 «The communist hypothesis and revolutionary capitalisms: exploring the idea of communist geographies for the 21st century», *Antipode*, 41(6): 1439-1460.
- 2012 «Rent and landed property». En: B. Fine y A. Saad-Filho (eds.), *Companion to Marxist Economics*, pp. 310-315. Cheltenham: E. Elgar.

## CAPÍTULO 1

# INTRODUCCIÓN: El agua fluye en dirección del poder

RUTGERD BOELENS Y ALINE ARROYO

«El precario equilibrio del mundo, que rueda al borde del abismo, depende de la perpetuación de la injusticia. Es necesaria la miseria de muchos para que sea posible el derroche de pocos [...]».

EDUARDO GALEANO  
[*Ser como ellos*, 1995]

«Uno todavía defiende la razón cuando lucha contra quienes enmascaran sus abusos bajo la apariencia de la razón o quienes usan las armas de la razón para consolidar o justificar un imperio arbitrario».

PIERRE BOURDIEU  
[*Acts of Resistance Against the Tyranny of the Market*, 1998]

EL AGUA Y LA TIERRA son dos recursos claves que están en disputa. En esta lucha por el acceso al agua y la tierra, es común observar que el Estado en Latinoamérica y en otras partes del mundo juega un papel funcional a los intereses de los sectores económicamente poderosos, como las empresas agrocomerciales, las industrias extractivas, las empresas transnacionales de agua potable y las compañías de hidroelectricidad (van den Berge, 2011; Peña, 2011; Roa Avendaño y Duarte, 2012; Urteaga, 2011; Woodhouse y Ganho, 2011). El agua no solo está cada vez más concentrada en pocas manos sino que el proceso que favorece las actividades que sustentan el modelo capitalista de acumulación de riqueza está subvencionado por el Estado (véase, por ejemplo, Boelens *et al.*, 2011; Kay y Franco, 2012; Mehta *et al.*, 2012; Smaller y Mann, 2009; Swyngedouw, 2004).

En los últimos años son más evidentes los procesos de despojo del agua para favorecer la acumulación del capital (Perreault, 2011; Smaller y Mann,

2009, Swyngedouw, 2005). La concentración del agua se evidencia no solo a nivel de los caudales superficiales sino también en la extracción de agua subterránea (Gaybor, 2011; Wester y Hoogesteger, 2011) y profundamente involucra también el robo de la calidad y seguridad de provisión (Boelens y Vos, 2012; Budds e Hinojosa, 2012; Sosa, 2012). Sin embargo, cuestionar este robo profundo, desde las experiencias y los dramas vividos diariamente por los pueblos, los barrios y agricultores minifundistas, no es fácil. Su lucha por una distribución justa del agua y por una gobernanza realmente democrática es extremadamente difícil porque, encima de enfrentarse con poderosas estructuras políticas, intereses económicos y sesgos culturales discriminatorios, tienen que enfrentarse a un mundo de políticas hídricas global-nacional-local que comúnmente cubre sus irracionalidades con un velo científicamente acreditado de racionalidad.

Según un proverbio africano: «mientras los leones no escriban historia, los relatos de cacería seguirán narrando solo las proezas de los cazadores» (Galeano, 1996: 104). En el juego dominante de las reglas y la gobernanza hídricas, las burocracias estatales, las élites nacionales e internacionales y los institutos hacedores de políticas, ontológica, material y políticamente construyen sus objetos y los sujetos a ser gobernados. Por ello, nombran, norman y naturalizan los derechos, las identidades y las organizaciones de agua, que no tienen fundamento en los nombres ni las normas locales, ni en la naturaleza misma de las cosas. En general, al simplificar la heterogeneidad de acuerdo con los intereses de sectores dominantes y las nociones de los llamados expertos de agua, muchas de las doctrinas científicas «establecidas» despolitizan las ideas y selecciones profundamente políticas que determinan los supuestos «mejores modelos hídricos» y los «*best practices*» de gobernanzas. Proveen de un aura de posición desinteresada y universal a los modelos de hidropolítica instrumentalistas, y hacen que los intereses, valores y derechos de agua se presenten como conmensurables, violando así su realidad y buscando re-representar a los diferentes usuarios de agua que pueblan el paisaje hídrico. Así también legitiman el gran robo en nombre de la «eficiencia hídrica y económica» y la «racionalidad de uso del agua».

Todos estos cuentos universalistas de cacería tienen en común que niegan a los propios leones y leonas. Como muestran muchos de los casos en este libro, las experticias y las facultades formales de toma de decisiones en política, en buena medida, están asignadas a quienes han sido elegidos en términos político-económicos, étnicos y de género para encarnar la verdad y la autoridad del agua. Ya que reciben su acreditación en el propio oficialismo del agua, no es difícil darse cuenta de que el foco está mayormente en aquellas orientaciones y cuestiones preguntadas por los dominantes y no



por quienes son vistos como los dominados. Los temas centrales son, por lo tanto: cómo alinear, incluir y controlar a los usuarios, sus recursos, sus derechos y sus identidades en el juego imperioso de la gobernanza.

Al respecto, de manera general, como muestran las investigaciones en este libro, las políticas de mercado modernistas no simplemente reemplazan a las políticas burocráticas, como comúnmente se ha sugerido en los discursos de la descentralización, sino que se complementan unas a otras. Esto se puede observar claramente en la continuidad e intensificación de la concentración del poder de decisión y del agua en pocas manos, en que instituciones de poder político estatal suelen colaborar íntimamente con sectores de poder económico para orientar el uso y los derechos de agua (van den Berge, 2011; Boelens *et al.*, 2011, 2012; Swyngedouw, 2004, 2005).

Más allá de la distribución material-económica desigual en el campo del agua, esta colaboración pública-privada para despojar a las comunidades y pueblos se manifiesta profundamente en el campo de la distribución desigual e injusta de la autoridad política y la legitimidad cultural en la gobernanza del agua (Allan, 2003; Boelens, 2009; Bebbington *et al.*, 2012; Swyngedouw, 2005). Muchas investigaciones de la alianza Justicia Hídrica han mostrado que las nuevas reformas hídricas, bajo la bandera de la «participación» o la «descentralización», empoderan a la hidrocracia pública-privada y sus intereses comerciales a menudo transnacionales —expropiando la legitimidad y el poder de decisión de los colectivos, pueblos y sus autoridades locales—. Las reformas hídricas intentan disciplinar y actuar en contra del pluralismo legal de los repertorios de derechos de agua, porque el reconocimiento de la diversidad de autoridades y reglas de agua son vistas como obstáculos a los marcos positivistas debido a que minan el poder tanto de las burocracias nacionales como de los poderosos actores y fuerzas del mercado.

Como resultado, las batallas son feroces ya que, en el corazón del asunto, a la par de la lucha por el acceso al agua y los recursos relacionados, también se produce una lucha desde las organizaciones locales por el reclamo y la defensa de la legitimidad de su autoridad y sus marcos normativos locales con relación a los derechos hídricos.

La alianza Justicia Hídrica está interesada en develar estos procesos de injusticia social vinculados a la gestión del agua y, al mismo tiempo, quiere reivindicar y potenciar la acción social de los grupos organizados que están luchando, desde diferentes espacios y con diversas estrategias, para garantizar su derecho al agua y a un «buen vivir» para ellos, sus hijos y las futuras generaciones. Las investigaciones que se presentan en este libro no son un mero ejercicio académico, sino que son fundamentalmente una reflexión para aportar a la acción social. Se intenta contribuir a potenciar la voz de las

poblaciones afectadas por los procesos de despojo y exclusión, entendiendo que no son realidades particulares o aisladas, sino que responden a un modelo de desarrollo global e inequitativo.

El presente libro está estructurado en cinco partes: en una sección introductoria se dibuja elementos característicos del contexto global. Se presenta el caso de África como un ejemplo de hidrocolonialismo y acumulación del agua, en función de los intereses de expansión de los agronegocios. Se toca también el tema de la relación entre la agroexportación, las aguas virtuales y las implicaciones de la Certificación de la Producción Sostenible —casi siempre para cubrir las prácticas de acumulación—, basada en criterios tecnocráticos y etnocéntricos, impuestos por las transnacionales de alimentos, en detrimento de los pequeños agricultores.

En la primera sección se considera las actividades de la agroexportación y la concentración del agua. Se hace un análisis de la concentración del agua y la subvención a favor del capital, en un modelo agrario industrial que pone en desventaja y condición subalterna a la producción campesina. Se expone el caso del proyecto de irrigación Olmos, como un ejemplo de las políticas de construcción de grandes trasvases en la costa norte del Perú, para favorecer la producción agrícola con fines de exportación; se hace un estudio desde el punto de vista económico pero también desde la visión política e ideológica que sustenta este tipo de megaproyectos. Por otro lado, se hace referencia al caso del crecimiento de la industria de caña y de palma africana para la producción de agrocombustibles, en Colombia, y la dinámica de conflictos provocados por la apropiación del agua. En el Ecuador vemos el caso de las empresas florícolas, que asumen un discurso de eficiencia, generación de empleo, responsabilidad social y ambiental, enfrentando el discurso de las comunidades campesinas indígenas que reivindican la soberanía alimentaria y la autodeterminación en sus territorios. En Bolivia se analiza los conflictos, las alianzas y las dependencias asimétricas que provoca la utilización del agua para la producción de vino y singani en el sistema San Jacinto, en Tarija.

En la segunda sección se hace un análisis del impacto de las industrias extractivas en la contaminación del agua. Se toca el tema de los impactos ambientales y el despojo por acumulación de la minería en el río Huanuni, ubicado en el altiplano central de Bolivia; se analiza el conflicto entre la comunidad de Hualla, en la región de Ayacucho en Perú, y la transnacional minera Southern Copper Corporation y se hace una reflexión sobre los efectos de las actividades mineras a gran escala en el sur de los Andes peruanos, en las regiones de Tacna y Moquegua; para concluir con el análisis de la injusticia ambiental y la movilización social en dos casos de la cuenca de Onondaga, en el estado de Nueva York, en Estados Unidos.

En la tercera sección se estudia las políticas hídricas y la legislación del agua que están definidas por relaciones de poder. En primera instancia, se considera el concepto de servicios ambientales y sus implicaciones a la luz del enfoque de justicia hídrica; luego se plantean las complejidades que supone el reconocimiento de los derechos de agua indígenas en el contexto de la Ley de Aguas en Chile, cuyo marco es el funcionamiento de los mercados de aguas; se aborda el tema de la jerarquización de derechos de uso especial en la región andina de Argentina, en el contexto de un sistema normativo de carácter federal, caracterizado por la discrecionalidad; y se analiza el megaproyecto hidroeléctrico de Hidrosogamoso, en Colombia, como un ejemplo de las condiciones asimétricas de negociación entre la empresa, el Estado y la población.

Finalmente, en la cuarta sección se hace un enfoque del rol de las redes y alianzas multiactores en procesos de investigación, capacitación e incidencia política. Se parte de un análisis conceptual y estratégico sobre la incidencia política, para luego sugerir posibles estrategias de vinculación con la investigación realizada por los miembros de la alianza Justicia Hídrica. Para concluir, se presenta los aprendizajes (potencial y limitaciones) del Foro Nacional de los Recursos Hídricos en Ecuador, como una experiencia concreta de la interacción entre capacitación, investigación y movilización social.

Los capítulos evidencian que, en un contexto cada vez más generalizado de injusticia hídrica, proliferan y se intensifican los conflictos y las luchas. Las disputas se dan por el reparto económico desigual, así como por la representación y la toma de decisiones, por el derecho de autodefinirse y existir como entes colectivos e individuos: por la igualdad y la diferencia. Las luchas son una crítica de la propia racionalidad de las reformas y cuestionan activamente sus pretensiones de objetividad. Evidencian también que una simple política de descentralización y subsidiaridad, sin cambiar las relaciones de poder y las estructuras y comportamientos autoritarios en los gobiernos, refuerza, en vez de cuestionar, los abusos existentes. Estas estructuras institucionales deben necesariamente rediseñarse. Además tendrían que complementarse con redes e instituciones de base, estrategias interactivas, e instrumentos democráticos que presionen por cambiar las relaciones de poder y que vigilen los resultados. En vez de naturalizar las cuestiones políticas de la distribución y el control de los recursos naturales bajo las banderas de la eficiencia y el uso racional, se necesita un reconocimiento explícito de las políticas y el poder en las discusiones sobre reformas de agua. Así, efectivamente, la lucha por el control del agua es tanto una lucha por una justicia distributiva como una lucha discursiva y política por el reconocimiento y la legitimidad (Boelens, 2009).

Las organizaciones y grupos locales de usuarios de agua campesinos e indígenas son, empero, difíciles de ignorar o transformar en los sujetos totalmente subyugados que los modelos de políticas quieren que sean, y los casos manifiestan cómo a menudo luchan por el derecho a no participar en esos modelos. Pero esto no implica una búsqueda antimoderna de «aislamiento». Por el contrario, en las confrontaciones cotidianas los colectivos locales reinventan de modo continuo las reglas, derechos e identidades de agua que estratégicamente pretenden representarlos en su lucha contra la subordinación y la discriminación.

Por último, las investigaciones sobre los conflictos hídricos presentados en este libro dejan claro que no se trata de una lucha en campos solamente «económicos», «materiales», «legales», «culturales» o «políticos», sino que se da en todos los ámbitos a la vez. Los derechos de agua, establecidos por las interacciones sociales y las estructuras de poder, informan el diseño y el uso de la tecnología hidráulica y los flujos de agua; a su vez, las normas embebidas en tales sistemas de gobernanza y técnicas de distribución coestructuran las relaciones organizacionales, legales, culturales y políticas en la sociedad de control del agua. Además, en las disputas sobre los derechos de agua, distintos niveles se «encadenan» de maneras particulares —al establecer cómo el agua debe ser distribuida, cómo los humanos y no-humanos deben ordenarse en jerarquías sociotecnopolíticas, cómo esto se legitima por órdenes morales y simbólicos, etcétera—, que, restrinjan o desafíen el statu quo. Grupos de poder económico-político movilizan discursos que pretenden hacer proliferar la creencia de que ciertas políticas y órdenes de derechos de agua particulares son autoevidentes. Establecen verdades hídricas convenientes. Sin embargo, mientras los que están al mando tratan de enlistar y alinear a gente, naturaleza y pensamiento, en una red que transforma los diversos mundos sociales y naturales en un sistema de gobernanza hídrica dominante —estructurado de acuerdo con reglas, verdades y marcos de referencia que sostienen su dominación—, los pueblos y colectivos locales de usuarios y usuarias definen estrategias para resistir y construir sus propios órdenes alternativos.



## Bibliografía

- ALLAN, J. A.  
2003 «Virtual water: The water, food, and trade nexus: Useful concept or misleading metaphor?», *Water International*, 28(1): 106-113.
- BEBBINGTON, A., D. HUMPHREYS BEBBINGTON y J. BURY  
2012[2010] «Federating and defending: Water, territory and extraction in the Andes». En: R. Boelens, D. Getches y A. Guevara, *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*, pp. 307-327. Earthscan, Londres y Washington D. C.: WALIR/Justicia Hídrica.
- BERGE, J. VAN DEN  
2011 «Acumulación y la expropiación de los derechos de agua potable por parte de las empresas multinacionales». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 155-176. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.
- BOELENS, R.  
2009 «The politics of disciplining water rights», *Development and Change*, 40(2): 307-331.
- BOELENS, R., M. BUENO DE MESQUITA, A. GAYBOR y F. PEÑA  
2011 «Threats to a sustainable future. Water accumulation and conflict in Latin America», *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, vol. 12(1): 41-45.
- BOELENS, R. y J. VOS  
2012 «The danger of naturalizing water policy concepts. Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade», *Journal of Agricultural Water Management*, 108: 16-26.
- BOELENS, R., B. DUARTE, R. MANOSALVAS, P. MENA, T. ROA y J. VERA  
2012 «Contested Territories: Water rights and the struggles over indigenous livelihoods», *International Indigenous Policy Journal*, 3(3): 1-15.
- BOURDIEU, P.  
1998 *Acts of Resistance Against the Tyranny of the Market*. Nueva York: The New Press.
- BUDDS, J. y L. HINOJOSA  
2012 «Las industrias extractivas y los paisajes hídricos en transición en los países andinos: análisis de la gobernanza de recursos y formación de territorios en Perú». En: E. Isch, R. Boelens y F. Peña (eds.), *Agua, injusticia y conflictos*. Cusco: CBC.

- GALEANO, E.  
1995 *Ser como ellos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- 1996 *El libro de los abrazos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- GAYBOR, A.  
2011 «Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 195-208. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.
- KAY, S. y J. FRANCO  
2012 *The Global Water Grab. A Primer*. Amsterdam: TNI.
- MEHTA, L., G. J. VELDWSICH y J. FRANCO  
2012 «Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re) appropriation of finite water sources», *Water Alternatives*, 5(2): 193-207.
- PEÑA, F.  
2011 «Acumulación de derechos de agua en México: el poder de las élites». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 209-224. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.
- PERREAULT, T.  
2011 «Las contradicciones estructurales y sus implicaciones para la justicia hídrica: pensamientos incompletos». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 71-82. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.
- ROA AVENDAÑO, T. y B. DUARTE ABADÍA  
2012 *Aguas represadas: El caso del proyecto Hidrosogamoso en Colombia*. Censat Agua Viva, Justicia Hídrica. <[www.justiciahidrica.org](http://www.justiciahidrica.org)>.
- SMALLER, C. y H. MANN  
2009 *A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water*. Winnipeg, Manitoba, Canadá: International Institute for Sustainable Development (IISD).
- SOSA, M.  
2012 «La influencia minera en los Andes peruanos: acumulación por despojo y conflictos por el agua». En: E. Isch, R. Boelens y F. Peña (eds.), *Agua, injusticia y conflictos*. Cusco: CBC.

SWYNGEDOUW, E.

2004 *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.

2005 «Dispossessing H<sub>2</sub>O: the contested terrain of water privatization», *Capitalism, Nature, Socialism*, 16(1): 81-98.

URTEAGA, P. (ed.)

2011 *Agua e industrias extractivas: cambios y continuidades en los Andes*. Lima: Justicia Hídrica y Concertación, IEP.

WESTER, P. y J. HOOGESTEGER

2011 «Uso intensivo y despojo del agua subterránea: hacia una conceptualización de los conflictos y la concentración del acceso al agua subterránea». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 111-134. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.

WOODHOUSE, P. y A. GANHO

2011 «Is water the hidden agenda of agricultural land acquisition in sub-Saharan Africa?», International Conference on Global Land Grabbing. University of Sussex, Brighton, 6-8 abril 2011.

## SECANDO EL CONTINENTE AFRICANO: detrás del acaparamiento de tierras está la acumulación del agua

EQUIPO GRAIN

### 1. Introducción

Los alimentos no pueden ser producidos sin agua. En África, una de cada tres personas sufre escasez de agua y el cambio climático agravará esta situación. El desarrollo de formas de gestión basadas en sistemas africanos de manejo de aguas podría ayudar a resolver la crisis, pero están en grave riesgo debido al acaparamiento de tierras a gran escala. Esto ocurre en medio de las afirmaciones de que el agua en África si fuera abundante, debería ser subutilizada y preparada para ser aprovechada por la agricultura de exportación.

El río Alwero en la región de Gambela, en Etiopía, proporciona tanto el sustento como una identidad a los pueblos indígenas Anuak, que han pescado en sus aguas y cultivado sus riberas y las tierras colindantes durante siglos. Algunos Anuak son pastores, pero la mayoría son agricultores que se trasladan hacia las áreas más secas en la temporada de lluvias, antes de retornar a las riberas del río. Este ciclo agrícola estacional ayuda a nutrir y mantener la fertilidad de los suelos. También ayuda a estructurar la cultura en torno a la repetición de las prácticas de cultivo tradicionales, relacionadas con las lluvias y las crecidas de los ríos, en la medida que cada comunidad se preocupa por su propio territorio y por el agua y las tierras agrícolas contenidas en él.

Una nueva plantación en Gambela, de propiedad del multimillonario árabe Mohamed al-Amoudi, es regada con agua que se extrae del río Alwero. Miles de personas dependen, para su sobrevivencia, del agua del río Alwero,

pero los planes de riego industrial de Al-Moudi podrían acabar con el acceso que tienen a ella. En abril de 2012, la tensión provocada por el proyecto explotó cuando un grupo armado atacó las instalaciones de la compañía Saudi Star Development Company de al-Moudi, dejando cinco personas muertas.

La tensión en el suroeste de Etiopía ilustra la importancia central que tiene el acceso al agua en la fiebre global que existe por la tierra. Oculta detrás de la disputa actual por la tierra, existe una lucha a nivel mundial por el control sobre el agua. Aquellos que han estado comprando extensas superficies de tierras agrícolas en los años recientes, ya sea que residan en Adís Abeba, Dubái o Londres, entienden que el acceso al agua que ellos obtienen, muchas veces gratis y sin restricciones, puede tener, a largo plazo, un mayor valor que las tierras mismas.

En años recientes, compañías de Arabia Saudita han estado adquiriendo millones de hectáreas de tierra en el extranjero para producir alimentos para enviar de vuelta a su país. A Arabia Saudita no le falta tierra para producir alimentos. Lo que le hace falta al Reino es agua y sus compañías la buscan en países como Etiopía.

Las compañías de India como Karuturi Global, ubicada en Bangalore, están haciendo lo mismo. Los acuíferos a lo largo del subcontinente indio han sido vaciados durante décadas de riego no sostenible. Se asegura entonces que la única forma de alimentar a la creciente población de India es mediante el abastecimiento proveniente de la producción de alimentos en el extranjero, donde el agua tiene mayor disponibilidad.

«Lo valioso no es la tierra», dice Neil Crowder de Chayton Capital, con sede en Reino Unido y que ha estado adquiriendo tierras agrícolas en Zambia: «El real valor está en el agua».<sup>1</sup> Y las compañías como Chayton Capital piensan que África es el mejor lugar para encontrar esa agua. El mensaje que se repite en las conferencias de inversionistas en tierras agrícolas alrededor del mundo, es que en África el agua es abundante. Se dice que los recursos de agua de África están considerablemente subutilizados y listos para ser explotados por proyectos de cultivos para la exportación.

La realidad es que un tercio de los africanos ya vive en ambientes con escasez de agua y es probable que el cambio climático aumente estos números significativamente. Los acuerdos de cesión de tierra masivos pueden robarle el acceso al agua a millones de personas y se corre el riesgo de agotar los recursos de agua más valiosos del continente.

---

1. Neil Crowder, CEO (director ejecutivo) de Chayton Africa, Zambia Investment Forum, 2011. <<http://vimeo.com/38060966>>.

Todos los tratos por tierras en África involucran operaciones de agricultura industrializada a gran escala, que consumirán cantidades masivas de agua. Casi todos ellos están ubicados en las cuencas de los ríos más grandes, con acceso al riego. Ocupan tierras fértiles y frágiles en los humedales o se ubican en áreas más áridas donde pueden extraer agua de los grandes ríos. En algunos casos las fincas tienen acceso a aguas subterráneas a través del bombeo. Estos recursos de agua son vitales para los agricultores, pastores y otras comunidades rurales locales. Muchos ya no tienen un acceso adecuado al agua para su sustento. Si hay algo que aprender del pasado es que estos megasistemas de riego no solo pueden poner en riesgo el sustento de millones de personas de comunidades rurales, sino que son una amenaza para las fuentes de agua dulce de toda una región.

## 2. Cuando el Nilo se seca

Pocos países en África han recibido más interés extranjero en sus tierras agrícolas que aquellos que son regados por el río Nilo. El río más largo de África, el Nilo, es vital especialmente para Egipto, Etiopía, Sudán del Sur, Sudán y Uganda y ya es una fuente importante de tensiones geopolíticas agravadas por los numerosos proyectos de riego a gran escala en la región. En 1959, Gran Bretaña estableció un trato colonial que dividió los derechos de agua entre Sudán y Egipto. Egipto obtuvo más que Sudán, mientras que otros países fueron excluidos completamente. A Egipto se le asignó tres cuartos del flujo promedio anual, mientras que Sudán obtuvo el otro cuarto. Se construyeron sistemas de riego masivo, en ambos países, para cultivar algodón y exportar al Reino Unido. En los años sesenta, Egipto construyó la poderosa represa de Asuán para regular el flujo del Nilo en Egipto y aumentar las oportunidades de riego. La represa alcanzó sus metas, pero también detuvo el flujo de nutrientes y minerales que fertilizaban el suelo de los agricultores de Egipto, aguas abajo.

En Sudán, los estados del golfo financiaron un aumento adicional de la infraestructura de riego a lo largo del Nilo entre los años sesenta y setenta, en un esfuerzo por convertir a Sudán en el «granero del mundo árabe». Esto no tuvo éxito y actualmente la mitad de la infraestructura de riego de Sudán se encuentra abandonada o subutilizada. Tanto Sudán como Egipto producen sus alimentos a partir de la agricultura de riego, pero ambos enfrentan serios problemas por la degradación y salinización de los suelos, mal drenaje y contaminación inducida por los sistemas de riego. Como resultado de todas estas intervenciones, el Nilo ya no entrega más su escasa agua al

Mediterráneo. En su lugar, ahora el agua salada retrocede hacia el delta del Nilo, dañando la producción agrícola.

La cuenca del Nilo, económica, ecológica y políticamente frágil, ahora es el blanco de una nueva oleada de proyectos agrícolas a gran escala. Tres de los principales países de la cuenca —Etiopía, Sudán del Sur y Sudán— en conjunto ya han entregado millones de hectáreas y otras más las están poniendo en oferta. Para poner esta tierra en producción, se necesita que toda sea regada. La primera interrogante es si ¿hay suficiente agua para esto? Pero ninguno de los que están involucrados en los negocios de las tierras, ya sean estos los acaparadores de tierras o aquellos que ofrecen las tierras para ser acaparadas, parecen haber pensado mucho en esta pregunta. El supuesto es que existe abundante agua y que los recién llegados pueden extraer todo lo que necesiten.

Etiopía es la fuente de alrededor del 80% del agua del Nilo. En su región de Gambela, en la frontera con Sudán del Sur, corporaciones tales como Karaturi Global y Saudi Star ya están construyendo grandes canales de riego que aumentarán enormemente la extracción de agua del Nilo desde Etiopía. Estos son solo dos de los actores involucrados. Un cálculo sugiere que si toda la tierra que el país ha entregado es puesta en producción y bajo riego, esto multiplicaría el uso de los recursos de agua dulce para la agricultura por un factor de nueve (Oakland Institute, 2011).

Aguas abajo, en Sudán del Sur y Sudán, alrededor de 4,9 millones de hectáreas de tierra han sido entregadas a corporaciones extranjeras desde 2006. Esta es un área mayor que todos los Países Bajos. Más al norte, Egipto también está entregando tierras e implementando nuevos proyectos de irrigación propios. Queda por ver cuánto de todo esto será realmente puesto en producción y bajo riego, pero es difícil imaginar que el Nilo pueda soportar esta embestida.

Son difíciles de encontrar cifras confiables acerca de cuánto riego es realmente posible y sostenible. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO), en varias publicaciones y en su base de datos Aquastat, entrega cifras de «potencial de riego» y riego actual por país y cuenca hídrica. El Cuadro 2.1 presenta las cifras para los principales países de la cuenca del Nilo y los compara con la cantidad de tierra que ya ha sido entregada.

Las cifras tienen que tomarse con cautela. Una limitación que presentan las cifras de riego de la FAO es que están basadas en datos entregados por cada país. Los criterios sobre los cuales fueron establecidos varían ampliamente —algunos se basan en la tierra disponible, otros en el agua disponible y otros en los costos económicos—. Por otra parte, el «potencial» no



**CUADRO 2.1**  
**CONSTRUCCIÓN DE LA ESCASEZ HÍDRICA POR LA VENTA DE TIERRAS**

PAÍS	POTENCIAL DE RIEGO	YA REGADO	TIERRAS ENTREGADAS DESDE 2006	SUPERÁVITI/ DÉFICIT	COMENTARIOS
ETIOPÍA	1.312.500	84.640	3.600.000	-2.372.140	El potencial de riego se refiere aquí al potencial económico de la cuenca del Nilo en Etiopía, lo cual no toma en cuenta la disponibilidad de agua.
SUDÁN Y SUDÁN DEL SUR	2.784.000	1.863.000	4.900.000	-3.979.000	Virtualmente toda el agua es del Nilo. Aquastat de FAO señala que en el año 2000, el total del área equipada para riego era de 1.863.000 hectáreas, pero solo alrededor de 800.000 hectáreas, o el 43% del área total, está realmente regada debido al deterioro de la infraestructura de riego y drenaje.
EGIPTO	4.420.000	3.422.178	140.000	857.822	Virtualmente toda el agua es del Nilo. Aquastat de la FAO señala que existen planes en marcha para el riego adicional de 150.000 hectáreas en Sinaí, como parte del proyecto de Al-Salam y 228.000 hectáreas en el Alto Egipto en Thoshky, entre otros. Esto llevaría al país rápidamente a copar su potencial de riego —o a sobrepasarlo.
TOTAL PARA TODOS LOS OTROS PAÍSES	8.516.500	5.369.818	8.640.000	-5.493.318	La FAO, comentando sus propias cifras, señala que las cifras del potencial de riego deben ser consideradas con prudencia y son, probablemente, mucho más bajas. Establece el potencial de riego total de todos los países en alrededor de 8 millones de hectáreas, pero «aún estos ocho millones de hectáreas son aún una estimación muy optimista y debe ser considerado como un valor máximo».

FUENTE: Cifras de riego de Aquastat de FAO y FAO (1997). Las cifras de entregas de tierra son del conjunto de datos de GRAIN sobre acaparamiento de tierra 2012 y otras fuentes.

toma en cuenta que los países río arriba podrían sobreutilizar sus recursos hídricos, lo cual afectaría la cantidad de agua que los países aguas abajo recibirían. Y queda por verse si todas las tierras arrendadas serán realmente puestas bajo producción y riego a medida que las compañías se retiren, los proyectos colapsen o la tierra esté siendo adquirida solo con propósitos de especulación.

No obstante, las cifras de la FAO dejan en claro que los recientes convenios de tierras superan de lejos la disponibilidad de agua en la cuenca del Nilo. La FAO establece ocho millones de hectáreas como el «valor máximo» total disponible para todo el riego, en los diez países de la cuenca del Nilo. Pero los cuatro países indicados en el cuadro, por sí solos ya han establecido infraestructuras de riego para 5,4 millones de hectáreas y ahora han entregado 8,6 millones de hectáreas de tierra adicionales. Esto requeriría mucha más agua que la que está disponible en toda la cuenca del Nilo y equivaldría, nada menos que a un suicidio hidrológico.

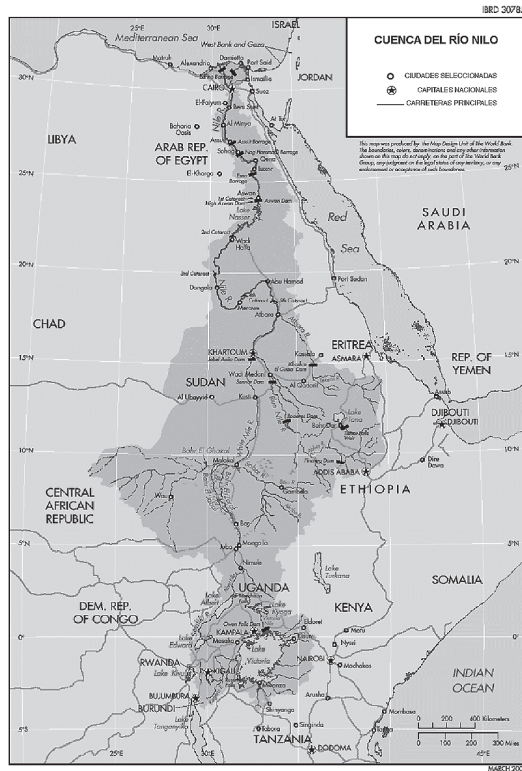
La disponibilidad de agua es un asunto altamente estacional para la mayoría de las personas de África. Pero las estaciones secas y húmedas quedan ocultas por los «promedios» y los «potenciales» de las cifras citadas. La mayoría del 80%, antes mencionado, de las aguas del Nilo que se originan en las tierras altas de Etiopía proviene de las lluvias y fluyen al río entre junio y agosto. Las comunidades locales han adaptado sus sistemas agrícolas y pastoriles para hacer un uso óptimo de las fluctuaciones estacionales. Pero los nuevos terratenientes, provenientes del extranjero, quieren agua todo el año, con varias cosechas anuales, si es posible. Construirán más canales y represas para hacerlo posible. También tienden a desarrollar cultivos que necesitan cantidades masivas de agua como la caña de azúcar y el arroz. En total, esto significa (dependiendo de cómo se han calculado los potenciales en casos particulares) que consumirán mucho más de lo que los potenciales y los promedios sugieren, poniendo las cifras de la FAO, citadas más arriba, bajo una perspectiva incluso más alarmante.

### **3. El Níger, otra fuente de vida en riesgo**

Otra parte de África que es blanco de los agronegocios son las tierras a lo largo del río Níger. El Níger es el río más grande de África Occidental y el tercero más grande en toda África, superado solo por el Nilo y el Congo. Millones de personas cuentan con este río para la agricultura, la pesca, el comercio y como fuente principal de agua. Mali, República del Níger y Nigeria son los países más dependientes del río, pero otros siete países en la

## MAPA 2.1

CUANDO EL NILO SE SEQUE: ¿HABRÁ SUFICIENTE AGUA PARA REGAR DIEZ MILLONES DE HECTÁREAS ADICIONALES EN CINCO PAÍSES A LO LARGO DEL NILO?



Egipto: Más de 140.000 hectáreas entregadas a inversionistas sauditas y de los Emiratos, más 378.000 nuevos proyectos de riego del gobierno Egipcio.

Etiopía: 3,6 millones de hectáreas para ser puestas bajo riego por inversionistas extranjeros, principalmente en la cuenca del Nilo.

Sudán y Sudán del Sur: 4,9 millones de hectáreas en la cuenca del Nilo ya cedidas —todas las cuales necesitarán riego.

Uganda: Inversionistas de China, Egipto, Singapur e India, llegando a un total de 868.000 hectáreas compradas.

cuenca del Níger comparten sus aguas. El río es extremadamente frágil y ha sufrido bajo la presión de las represas construidas por el hombre, el riego y la contaminación.

Expertos hídricos estiman que el volumen del Níger se ha reducido en un tercio durante las últimas tres décadas solamente. Otros indican que el río podría perder otro tercio de su flujo a consecuencia del cambio climático (Pearce, 2006: 146).

En Mali, el río se expande por un amplio delta, tierra adentro, el cual constituye la principal zona agrícola de Mali y uno de los humedales más importantes de la región. Es aquí donde se ubica la Office du Niger y donde muchos de los proyectos de acaparamiento de tierras se concentran. Office du Niger contiene más de 70.000 hectáreas regadas, principalmente para la producción de arroz. Es el sistema de riego más grande de África Occidental, y usa una parte sustancial de toda el agua del río, especialmente durante la estación seca.

Malibya, una subsidiaria del fondo de capital soberano libio, obtuvo una concesión a cincuenta años renovable que cubre 100.000 hectáreas en Office du Niger. El gobierno de Mali entregó la tierra gratuitamente, con acceso ilimitado al agua, por una pequeña cuota por uso. En el año 2009, Malibya había terminado un canal de riego de 40 km, el cual parte en la misma fuente que alimenta todos los campos de arroz de los pequeños agricultores en Office du Niger. Estos pequeños canales de riego, los cuales son usados para regar los huertos de los grupos de mujeres agricultoras, fueron cerrados cuando se construyó el canal de Malibya (Oakland Institute, 2011). Aunque el proyecto fue suspendido cuando el régimen de Khadafi colapsó en el año 2011, los representantes del nuevo gobierno de Libia estuvieron en Mali en enero de 2012, para asegurar a las autoridades de Mali de que ellos mantendrían las «buenas» inversiones en el país (GRAIN, 2012).

En 1990, la FAO estimó el potencial de riego de Mali, proveniente del Níger, en un poco más de medio millón de hectáreas (FAO, 1997). Pero ahora, debido a la mayor escasez de agua, expertos independientes concluyeron que la totalidad de Mali tiene capacidad para regar solamente 250.000 hectáreas (SIWI, 2012). El gobierno de Mali ya ha cedido 470.000 hectáreas a compañías extranjeras de Libia, China, Reino Unido, Arabia Saudita y otros países en los últimos años, virtualmente todas en la cuenca del Níger. En el año 2009, anunció que aumentaría aún más el área de tierras regadas en el país, en la alucinante cantidad de uno a dos millones de hectáreas.

Un estudio de Wetlands International calcula que, con los efectos del cambio climático y los proyectos de infraestructura planificados, más del 70% de las planicies de inundación del delta interior del Níger se perderán, con

### RECUADRO 2.1 AGUA VIRTUAL

En muchos países, la producción de alimentos y otras materias primas agrícolas representa el 80% del uso del agua dulce. «Agua virtual» es la cantidad de agua que está embebida en los alimentos u otros productos necesarios para su producción. Las cantidades son inmensas. Por ejemplo, para producir un kilo de trigo necesitamos alrededor de 1000 litros. Para la carne, necesitamos alrededor de cinco a diez veces más. Para producir suficientes granos de café para una taza de café se requieren 140 litros de agua. La cantidad de agua requerida para producir el algodón necesario para un solo par de jeans, es la enorme cifra de 5400 litros.\*

Así, el comercio en mercaderías agrícolas equivale al comercio en agua virtual. Los economistas neoliberales argumentan que el comercio internacional de mercancías agrícolas es la manera más eficiente de ahorrar agua, ya que los cultivos pueden crecer en los lugares donde los requerimientos de agua sean menores, es decir, en países donde no se necesita riego, porque llueve mucho. Pero la realidad del comercio del agua virtual es claramente diferente. Europa, un continente no notoriamente seco, es uno de los principales importadores de agua virtual en el mundo, a menudo, de lugares donde se experimentan sequías o escasez de agua. Se estima que para el Reino Unido, los dos tercios de toda el agua que necesita su población vienen embebidos en los alimentos importados. El resultado es que, cuando la gente compra flores de Kenya, carne de Botswana o fruta o verduras de lugares de Asia y América Latina, pueden estar agravando las sequías y socavando el esfuerzo de los países por cultivar alimentos por sí mismos.\*\*

«Observamos las tierras agrícolas y dijimos: Para nosotros, esta es, probablemente, la forma más eficiente de obtener una exposición al agua. Cuando realmente se analiza la compra de una finca, a fin de cuentas es una jugada por el agua»

J. Minaya, director general, Global Private Markets de TIAA-CREF, en la conferencia sobre la tierra del Banco Mundial, 2011.\*\*\*

---

\* Véase <[www.virtualwater.org](http://www.virtualwater.org)>.

\*\* John Vidal, *The Guardian*, 17 de abril de 2010. «UK relies on “virtual water” from drought-prone countries, says report».

\*\*\* «Willem Buiter thinks water will be bigger than oil», citado en *Financial Times/Alphaville*, 21 de julio de 2011.

un impacto dramático sobre la capacidad de Mali para alimentar a su población (Zwarts, 2010). Los que sufrirán más son los más de un millón de agricultores y pastores locales que ahora dependen del río Níger y de su delta interior para sus cultivos y rebaños.

#### 4. ¿Hidrocolonialismo?

Las cuencas del Nilo y el Níger son solo dos ejemplos de la masiva entrega de tierras y derechos de agua. Las áreas donde se concentra el acaparamiento de tierras coinciden estrechamente con los sistemas de ríos y lagos más grandes del continente y, en la mayoría de estas áreas, el riego es un prerequisite para la producción comercial.

El gobierno etíope está construyendo una represa en el río Omo para generar electricidad y regar una gigantesca plantación de caña de azúcar, un proyecto que amenaza a los cientos de miles de personas nativas de la región que dependen del río, aguas abajo. También amenaza vaciar el lago de desierto más grande del mundo, el lago Turkana, alimentado por el río Omo. En Mozambique el gobierno había aprobado una plantación de 30.000 hectáreas a lo largo del río Limpopo, la cual habría afectado directamente a los campesinos y pastores que ahora dependen del agua. El proyecto fue cancelado porque los inversionistas no se presentaron, pero el gobierno está buscando a otros que se hagan cargo.

En Kenya ha surgido una tremenda controversia por los planes del gobierno de repartir inmensas áreas de tierra en el delta del río Tana, con desastrosas consecuencias para las comunidades locales que dependen del agua del delta. La ya degradada cuenca del río Senegal y su delta han sido objeto de entregas de cientos de miles de hectáreas de tierras, poniendo al agronegocio en directa competencia por el agua con los agricultores locales. La lista sigue y crece día a día. Peter Brabeck-Letmathe, el presidente de Nestlé, señala que estos negocios son más por el agua que por la tierra: «Con la tierra viene el derecho de extraer el agua ligada a ella; en muchos países es esencialmente una ganga que en forma creciente puede llegar a ser la parte más valiosa del negocio».<sup>2</sup> Nestlé es un líder del mercado de agua embotellada bajo marcas, incluyendo Pure Life, Perrier, S. Pellegrino y una docena de otras. Ha sido acusado de extracción ilegal y destructiva de agua subterránea y de hacer miles de millones de dólares de ganancia con aguas a

---

2. «La siguiente gran cosa: H<sub>2</sub>O», *Política externa*. Nestlé, 15 de abril de 2009.

### RECUADRO 2.2

#### UNA ILUSTRACIÓN DE ACUERDOS SOBRE LA CESIÓN DE TIERRAS Y AGUAS, CAMERÚN

El grupo agroindustrial Herakles American Farms obtuvo más de 73.000 hectáreas de tierras agrícolas en el sur-oeste de Camerún para producir palma aceitera. De acuerdo a las ONG locales, el contrato da a las compañías «el derecho a uso del agua, en cantidades ilimitadas en la tierra concedida». Concluyen que desde un punto de vista contractual la compañía tiene claramente la prioridad sobre las comunidades locales cuando acceden al agua y temen que el impacto ambiental y socioeconómico será severo. En 2011, la juventud local tomó las calles para bloquear las excavadoras en protesta. El alcalde de Toko, quien está en el área afectada por los acuerdos de cesión de tierras, puso la atención en el impacto sobre las principales cuencas hidrográficas del país. «Esta particular área es una de las más importantes cuencas hidrográficas de Camerún. No necesitamos las fincas SG SOC o Herackles en nuestra área».

Infosud: «Cameroun: les terres de la discorde louées aux Américains».

<<http://tinyurl.com/c82ae2m>>

Nganda Valentine Beyoko, alcalde del Concejo de Toko, comunicación personal, 26 de marzo de 2012).

bajo costo, mientras que los costos ambientales y sociales han recaído sobre las comunidades.<sup>3</sup>

En un futuro no muy distante, el agua se convertirá en «la clase de activos físicos basados en materias primas más importante, minimizando al petróleo, cobre, materias primas agrícolas y metales preciosos», como señala

3. En 2001, residentes de la región de Serra da Mantiqueira de Brasil, investigando los cambios en el sabor de sus aguas y el completo secamiento de una de sus vertientes, descubrieron que Nestlé/Perrier estaba bombeando inmensas cantidades de agua de un pozo profundo de 150 metros, en un acuífero cuyas aguas subterráneas tienen un alto contenido mineral y propiedades medicinales. El agua había sido desmineralizada y transformada en agua de mesa por la marca Pure Life de Nestlé. El agua necesita usualmente cientos de años al interior de la tierra para ser enriquecida lentamente por los minerales. El sobrebombeo disminuye el contenido mineral para los próximos años. La desmineralización es ilegal en Brasil y después que el Movimiento de Ciudadanos por las Aguas se movilizó, se abrió una investigación federal resultando en cargos en contra de Nestlé/Perrier. Nestlé perdió la acción legal, pero continuó bombeando agua mientras se defendía de los cargos a través de apelaciones. <<http://www.corporatewatch.org.uk/?lid=240#water>>.

### RECUADRO 2.3

#### UNA ILUSTRACIÓN DE ACUERDOS SOBRE LA CESIÓN DE TIERRAS Y AGUAS, RÍO SENEGAL

GRAIN ha documentado la adquisición de 375.000 hectáreas de tierras agrícolas por parte de inversionistas de China (Datong Trading), Nigeria (Dangete Industries), Arabia Saudita (FORAS), Francia (SCL) e India. Muchos de los acuerdos sobre tierras están en la cuenca del río Senegal, la cual es la principal área productora de arroz en Senegal. Alrededor de 120.000 hectáreas en el área son adecuadas para la producción de arroz bajo riego y, cerca de la mitad de estas están siendo cultivadas bajo riego actualmente. La FAO calcula que el río tiene un potencial de riego de 240.000 hectáreas en total. UNESCO informa que los ecosistemas de las planicies de inundación del río Senegal están en condiciones delicadas debido a la construcción de represas: «En menos de diez años, la degradación de estos ambientes y las consecuencias sobre la salud de la población local han sido dramáticas». Sacar más agua del río para producir cultivos de exportación empeorará una situación que ya es mala.

FUENTES: GRAIN, 2012, *op. cit.*; FAO, Aquastat, *op. cit.*; y UNESCO «Cuenca del río Senegal».

<[http://webworld.unesco.org/water/wwap/case\\_studies/senegal\\_river](http://webworld.unesco.org/water/wwap/case_studies/senegal_river)>).

el economista jefe de Citigroup, Willem Buiter. No sorprende entonces que muchas corporaciones se apresuren tanto en firmar acuerdos por tierras que les entregan un amplio control sobre el agua de África. Especialmente cuando los gobiernos africanos están básicamente regalándola. Las corporaciones entienden lo que está en juego. Hay «baldes de dinero» para recoger gracias al agua, solo si puede ser controlada y convertida en una mercancía.

El secreto con que se esconden las negociaciones por las tierras hace difícil conocer exactamente qué se está entregando a las compañías extranjeras. Pero a partir de aquellos contratos, que se han filtrado o hecho públicos, es posible ver que tales documentos tienden a no contener, en lo absoluto, mención específica alguna de los derechos de agua, dejando a las compañías en libertad de construir represas y canales de riego a su discreción, a veces con una vaga referencia a «respetar las leyes y regulaciones sobre el agua».<sup>4</sup> Este es el caso en los acuerdos firmados entre el gobierno de Etiopía y tanto

4. Para acceder a los contratos, véase:

<[http://farmlandgrab.org/home/post\\_especial?filter=contracts](http://farmlandgrab.org/home/post_especial?filter=contracts)>.



Kuruturi como Saudi Star en Gambela, por ejemplo. En algunos contratos, una cuota mínima a pagar es acordada por el uso del agua, pero sin ninguna limitación sobre la cantidad de agua que puede ser extraída. Solamente, en raros casos, hay mínimas restricciones impuestas durante la temporada seca, cuando el acceso al agua es muy crítico para las comunidades locales. Pero aún en instancias donde los gobiernos pueden tener la voluntad política y capacidad para negociar condiciones para proteger a las comunidades locales y al ambiente, esto se hace cada vez más difícil debido a los tratados de comercio e inversiones internacionales que les da a los inversionistas extranjeros poderosos derechos en este respecto.<sup>5</sup>

## 5. Alto al acaparamiento del agua

Si no se pone término al acaparamiento de la tierra y el agua, millones de africanos perderán su acceso a las fuentes de agua de las cuales depende su sustento y sus vidas. Pueden ser desalojados de las áreas en donde se realizan las concesiones de tierra y agua o su acceso a las fuentes tradicionales de agua puede ser bloqueado por rejas, canales y diques recién construidos. Esto ya está pasando en Gambela, en Etiopía, donde el gobierno está desalojando, a la fuerza, a miles de personas desde sus territorios ancestrales, para hacer lugar a la agricultura de exportación. Para el 2013, el gobierno desea desalojar a 1,5 millones de personas de sus territorios en todo Etiopía.<sup>6</sup> A medida que las excavadoras se muevan hacia las tierras recientemente adquiridas, esto se convertirá en una característica cada vez más común de las áreas rurales de África, generando más tensiones y conflictos sobre los escasos recursos de agua.

Pero el impacto llegará mucho más allá de las comunidades inmediatamente afectadas. La reciente oleada de acaparamientos de tierra es nada menos que un desastre ambiental en construcción. Simplemente no hay suficiente agua en los ríos de África ni en las napas de agua para regar todas las tierras recientemente adquiridas. Si se ponen en producción, estas plantaciones del siglo XXI rápidamente destruirán, vaciarán y contaminarán las fuentes de agua en todo el continente. Tales modelos de producción agrícola

---

5. El asunto de la tierra y los derechos de agua en el contexto de los tratados internacionales de comercio e inversiones es discutido en más profundidad en Smaller y Mann, 2009.

6. «Waiting here for Death», [www.humanrightswatch.com](http://www.humanrightswatch.com), 2012.  
<[http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ethiopia0112web\\_short.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ethiopia0112web_short.pdf)>.

han generado enormes problemas de degradación de suelos, salinización y problemas de drenaje en donde sea que hayan sido aplicadas. India y China, dos brillantes ejemplos a los cuales África está siendo empujada a imitar, están ahora en una crisis de agua como resultado de sus prácticas originadas por la Revolución Verde. Más de doscientos millones de personas en India y cien millones en China dependen de los alimentos producidos mediante bombeo excesivo de agua (Pearce, 2006). Temiendo el agotamiento de las fuentes de agua o tal vez el agotamiento de las ganancias, compañías de ambos países están mirando al África para la producción futura de alimentos.

África no está en condiciones para soportar tal imposición. Más de un tercio de los africanos vive con escasez de agua, y los suministros de alimentos del continente están sujetos a sufrir más que otros debido al cambio climático. Construir sobre la base de los sistemas indígenas de manejo de agua presentes en África, podría ayudar a resolver esta creciente crisis, pero estos son los mismos sistemas que están siendo destruidos por el acaparamiento de tierras.

Los defensores de los acuerdos de cesión de tierras y de los megasistemas de riego argumentan que estas grandes inversiones deben ser bienvenidas como una oportunidad para combatir el hambre y la pobreza en el continente. Pero utilizar excavadoras para darle lugar a los cultivos de exportación que requieren uso intensivo de agua no es y no puede ser una solución al hambre y la pobreza. Si la meta es aumentar la producción de alimentos, entonces hay amplia evidencia de que esto puede ser logrado en forma mucho más efectiva, construyéndola sobre los sistemas tradicionales de manejo de aguas y de conservación de suelos de las comunidades locales (Oakland Institute, 2011). Sus derechos colectivos y tradicionales sobre la tierra y las fuentes de agua deben ser fortalecidos y no pisoteados.

Pero no se trata de combatir el hambre y la pobreza. Esto es un robo a gran escala de los mismos recursos —tierra y agua— que las personas y comunidades de África deben poder administrar y controlar para enfrentar los inmensos desafíos que tienen por delante en este siglo.

## Bibliografía

FAO

1997 *Irrigation Potential in Africa: A Basin Approach*. Rome.

GRAIN

2012 *Archivos institucionales: conjunto de datos sobre acaparamiento de tierras del 2012*. Barcelona: GRAIN.

## OAKLAND INSTITUTE

2011 «Land grabs leave Africa thirsty». <<http://www.oaklandinstitute.org/land-deal-brief-land-grabs-leave-africa-thirsty>>.

## PEARCE, F.

2006 *When the Rivers Runs Dry: What Happens When Our Water Runs Out?* Eden Project. Boston: Beacon Press.

## SMALLER, C. y H. MANN

2009 *A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development - IISD.

## STOCKHOLM INTERNATIONAL WATER INSTITUTE - SIWI

2012 *Land Acquisitions: How Will They Impact Transboundary Waters?* Estocolmo: Stockholm International Water Institute.

## ZWARTS, L.

2010 *Will the Inner Niger Delta Shrive up Due to Climate Change and Water Use Upstream?* Wageningen: Wetlands International.

## AGUAS VIRTUALES, AGROEXPORTADORES Y COMUNIDADES CAMPESINAS: Las trampas de la certificación de la producción sostenible

JEROEN VOS Y RUTGERD BOELENS

### 1. Introducción

El aumento del comercio mundial de productos de gran volumen como soya y bienes de lujo agrícolas, como son las verduras, las frutas y las flores frescas, ha hecho que se incremente el consumo de agua en la agricultura de exportación. En las regiones áridas, la exportación de agua «virtual» embebida en los productos comercializados, también ha afectado cada vez más a los derechos de agua y las oportunidades de acceso hídrico de las comunidades y los ecosistemas locales. Si bien, el uso y manejo del agua son ampliamente reconocidos como temas muy importantes, tanto en términos de cuidado del ambiente y de sostenibilidad, como en términos de justicia social, es notable que la cuestión del agua no haya recibido mucha atención en los esquemas de certificación internacional.

Recientemente, el desarrollo de proyectos para la certificación de la producción agrícola sostenible está mostrando un creciente interés en el tema del agua. Sin embargo, el conocimiento de la gestión práctica del agua en los programas de certificación sigue siendo muy general y limitado. Especialmente fuera del nivel de finca y en el contexto de las cuencas y comunidades de pequeños agricultores, la certificación de la sostenibilidad y justicia social se enfrenta con enormes dificultades para hacer frente a «las cuestiones del agua» de una manera equilibrada. La gestión del agua es generalmente compleja y específica en el ámbito local, por lo que requiere de criterios locales específicos para la asignación equitativa del agua, la explotación sostenible, la conservación de los recursos y la preservación de las funciones del ecosistema.

En este capítulo se examinan los criterios de sustentabilidad del agua de varios esquemas de certificación importantes, como el ampliamente utilizado GlobalGAP, y los estándares que están aún en construcción, tales como las normas establecidas a través de las mesas redondas sobre algodón, soya, caña de azúcar y biocombustibles.

## 2. El comercio agrícola global y la cuestión del agua

El comercio internacional de productos como la soya, verduras, frutas y flores frescas se ha más que duplicado durante la última década, y también la producción de cultivos para biocombustibles de exportación se proyecta un aumento considerable. Se prevé que las exportaciones de etanol casi se triplicarán en la próxima década (OCDE-FAO, 2010). Por ejemplo, las flores exportadas desde el Ecuador pasaron de 8 millones de dólares estadounidenses en 1990 hasta 567 millones de dólares en 2008. Las frutas y hortalizas frescas exportadas desde el Perú aumentaron de 59 millones de dólares estadounidenses en 1990 a 1211 millones de dólares en 2008 (FAO Stat, 2011).

El crecimiento del comercio agrícola va acompañado por una marcada integración horizontal y vertical de las cadenas de producción y suministro, con la agroindustria y las empresas minoristas cada vez más empoderadas para controlar la producción y el consumo en todo el mundo (Van der Ploeg, 2008 y 2010; Fuchs *et al.*, 2009).

En las regiones áridas y semiáridas, la exportación de agua «virtual» —el agua que se necesita para el proceso de producción y que, como tal, posteriormente se «embebe» en los productos de exportación (Allan, 2003)— tiene un impacto severo en las comunidades locales y los ecosistemas que usan estas aguas (Roth y Warner, 2008). Los derechos de uso de agua son acumulados por los grandes terratenientes en detrimento de las comunidades usuarias locales en África, Asia y América Latina (Smallery Mann, 2009; Gaybor, en este libro). Al enfrentar a nuevos actores poderosos, como son las empresas agroindustriales, las empresas mineras o los servicios públicos de agua potable, los grupos menos poderosos de usuarios de agua y el medio ambiente tienden a salir perdiendo (Swyngedouw, 2004; Castro, 2006; Bakker, 2010). Junto con la acumulación del agua, se informa que ocurren grandes efectos negativos debido a la contaminación del agua por el uso de agroquímicos en la producción para la exportación.

Los casos de «despojo del agua» y agotamiento de las aguas subterráneas por la agroindustria se han registrado en todo el mundo. A continuación presentamos algunos ejemplos para ilustrar el alcance y la naturaleza

de la acumulación de agua y la contaminación por las exportaciones agroindustriales. En la costa seca del Perú se producen verduras y frutas de exportación con agua de riego obtenida de los ríos y acuíferos que están en un rápido declive. En Ica, se trae agua extra a través de un trasvase desde los territorios andinos de la sierra hacia las tierras de la agroindustria en la costa desértica, para el riego de los cultivos de exportación como los espárragos (Oré, 2005; Progressio, 2010). A las comunidades de las tierras altas se les privó de un recurso importante para su ganado. En la costa norte seca, las comunidades se ven privadas de agua de los ríos debido a que nuevas compañías de agronegocios desvían el agua río arriba (Van der Ploeg, 2008).

Otro ejemplo es el caso de Ecuador, donde las empresas que producen cultivos de exportación y de caña de azúcar han acumulado cerca del 75 por ciento de los derechos formales en el Ecuador. Especialmente las plantaciones de banano cada vez acumulan más agua en la costa (Gaybor, 2011). La producción para la exportación de flores en las montañas de Ecuador ha aumentado la acumulación de los derechos de agua en las manos de unos pocos, privando así a los agricultores de medios de subsistencia y generando efectos inmediatos de salud por la contaminación del agua (Breilh, 2007). También se tiene conocimiento de los efectos sobre la salud como consecuencia de la producción de soya para la exportación en Paraguay, que contamina dramáticamente suelos y aguas subterráneas (Palúa *et al.*, 2007).

En el norte y centro de México, los pequeños productores se ven privados del acceso al agua debido al grave agotamiento de las aguas subterráneas por la producción de hortalizas para la agroindustria de exportación a los EE.UU. (Peña, 2011). Lo mismo ocurre en Israel, donde la agricultura de exportación priva del recurso hídrico a los usuarios pobres de agua para uso doméstico y riego, en este caso en los territorios palestinos (Zeitoun *et al.*, 2009). La producción de algodón en Pakistán y la India para la exportación afecta drásticamente la cantidad y la calidad de agua subterránea (Chapagain *et al.*, 2005). Y, como último ejemplo, la industria de las flores en pleno auge alrededor del lago Naivacha en Kenia ha disminuido el nivel de agua y contaminado el agua del lago. Esto afecta negativamente a las comunidades locales que usan el lago para pesca y ganadería (Becht *et al.*, 2005).

Los efectos del comercio de agua virtual son complejos. Por un lado, el crecimiento de la agroindustria ofrece oportunidades en materia de empleo y generación de ingresos. Por otro lado, aumenta los efectos negativos de la acumulación de agua por la agroindustria en los medios de vida locales. En particular para muchas mujeres, se relacionan directamente el uso del agua, el agotamiento de recursos, y las terribles condiciones de trabajo, ingresos y salud en la agroindustria (Bee, 2000; Pearson, 2007).

### **3. Los conflictos de agua, «verdades» y estándares expertos: algunos elementos conceptuales**

La «cuestión del agua» se refiere a la lucha por el acceso al agua, las reglas, y a los discursos que legitiman el acceso diferencial y control del agua. La cuestión del agua puede ser analizada con la ayuda de los cuatro niveles o escalones de análisis de los derechos de agua (ERA - *Echelons of Rights Analysis*, véanse Boelens, 2008, 2009, y también Zwartveen *et al.*, 2005).

El primer escalón está relacionado con la lucha por el acceso al agua, la infraestructura y la tecnología para obtener, almacenar y distribuir agua. El segundo escalón, con la lucha por la formulación de derechos de agua, regulación ambiental y normas de operación. La lucha por el contenido de las normas, reglas y derechos está vinculada no solo con las arenas políticas locales, nacionales e internacionales, sino también, cada vez más, con iniciativas de certificación de procesos de producción agrícola por parte del sector privado. El tercer escalón tiene que ver con la lucha por la autoridad para tomar decisiones sobre las normas relativas, por ejemplo, los derechos de agua, la legislación ambiental nacional o las normas privadas de certificación de sustentabilidad. El cuarto escalón analiza los discursos que defienden o desafían las reglas y normas particulares: se refiere a la lucha por componer y direccionar los marcos de poder-conocimiento-verdad (cf. Foucault, 1975, 1980). Los discursos específicos legitiman y establecen vínculos coherentes entre los niveles señalados de distribución de recursos, reglas y autoridad legítima (Boelens, 2009).

### **4. La certificación de la sustentabilidad del uso del agua**

Las empresas transnacionales comúnmente participan en los programas de certificación para asegurar la calidad del producto. En la última década, se han añadido más criterios sociales y ambientales a los puntos de control para la certificación. Por lo tanto, la certificación ha ido de asegurar la calidad del producto solamente, hacia la prescripción y el control del proceso de producción en la finca misma. El enfoque en temas sociales y ambientales coincidió con un creciente interés en la Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

Hay tres razones relacionadas que explican la participación de las cadenas de supermercados en esquemas de certificación privada (cf. Hughes, 2001). En primer lugar, los supermercados necesitan controlar las líneas de suministro para garantizar la constante provisión de volúmenes de producción de una calidad mínima. Las normas de seguridad y calidad son cada

vez más estrictas y también requieren de un alto nivel de trazabilidad en la cadena de suministro hasta el nivel de los productores individuales.<sup>1</sup> Las regulaciones de los gobiernos nacionales y las permisivas normas internacionales (por ejemplo: *Codex Alimentarius*) no son suficientes a este respecto. En segundo lugar, a pesar de la potencia comercial mundial que las cadenas de supermercados e industrias de alimentos poseen, estas empresas son muy vulnerables al daño de su reputación. Las organizaciones de consumidores, organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación pueden dañar la reputación de una empresa o marca mediante la exposición de los casos de productos de baja calidad o los efectos adversos de la producción. En tercer lugar, algunos supermercados tratan de transmitir una imagen de responsabilidad social y ambiental para atraer consumidores nuevos.

Los supermercados son capaces de imponer sus estándares por la creciente integración horizontal y vertical de las cadenas de valores que concentran el poder del mercado en unas pocas cadenas líderes internacionales —las cinco más grandes en el mundo son Wal-Mart, Carrefour, Ahold, Metro y Tesco (Fuchs *et al.*, 2009: 34).

Todos los cultivadores en Europa están obligados a suscribirse a uno o más esquemas de certificación (Fulponi, 2007). Algunos ejemplos de estándares de aseguramiento de calidad privados son British Retail Consortium (BRC); Global Food Safety Initiative (GFSI); GlobalGAP, y FOODTRACE en Europa; e International Food Standard (IFS) en los EE.UU. Los debates recientes sobre la huella hídrica de los cultivos de exportación han causado que varios esquemas de certificación incorporen puntos de control relacionados con el uso y/o la contaminación del agua. Algunos ejemplos son: GlobalGAP, MPS-ABC, Rainforest Alliance e IFOAM (Cuadro 3.1). GlobalGAP es el estándar líder para los productores que venden en el mercado europeo, con más de 100.000 productores certificados en más de noventa países. El punto de control CB 6.4.1 de la norma GlobalGAP exige que el agua debe ser «extraída de una fuente sostenible». Se trata de una de las «obligaciones menores». Los productores deben cumplir con el 95% de las obligaciones menores aplicables.

Los ejemplos del Cuadro 3.1 muestran cómo los esquemas actuales de certificación se refieren a la eficiencia del uso del agua, al agotamiento del agua subterránea y a la calidad del agua. Algunos son muy específicos, mien-

---

1. Según el Comité de Seguridad Alimentaria de GS1 España (AECOC), «se entiende trazabilidad como el conjunto de aquellos procedimientos preestablecidos y autosuficientes que permiten conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un producto o lote de productos a lo largo de la cadena de suministros en un momento dado, a través de unas herramientas determinadas».



**CUADRO 3.1**  
**EJEMPLOS DE CUESTIONES HÍDRICAS EN LOS ESTÁNDARES EXISTENTES**

ESQUEMA DE CERTIFICACIÓN	PUNTO DE CONTROL	PUNTO DE CONTROL EN RELACIÓN CON EL AGUA	VERSIÓN
GlobalGAP*	CB 6.4.1	Para proteger el medio ambiente, ¿es el agua extraída de una fuente sostenible? Fuentes sostenibles son las fuentes que abastecen de agua suficiente en condiciones normales (promedio). (Obligación menor).	Final - versión 4 marzo 2011
MPS-ABC** Flores	2.8.4 2.8.6	El riego por goteo o recirculación (el requisito depende de la región y el tipo de sistema de producción). Registros de uso de volúmenes de agua para riego (m³).	Ratificada noviembre 2010
IFOAM estándar orgánico***	2.2.6	Los operadores no deberán agotar ni explotar excesivamente los recursos de agua y se esforzarán por preservar la calidad del agua. Donde sea posible deberán reciclar el agua de lluvia y hacer un seguimiento de la extracción del agua.	Borrador - versión 1 2010
Rainforest Alliance - SAN (Estándar de Agricultura Sustentable)****	4	4.1 La finca debe tener un programa de conservación del agua que garantice el uso racional de los recursos hídricos. Las actividades del programa deben hacer uso de la mejor tecnología y recursos disponibles. Se deben tener en cuenta la recirculación y reutilización del agua, el mantenimiento de la red de distribución de agua y la minimización del uso del agua [...].	versión 2 julio 2010

FUENTES: (todas consultadas el 222011):

\* <[http://www.globalgap.org/cms/upload/The\\_Standard/IFA/Version\\_4\\_2011/Final\\_V4/Documents\\_clean/110420\\_gg\\_ifa\\_cpcc\\_cb\\_eng\\_final\\_v4.pdf](http://www.globalgap.org/cms/upload/The_Standard/IFA/Version_4_2011/Final_V4/Documents_clean/110420_gg_ifa_cpcc_cb_eng_final_v4.pdf)>.

\*\* <<http://www.my-mps.com/LinkClick.aspx?fileticket=dSlKZ3Fssqk%3dytabid=168&language=nl-NL>>.

\*\*\* Tomado de <[http://www.ifoam.org/about\\_ifoam/standards/norms.html](http://www.ifoam.org/about_ifoam/standards/norms.html)>.

\*\*\*\* <<http://sanstandards.org/userfiles/file/SAN%20Sustainable%20Agriculture%20Standard%20July%202010.pdf>>.

tras que otros son muy amplios y vagos o solo voluntarios. Sin embargo, no hay casi ninguna consideración de las cuestiones de la gobernabilidad del agua a nivel de cuenca.

Algunos documentos recientes sobre las normas para los principales productos a granel, como la caña de azúcar, el algodón, la soya y los biocombustibles, están siendo desarrollados por diálogos sectoriales. Las primeras versiones de estas normas también muestran criterios complicados en relación con el uso del agua y la calidad ambiental. Revisamos los proyectos de documentos de la Better Cotton Initiative (BCI; algodón), Better Sugar-cane Initiative (BSI; caña de azúcar), Roundtable on Responsible Soy (RTRS, soya) y Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB; biocombustibles). Como se puede observar en el Cuadro 3.2, las iniciativas muestran diferentes enfoques de la «sustentabilidad del agua».

Del inventario que se muestra en el Cuadro 3.2 se hace evidente que los puntos de control de agua en las mesas redondas son diversos. BCI, RTRS y RTSB se refieren al agotamiento de las aguas subterráneas. BSI, por el contrario, no se refiere al uso de aguas subterráneas y establece normas relativamente permisivas sobre la contaminación del agua. Esto podría estar relacionado con la composición de la mesa redonda de BSI, que se integra principalmente de grandes empresas que compran azúcar, mientras que las mesas de BCI, RTRS y RTSB tienen representantes de organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación. Una iniciativa que está enteramente dedicada a la certificación del agua es la Alliance for Water Stewardship, que busca desarrollar un estándar de certificación para guiar el uso sostenible de los recursos hídricos (AWS, 2011).

## **5. Las trampas potenciales en la certificación de agua sustentable para los pequeños productores**

En esta sección analizaremos cuatro peligros potenciales de la certificación sostenible del agua para los pequeños agricultores. Las cuatro trampas directa o indirectamente reducen las posibilidades de los pequeños agricultores en su producción, comercio e innovación.

### *5.1 Definiciones tecnocéntricas o etnocéntricas de los estándares*

Los criterios actuales de los estándares ambientales son tecnocráticos y etnocéntricos, lo que refleja el hecho de que son desarrollados por empresas y organizaciones que proceden principalmente de Europa y los EE.UU. Todas

**CUADRO 3.2**  
**TEMAS DE AGUA EN LOS ESTÁNDARES BORRADOR DE LAS MESAS REDONDAS SECTORIALES**

MESA REDONDA	REQUERIMIENTOS BORRADOR RELACIONADOS CON EL AGUA
Better Cotton Initiative (BCI) Versión 2 diciembre 2009*	2.2. Se adoptan prácticas de gestión para garantizar que la extracción de agua no cause efectos adversos en las aguas subterráneas o cuerpos de agua.
Better Sugarcane Initiative (BSI), Bonsucro Prod. Standard Versión 3 marzo 2011**	<p>4.1. Demanda de oxígeno por cálculo de la cantidad y análisis de escorrentía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción al mínimo la contaminación del aire, el suelo y el agua; uso de menos de 5 kg de ingrediente activo de herbicidas y plaguicidas por ha/año.</li> <li>- Conservación de las áreas ribereñas, humedales y otros hábitats naturales existentes, afectadas en un estado satisfactorio; ofrecimiento de corredores de hábitat y conservación de todas las especies raras, amenazadas o en peligro de extinción.</li> </ul>
Roundtable Responsible Soy Production (RTRS) Versión 1 10 de junio 2010***	<p>5.1 La calidad y la provisión de aguas superficiales y subterráneas se mantiene o se mejora.</p> <p>5.1.4 Donde se riega, hay un procedimiento documentado en vigor para aplicar mejores prácticas y actuar de acuerdo con la legislación y las guías de mejores prácticas (si existen), y para la medición del uso del agua.</p> <p>5.2 Las áreas de vegetación natural alrededor de las fuentes de agua naturales y a lo largo de los cursos de agua se mantienen o se restablecen.</p>

<p>Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB)  Versión 2  20 de enero 2010*****</p>	<p>Principio 9. La producción de biocombustibles deberá mantener o elevar la calidad y cantidad de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, y el respeto a los derechos de agua previos formales o consuetudinarios.</p> <p>Criterio 9a. Las operaciones de biocombustibles deberán respetar los derechos de agua existentes de las comunidades locales e indígenas.</p> <p>Criterio 9b. Las operaciones de biocombustible incluirán un plan de gestión del agua que tenga por objeto el uso eficiente del agua y para mantener o mejorar la calidad de los recursos hídricos.</p> <p>Criterio 9c. La producción de biocombustibles no contribuye al agotamiento de los recursos de aguas superficiales o subterráneas, más allá de la capacidad de reposición.</p> <p>Criterio 9d. Las operaciones de biocombustibles contribuyen a la mejora o al mantenimiento de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas.</p>
---	---

FUENTES: (todas consultadas el 22/9/2011):

\* <[http://www.bettercotton.org/files/BCSInfoPack/2A\\_Production\\_Principles\\_and\\_Criteria\\_2.0\\_final\\_eng\\_ext.pdf](http://www.bettercotton.org/files/BCSInfoPack/2A_Production_Principles_and_Criteria_2.0_final_eng_ext.pdf)>.

\*\* <[http://www.bonsucro.com/standard/bio\\_diversity\\_eco\\_systems.html](http://www.bonsucro.com/standard/bio_diversity_eco_systems.html)>.

\*\*\* Bajado de: <<http://www.responsiblesoy.org>>.

\*\*\*\* <<http://rsb.epfl.ch/files/content/sites/rsb2/files/Biofuels/Version%202/Indicators/11-03-08%20RSB%20Indicators%202-0.pdf>>.

las normas ambientales aplicadas y desarrolladas en este momento (Cuadros 3.1 y 3.2) tienden a expresar y representar la racionalidad supuestamente «natural», evidente por sí misma e inobjetable, de la gestión del agua «moderna». Se presenta, comúnmente, como la manipulación tecnificada de los flujos de agua y el comportamiento humano con las herramientas infraestructurales y de gestión más precisas, y de acuerdo con criterios medibles, científicamente establecidos, para maximizar la producción agrícola con pérdidas mínimas de agua.

Como consecuencia de ello, a diferencia de los usuarios y usuarias embebidos en las culturas locales de agua y en los medios de vida de la comunidad, con larga experiencia práctica, los expertos en certificación y los especialistas en agua de las escuelas de modernización no solo tienden a recomendar lo que es *bueno*, sino que decretan lo que es *correcto*. Las prácticas de certificación, por lo tanto, imponen normas, valores y formas particulares de ver la agricultura y el uso de los recursos. Al mismo tiempo, la cuestión de quién fija los estándares de una «buena», «eficiente» y «sostenible» práctica de manejo agrícola y del agua tiende a ser marginada y es implícitamente dejada a los expertos occidentales. Se siguen las normas internacionales u occidentales en lugar de, por ejemplo, las normas heterogéneas que son establecidas por los campesinos/as y los sistemas de conocimiento indígena. Las normas privadas son generalmente desarrolladas y controladas con poca participación de los actores nacionales o locales de los países del sur (Amekawa, 2009; Fuchs *et al.*, 2009).

Incluso cuando se establecen mesas redondas para involucrar a los diferentes actores en sectores específicos (caña de azúcar, biocombustibles, algodón, soya), las grandes empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales dominan la mesa de negociación, y las organizaciones que representan a los pequeños agricultores tienen muchas dificultades para participar y reclamar.

La certificación tecnocrática de la sustentabilidad del agua por parte de empresas privadas refuerza el poder de las principales cadenas de supermercados e industrias de alimentos, en detrimento de las comunidades locales usuarias de agua.

## 5.2 *Los estándares de certificación frenan o socavan el conocimiento y la innovación locales*

Además del impacto directo sobre las prácticas agrícolas, las normas privadas internacionales también tienen efectos indirectos. Las normas tienen «poder discursivo» y ejercen presión política, entre otros, debido a la importancia económica de los sectores, y debido a que los regímenes de «poder-conoci-

miento-verdad» de las que emanan, confirman su gran importancia y validez. Las normas y valores internacionales de sistemas de estándares privados son interiorizadas, por tanto, por profesionales y legisladores nacionales. Sin embargo, también los usuarios locales tienden a interiorizar las normas del «uso eficiente del agua» y las «mejores prácticas» en el uso del agua (Boelens y Vos, 2011; Guevara, 2011). Esto implica que, aunque los agricultores están excluidos de la exportación debido a los esquemas de certificación, los mismos esquemas de certificación les podrían afectar indirectamente a través de la «normalización» y la conmensuración de las normas y las regulaciones nacionales o locales.

La preferencia de los certificadores por el riego por goteo sobre el riego por surcos (practicada por la mayoría de los pequeños productores en el mundo) es un ejemplo típico. La tecnología de goteo es ampliamente considerada como más eficiente y, por lo tanto, varias normas de sostenibilidad promueven el riego por goteo como «mejor práctica».<sup>2</sup> La introducción de la tecnología por goteo, sin embargo, también tiene consecuencias sociales. Por ejemplo, el uso más eficiente del agua en el ámbito rural podría llevar a la concentración de agua y uso de la tierra por los (grandes) agricultores que introducen el riego por goteo y extienden con frecuencia su superficie regada en detrimento de los pequeños agricultores (Jensen, 2007). El riego por goteo también puede afectar negativamente a los pequeños productores y sus esquemas de riego, ya que la conversión a goteo en parcelas individuales a menudo perturba los métodos eficientes para distribuir el agua establecidos desde hace décadas (Boelens y Vos, 2012).

En términos más generales, las cadenas de exportación de productos agrícolas, en combinación con los programas desarrollistas y las políticas nacionales hídricas y agrícolas, a menudo hacen enormes esfuerzos para alinear a las familias usuarias del agua al mercado de exportación por medio de la «tecnificación». Muchos programas de formación de las ONG nacionales y organismos internacionales donantes enseñan a los campesinos cómo cumplir con las normas internacionales.

### *5.3. La legitimación y el reforzamiento de las inequidades en la asignación de agua*

Las certificadoras aseguran que no pueden verse involucradas en actividades jurídicas y políticas, y que las normas deben cumplir con la legislación

---

2. Se ha comprobado aun que el riego por goteo también puede ser mucho más ineficiente en comparación con el riego por surcos.

nacional. Sin embargo, es precisamente al ser una condición obligatoria el respetar la legislación nacional y obtener títulos de derechos legales sobre el agua, que los esquemas tienden a reforzar las desigualdades locales. En la mayoría de los países, especialmente en aquellos en desarrollo y anteriormente colonizados, los derechos de agua existen en condiciones de pluralismo legal, en las que la diversidad de sistemas oficiales, el derecho consuetudinario y otros derechos locales coexisten e interactúan.

Existen cuatro problemas relacionados con el reconocimiento formal de derechos de agua. En primer lugar, la mayoría de las comunidades locales y familias de usuarios de agua por lo general carecen de títulos oficiales de tierra y agua, mientras que, al mismo tiempo, las reglas locales que rigen la gestión del agua cotidianamente son híbridos que prevalecen en la localidad (una mezcla de normas indígenas, campesinas, religiosas y gubernamentales). Segundo, la legislación nacional suele estar sesgada hacia el reconocimiento de prácticas de los derechos de uso del agua y formas de gestión del agua de los grandes («modernos») terratenientes. En tercer lugar, estos últimos suelen tener mucho más acceso a las esferas políticas y jurídicas para legalizar sus prácticas de acceso al agua. Y en cuarto lugar, cuando las comunidades locales con sus derechos consuetudinarios se las arreglan para obtener acceso al sistema oficial y legalizar sus derechos, el sistema legal oficial tiende a desconocer rotundamente y socavar las normas consuetudinarias y las formas de organización del agua (Boelens, 2009).

El proceso de certificación, por lo tanto, al tratar de ser una condición para obtener títulos de propiedad y cumplir un solo marco normativo (la ley nacional), tiende a contribuir al debilitamiento de los marcos y organizaciones locales y de derechos consuetudinarios de agua, y al mismo tiempo conduce a una mayor legitimación de la acumulación de la asignación desigual de recursos naturales entre las empresas exportadoras y las comunidades locales.

Por ejemplo, en los Andes del Perú, como en otras partes de la región andina, la mayoría de las comunidades de usuarios de agua no tiene los derechos oficiales (el documento legal) a las aguas que históricamente usan y poseen. Por lo tanto, al momento de emprender programas de certificación que se basan en criterios de legalidad, las comunidades campesinas e indígenas tienen dificultades para defender sus derechos con respecto a empresas mineras, agroindustriales, de agua potable y otras. Por otra parte, en el Perú los derechos de agua (licencias) se conceden solo a las explotaciones agrícolas individuales («predios», a excepción de algunos nuevos derechos que se asignan a los «bloques de usuarios»). De los 1,8 millones de predios de riego en el país, solo unos 400.000 tienen una licencia oficial, dejando el resto sin

posibilidades de defensa legal.<sup>3</sup>

#### 5.4. La exclusión de los pequeños agricultores

Los estándares internacionales privados tienen comúnmente el objetivo de la uniformización, de acuerdo con las «mejores normas y prácticas». No es de extrañar, por tanto, que los programas de certificación tengan problemas intrínsecos al valorar la heterogeneidad de la agricultura a pequeña escala e indígena, y la complejidad de los derechos consuetudinarios sobre la tierra y el agua. Por lo tanto, la certificación puede excluir a los pequeños productores de la agricultura de exportación, o los pequeños propietarios se pueden ver obligados a cambiar sus prácticas hacia prácticas de mayor riesgo, más intensivas en mano de obra y capital, u otras prácticas localmente menos apropiadas o accesibles. Otra razón para la exclusión de los sistemas de certificación se refiere a los crecientes costos de administración y control. Los minifundistas pueden tener también problemas para pagar los altos costos asociados a la certificación.<sup>4</sup>

Varios estudios indican que los pequeños agricultores tienen dificultades para cumplir con las estrictas regulaciones y los altos costos de la certificación (por ejemplo, Fuchs *et al.*, 2009). Un estudio del IIED y el NRI (2008: 17) informa que en 2003 (antes de la introducción de EurepGAP) las diez empresas exportadoras más importantes de Kenia acopiaban los productos de exportación de cerca de 9500 agricultores de pequeña escala. En el año 2006 este número se redujo a unos 4000.

#### 6. ¿El agotamiento y la contaminación del agua, por parte de la agroindustria, pueden ser controlados por medio de la certificación de sustentabilidad?

Un segundo conjunto de dificultades se relaciona con el control de la acumulación de agua, el agotamiento del agua subterránea y la contaminación del agua por las grandes compañías de agroexportación. Estos problemas son diferentes a la primera serie ya que en este caso se requieren criterios más estrictos y bien definidos, así como una estrecha vigilancia de las prácticas agrícolas de los productores de agroexportación. En la sección anterior

---

3. <[http://www.ana.gob.pe:8080/rada/wfrmConsDUA\\_xCD.aspx](http://www.ana.gob.pe:8080/rada/wfrmConsDUA_xCD.aspx)>. Visitado el 21/08/2011.

4. Para resolver este problema, Tesco Nature's Choice y GlobalGAP permiten que grupos pequeños de finqueros obtengan una certificación como colectivo.



se argumenta que las normas estrictas afectan negativamente a los pequeños productores si se aplican a sus prácticas. Ahora argumentamos que, para las grandes compañías de agronegocios, son necesarias normas estrictas para frenar sus prácticas negativas.

### *6.1 El seguimiento limitado de los efectos ambientales fuera de la finca de los productores a gran escala*

Los estándares de sostenibilidad tienen potencial para evitar la contaminación del agua y la acumulación del agua por parte de la agroindustria. Sin embargo, para ser eficaces, los puntos de control deben estar claramente definidos, adaptados, ser específicos y ser puestos en vigor. En la actualidad, los puntos de control ambiental y social se concentran en el proceso de producción «en finca», sin tener en cuenta cómo esta producción está integrada en las cuencas, los territorios y los contextos más amplios. Por ejemplo, es muy común ver que el uso del agua en finca, en campos de golf o empresas agroindustriales se considera muy «eficiente» y «sostenible» en términos estrechos y tecnocéntricos, pero en realidad es muy injusto e insostenible cuando se lo coloca en el más amplio contexto socioeconómico y cultural del que han tomado el agua (véanse, por ejemplo, Progressio, 2010; Zeitoun *et al.*, 2009).

Ahora, algunos esquemas de certificación privados tratan de ir más allá de una vigilancia solo individual y en finca. En lo que respecta al uso del agua, GlobalGAP exige que el agua debe ser «extraída de una fuente sostenible». Sin embargo, no está claro qué es una «fuente sostenible». La sostenibilidad de una fuente de agua va claramente más allá de la propia finca. Surge la pregunta sobre cómo esto será interpretado y monitoreado.

El agotamiento del agua subterránea (más allá de la reposición) no es fácil de definir y controlar. En una escala mayor de tiempo, un acuífero podría reponerse, mientras que en un intervalo de tiempo más corto se nota un claro agotamiento. El agotamiento del agua subterránea, en la mayoría de los casos, es causado por muchos productores. Por lo tanto, atribuir el agotamiento a un productor es imposible. Además, son necesarios muchos pozos de muestra, en el área de producción, para monitorear los cambios de los niveles de la napa freática. Los niveles de agua subterránea deben ser registrados por observadores independientes, a lo largo de la temporada de cultivo y a lo largo de los años, para monitorear fluctuaciones estacionales y tendencias a largo plazo. Esto usualmente no sucede dentro del alcance de una auditoría anual (de un día).

Lo mismo se aplica a la calidad de las aguas subterráneas. Por ejemplo, es difícil vincular la contaminación difusa de las aguas subterráneas a un

agricultor en particular. Un monitoreo exigiría un número alto de muestras de agua durante todo el año. Así pues, si bien la garantía de que los cuerpos de agua no están siendo perjudicados podría ser una buena estrategia de venta, es casi imposible comprobar este criterio.

El cumplimiento de las normas internacionales privadas, por parte de los productores que abastecen a los supermercados y las empresas de alimentos, está certificado a través de auditores externos. Por ejemplo, el esquema GlobalGAP ha acreditado unas 130 compañías de inspección internacionales, nacionales y locales (GlobalGAP, 2010). El negocio de auditoría se ha convertido en una verdadera «industria» que mueve millones de dólares anuales. Esta «industria», al igual que el sector de la auditoría financiera, se basa en la confianza. Sin embargo, para los consumidores resulta imposible comprobar los niveles de cumplimiento alcanzado en las fincas. Algunos informes (por ejemplo, Albersmeier *et al.*, 2009) sugieren que las auditorías de campo enfrentan muchos problemas y son susceptibles al fraude, haciendo que el seguimiento de terceros sea mucho menos efectivo de lo que se proclama.

Lo anterior no implica que los efectos ambientales o de terceras personas no puedan ser tenidos en cuenta en los esquemas de certificación. En el proceso de seguimiento se podría hacer el análisis junto a, por ejemplo, representantes de organizaciones, de cuencas hidrográficas, de las asociaciones de regantes, sindicatos, organizaciones de pequeños agricultores y organizaciones comunitarias.

## 6.2 *El riesgo de un «lavado verde»*

El *Concise Oxford English Dictionary* define lavado verde como «Desinformación diseminada por una organización con el fin de presentar una imagen pública, ambientalmente responsable; una imagen pública de responsabilidad ambiental promulgada por o para una organización, etcétera, pero percibida como infundada o intencionalmente engañosa». Desde principios de 1990, diferentes ONG han señalado empresas que presentan imágenes y políticas verdes y pretenden promover actividades amigables con el ambiente, pero que en la práctica no aplican tales políticas o actividades.

La afirmación de un uso sostenible del agua o una reducción de la contaminación del agua puede ser una forma de lavado verde, si la empresa no se comporta ambiental y socialmente amigable (de acuerdo con sus propias normas). En el caso de la certificación sustentable del agua, esto puede ocurrir cuando los criterios de la norma son ambiguos o no se respetan en la práctica (Bond, 2008).

Los estándares no son solo una cortina de humo para encubrir el agotamiento de recursos, la contaminación, la explotación laboral y otras prácticas dañinas; son una forma de gobernabilidad que promueve el poder de la industria agroalimentaria, no por la fuerza, sino por una regulación «voluntaria» (Utting, 2002; Bond, 2008).

## **7. Discusión: posibles mejoras en el desarrollo de la certificación de la sustentabilidad del agua**

Para tomar en cuenta «el agua» en los estándares de certificación privada, existe la necesidad de coordinar con las agencias de agua locales y regionales, las asociaciones de regantes, los comités de cuenca, etcétera. Algunos certificadores han comenzado a hablar de cuestiones más amplias de impactos ambientales y sociales, y sobre aspectos como el desarrollo de zonas geográficas tales como las cuencas hidrográficas, en lugar de solo parcelas y empresas agrícolas. Su desafío es tomar en cuenta los efectos de terceros, así como una planificación y evaluación hidrológica más integral que vaya más allá de la finca en parcelas.

Entre los aspectos importantes para mejorar el desarrollo de los procesos de certificación están el empoderamiento de las organizaciones de productores locales; y el reto de que las mesas redondas realmente incluyan de manera concreta y sustancial a las organizaciones de productores locales y los intereses en el uso del agua de los pequeños agricultores. También sería importante pensar en algunos principios básicos que forman la base del concepto de «sostenibilidad» utilizado en dichas normas. Los conceptos de sostenibilidad también deben ser especificados de acuerdo con la naturaleza (y clase) de los productores y sus sistemas de producción y el ambiente, por ejemplo; agricultores comerciales o pequeños agricultores; empresas agrícolas privadas o colectivos de usuarios de agua locales, etcétera.

En el nivel internacional, es importante que las asociaciones de agricultores emprendan acciones multiescalares para participar en diferentes mesas redondas y defender las visiones, las normas, los conocimientos y los intereses de los agricultores y las comunidades locales. Las organizaciones de base tendrían que debatir colectiva y críticamente estas normas y los intereses de sus representados, presionar por su inclusión en las plataformas de formulación de políticas y toma de decisiones, y «saltar escalas» con el fin de reformar las prácticas, las normas y los discursos usuales de la certificación. El concepto de los cuatro escalones de los conflictos por el agua indica que las organizaciones necesitan enfrentar los problemas de acceso al

agua, las normas y la autoridad para tomar decisiones, pero, sobre todo, los discursos que legitiman las normas y las autoridades. El discurso de la RSC rápidamente está ganando fuerza, por lo que las organizaciones internacionales como Vía Campesina e IPC para Soberanía Alimentaria necesitan buscar discursos alternativos (véase Borras *et al.*, 2008).

## 8. Conclusiones

El crecimiento de la exportación mundial de los productos agrícolas ha intensificado el consumo de agua de riego de manera importante. A una escala muy vasta, las nuevas industrias y compañías transnacionales de exportación agroindustrial agotan recursos fundamentales de las comunidades locales. El aumento del comercio mundial ha dado lugar a la acumulación de derechos sobre la tierra y el agua, al agotamiento de los acuíferos, y a la contaminación. Así, en las regiones áridas, la exportación de agua «virtual» —embebida en los productos vendidos en el extranjero— cada vez afecta más a las comunidades y ecosistemas locales. Recientemente, las iniciativas para la certificación de la producción agrícola están mostrando un creciente interés en «los problemas del agua» en la certificación de la calidad, el comercio justo y la producción sostenible.

En este trabajo se han presentado varias trampas de los actuales sistemas de certificación de sostenibilidad que tienden a afectar negativamente a las comunidades locales de usuarios de agua: (1) los estándares tecnocéntricos y las definiciones etnocéntricas de «fuentes de agua y usos del agua sustentables» que discriminan a los pequeños productores, (2) el debilitamiento de las normas, el conocimiento y los procesos de innovación locales a través de su comensuración con estándares del sector privado, (3) la legitimación y profundización de las desigualdades de distribución del agua por medio de la exigencia del cumplimiento de la legislación hídrica nacional, (4) la exclusión de los pequeños productores, (5) un escaso seguimiento de los impactos ambientales y sociales negativos fuera del nivel de finca en la producción a gran escala, y (6) el peligro del «lavado verde».

En resumen, los sistemas internacionales de certificación privados no tratan adecuadamente la diversidad espacial y social que subyace a los procesos y problemas agroambientales y, además, reducen las posibilidades de innovación, producción y comercio en las comunidades de pequeños agricultores locales. Los estándares privados, en general, refuerzan el poder político y de mercado de las cadenas comerciales del sector privado en la gestión

local del agua, en detrimento de las comunidades locales usuarias de agua y de los gobiernos nacionales.

Sin embargo, la certificación de la sostenibilidad también puede proporcionar un espacio donde las organizaciones locales, nacionales e internacionales de las comunidades usuarias pueden negociar con respecto a la protección de sus fuentes de agua y medios de subsistencia. Los modos alternativos de certificación pueden ser esquemas de certificación local o regional. También las organizaciones de agricultores necesitan saltar de escala para abogar por la protección de sus intereses en el ámbito internacional.

## Bibliografía

- ALBERSMEIER F., H. SCHULZE, G. JAHN y A. SPILLER  
2009 «The reliability of third-party certification in the food chain: From checklists to risk-oriented auditing», *Food Control*, 20: 927-935.
- ALLAN, J. A.  
2003 «Virtual water. The water, food, and trade nexus: Useful concept or misleading metaphor?», *Water International*, 28(1): 106-113.
- AMEKAWA, Y.  
2009 «Reflections on the growing influence of good agricultural practices in the Global South», *J. Agric Environ Ethics*, 22: 531-557.
- AWS - ALLIANCE FOR WATER STEWARDSHIP  
2011 *The Alliance for Water Stewardship Water Roundtable Process*. Proyecto final, 20 de abril. Londres: AWS.
- BAKKER, K.  
2010 *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- BECHT, R., O. ODADA y S. HIGGINS  
2005 «Lake Naivasha: Experience and lessons learned brief». En: ILEC, *Managing Lakes and their Basins for Sustainable Use*. Kusatsu, Japón: Lake Environment Committee Found.
- BEE, A.  
2000 «Globalization, grapes and gender: Women's work in traditional and agro-export production in northern Chile», *The Geographical Journal*, 166(3): 255-265.

- BOELENS, R.  
 2008 *The Rules of the Game and the Game of the Rules: Normalization and Resistance in Andean Water Control*. Wageningen: Wageningen University.
- 2009 «The politics of disciplining water rights», *Development and Change*, 40(2): 307-331.
- BOELENS, R. y J. VOS  
 2012 «The danger of naturalizing water policy concepts. Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade», *Agricultural Water Management*, 108: 16-26.
- BOND, P.  
 2008 «Social movements and corporate social responsibility in South Africa». En: *Development and Change*, 39(6): 1037-1052.
- BORRAS, S. M, M. EDELMAN y C. KAY  
 2008 «Transnational Agrarian Movements: Origins and politics, campaigns and impact», *Journal of Agrarian Change*, 8(2,3): 169-204.
- BREILH, J.  
 2007 «Nuevo modelo de acumulación y agroindustria: las implicaciones ecológicas y epidemiológicas de la floricultura en Ecuador», *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(1): 91-104.
- CASTRO, J. E.  
 2006 «Water struggles, citizenship and governance in Latin America», *Development*, 51(1): 72-76.
- CHAPAGAIN AK, A. Y. HOEKSTRA, HHG. SAVANIJE y R. GAUTAM  
 2005 «The water footprint of cotton consumption», *Value of Water Research Report Series*, 18. Delft: UNESCO-IHE.
- FAO STAT  
 2011 <<http://faostat.fao.org>>.
- FOUCAULT, M.  
 1975 *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. Nueva York: Vintage.
- 1980 *Power / Knowledge: selected interviews and other writings 1972-1978*, Colin Gordon (ed.). Nueva York: Pantheon Books.

- FRIEDMANN, H. y A. McNAIR  
 2008 «Whose rules rule? Contested projects to certify local production for distant consumers», *Journal of Agrarian Change*, 8(2,3): 408-434.
- FUCHS, D., A. KALFAGIANNI y M. ARENTSEN  
 2009 «Retail power, private standards, and sustainability in the global food system». En: J. Clapp y D. Fuchs (eds.), *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. Cambridge: MIT Press.
- FULPONI, L.  
 2007 «The Globalization of Private Standards and the Agri-food System». En: J. Swinnen (ed.), *Global Supply Chains, Standards and the Poor*. Oxford: CABI Publishing.
- GAYBOR, A.  
 2011 «Acumulación del agua en el Ecuador». En: R. Boelens, M. Zwartveen y L. Cremers, *Justicia hídrica: acumulación, conflictos y acción social*. Lima: PUCP e IEP.
- GUEVARA, A.  
 2010 «Water rights and conflicts in an inter-Andean watershed: the Achamayo River Valley, Junin, Peru». En: R. Boelens, D. Getches y A. Guevara (eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*, pp. 183-196. Londres: Earthscan.
- HUGHES, A.  
 2001 «Global commodity networks, ethical trade and governmentality: Organizing business responsibility in the Kenyan cut flower industry», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(4): 390-406.
- ILEC - INTERNATIONAL LAKE ENVIRONMENT COMMITTEE FOUNDATION  
 2005 «Lake Naivasha: Experience and lessons learned brief». En: R. Becht, O. Odada, y S. Higgins, *Managing Lakes and their Basins for Sustainable Use*. Kusatsu, Japón: Lake Environment Committee Found.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT - IIED y NATURAL RESOURCES INSTITUTE - NRI  
 2008 «Costs and benefits of EurepGAP compliance for African smallholders: A synthesis of surveys in three countries». *Fresh Insights*, 13, marzo 2008. Londres: IIED y NRI.
- JENSEN, M. E.  
 2007 «Beyond irrigation efficiency». *Irrigation Science*, 25: 233-245.

OECD-FAO

2010 *Agricultural Outlook 2010-2019.*

ORE, MARÍA TERESA

2005 *Agua: bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana del Inca.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PALAU, T., D. CABELLO, A. NAEYENS, J. RULLI y D. SEGOVIA

2007 *Los Refugiados del modelo agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas paraguayas.* Asunción: BASE-IS.

PEARSON, R.

2007 «Beyond women workers: Gendering CSR», *Third World Quarterly*, 28: 731-749.

PEÑA, F.

2011 «Acumulación de derechos de agua y justicia hídrica en México: el poder de las élites». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflictos y acción social*, pp. 209-224. Lima: IEP, Fondo Editorial PUCP.

PROGRESSIO

2010 *Drop by Drop, Understanding the Impacts of the UK's Water Footprint Through a Case Study of Peruvian Asparagus.* Londres: Progressio, CEPES y WWI.

ROTH, D. y J. WARNER

2008 «Virtual water: Virtual impact? The unsteady state of virtual water». En: *Agriculture and Human Values*, 25: 257-270.

SMALLER, C. y H. MANN

2009 *A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water.* Winnipeg: IISD.

SWYNGEDOUW, E.

2004 «Globalisation or “glocalisation” and the politics of scale», *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1): 25-48.

UTTING, P.

2002 *The greening of business in developing countries: rhetoric, reality, prospects.* Zed Books.



VAN DER PLOEG, J. D.

2008 *The New Peasantries. Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*. Londres: Earthscan.

2010 «The food crisis, industrialized farming and the imperial regime», *Journal of Agrarian Change*, 10(1): 98-106.

ZEITOUN, M., C. MESSERSCHMID Y S. ATTILI

2009 «Asymmetric abstraction and allocation: The Israeli-Palestinian water pumping record», *Ground Water*, 47(1): 146-160.

ZWARTEVEEN, M., D. ROTH Y R. BOELENS

2005 «Water rights and legal pluralism: beyond analysis and recognition». En: D. Roth, R. Boelens y M. Zwartveen (eds.), *Liquid Relations*, pp. 254-268. New Brunswick, NJ y Londres: Rutgers University Press.



# I

## AGROEXPORTACIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL AGUA

«En el Ecuador podemos hablar de un descomunal proceso de concentración del agua en pocas manos. Como ocurre en muchas partes del mundo, vivimos la era del “despojo del agua” [...] La concentración del agua en pocas manos es similar o incluso mucho más profunda que la de la tierra. Las poblaciones campesina e indígena que cuentan con sistemas comunales de riego representan el 86% de los usuarios, sin embargo, solo tienen el 22% del área regada y, lo que es más grave, únicamente acceden al 13% del caudal. El sector privado, que representa el 1% de las unidades de producción agrícola, concentra el 67% del caudal según la agencia estatal CNRH [...]».

La concentración del agua en tres parroquias de la provincia de Imbabura es muy alta. Los hacendados de las parroquias Salinas, Quichinche y San Blas captan en conjunto el 91% del caudal, quedando el “conchito” o pequeño saldo para los medianos y pequeños productores [...]».

El caudal autorizado para pozos por el Estado es ínfimo frente a la cantidad real de agua subterránea que se extrae en el país. Por iniciativa propia de las fincas se perforan pozos y se capta agua sin dar cuenta al Estado. Existen fuertes indicios para suponer que la tendencia al robo del agua es más intensa en agua subterránea que en agua superficial [...]».

ANTONIO GAYBOR  
[Foro de los Recursos Hídricos,  
*El despojo del agua*, 2008].



## GIROS, CONTRADICCIONES Y PROCESOS DE CONCENTRACIÓN DEL AGUA EN LA AGRICULTURA

ANTONIO GAYBOR SECAIRA

### 1. Introducción

El uso del agua para riego va en una carrera frenética y ascendente por todos los continentes. Ahora la agricultura y la alimentación de la humanidad dependen más del riego que antes. Y mientras más agua se demanda menor es la disponibilidad de este recurso en muchas zonas. El deterioro de los ecosistemas, entre ellos el agua, convive con nosotros, como parte de la relación depredadora entre la sociedad y la naturaleza, de la que somos integrantes.

A nombre del bien común, el capital concentra la mayor cantidad de agua para la producción, en tanto que los agricultores familiares y subfamiliares (de minifundios) solo logran captar modestas proporciones de este líquido vital, pese a que desarrollan una agricultura que brinda mejor respuesta social y ambiental con el uso del agua. Se ha montado todo un aparataje institucional para mantener un modelo de agricultura depredadora con la hegemonía de la gran empresa.

Los incrementos de la producción global no constituyen la respuesta para la crisis alimentaria. Vivimos una crisis de débil capacidad adquisitiva de buena parte de la población. El riego puede ser un medio fundamental para mejorar los ingresos de los pobres del campo y la producción de sus alimentos, así como para aportar a la soberanía alimentaria de los pueblos. Pero ahora el agua va con el capital.

En este documento primero se analiza el riego como un medio estratégico para la alimentación y la acumulación capitalista; en la segunda parte

se hace referencia al giro dado por la agricultura con riego que incluyen los cambios del clima y los reajustes de la agricultura, el análisis de las contribuciones del riego en la productividad agrícola y en la estabilidad de la oferta y los precios; se pone énfasis en la contribución del riego en la maximización de la ganancia empresarial y, a la vez, se muestra que el riego es un poderoso medio con que cuentan los campesinos y los pueblos para mejorar sus condiciones de vida. En la tercera parte se destaca que el agua está en plena disputa. Finalmente, se presenta una pequeña síntesis de la crisis alimentaria y los remolinos del mercado mundial expresados en el giro de los precios de productos alimenticios ocurridos a inicios de este siglo.

## **2. El riego: un medio estratégico para la alimentación y la acumulación**

Resulta profundamente contradictorio que el uso del agua para saciar intereses particulares crezca más que el agua canalizada hacia el uso doméstico y la producción de alimentos para ser consumidos por los propios pueblos. A pretexto de un mal entendido «bien común», unos pocos se llevan casi toda el agua en muchas zonas del mundo. Lamentablemente esto «[...] no tiene la visibilidad social necesaria» (Peña, 2011).

Los agricultores quieren más agua para producir. En zonas áridas y semiáridas de nuestro planeta esto ocurría desde hace siglos atrás y quizá en algunas otras partes desde hace solamente pocas décadas. Pero en la actualidad, esa demanda es mucho mayor, se generaliza y adquiere una tendencia creciente en todo el planeta, inclusive en zonas que hasta hace poco tenían ciclos de lluvias con los cuales se realizaba buena agricultura de secano o temporal. Pero el acceso al agua es profundamente inequitativo, está en función del acceso a otros recursos y del tipo de anclaje de la producción que va al mercado internacional y doméstico, de allí que el flujo pesado y voluminoso del agua va hacia donde está el capital, y el agua es el medio vital del éxito financiero de las empresas.

Transitamos por una etapa en la que la agricultura bajo riego tiende a ser dominante en la generación de alimentos. A inicios de la década pasada, el aporte de la agricultura bajo riego representó nada menos que el 40% de la producción de alimentos, y la superficie regada únicamente el 17%, lo que a su vez revela con claridad, el alto nivel de productividad de esta agricultura con respecto a la de temporal. Si analizamos de manera más detallada, es de subrayar que en muchos países el área cultivada con riego supera ya, o está próxima a superar al área de secano. En efecto, de 93 países estudiados, en

el 20% de ellos se revela esta característica. En un número similar de otros países, el área regada cubre entre el 20 al 40% del total (FAO, 2011).

Para el futuro previsible hay fundamentos para sostener que el uso del agua para la agricultura seguirá en aumento, por lo tanto, el riego será cada vez más demandado, aunque la disponibilidad de agua sea limitada, en particular, en ciertas zonas del planeta. Por lo tanto, se va fortaleciendo la contradicción profunda entre la disponibilidad limitada de agua en cada zona y la demanda creciente, que no solo opera en la agricultura (que representa el 70% del uso consuntivo del agua a nivel mundial), sino también en otros usos, como el doméstico, industrial y de servicios. La otra contradicción que se profundiza es entre la gran empresa, que acapara más agua, y los pequeños y medianos productores. Todo esto opera con el soporte del Estado, con políticas públicas diseñadas y ejecutadas por los grupos de poder. Estas contradicciones provocan conflictos de diverso tipo, entre usos, usuarios y pueblos.

Pero cambian también los pesos relativos de la extracción desde las fuentes de aprovisionamiento. En nuestros países, en el pasado, la principal fuente utilizada provenía de caudales superficiales, ahora crece de manera significativa la extracción de agua subterránea, que era una característica propia de zonas áridas y semiáridas. «Las aguas subterráneas se han convertido en la piedra angular de muchas sociedades rurales y urbanas de todo el mundo» (Wester y Hoogesteger, 2011). Se estima que aproximadamente el 30% del abastecimiento mundial de agua para riego está constituido por agua subterránea (FAO, 2003). En la producción agrícola de exportación y de consumo interno de Chile, Perú y norte de México, por ejemplo, es masiva la utilización de agua subterránea. En otros países tropicales de América Latina, la extracción de agua subterránea avanza de manera notable, aunque es aún dominante el empleo de agua superficial. Hay muchas razones que conducen a esto. En ocasiones, es la mejor o tal vez la única alternativa para acceder al recurso, en otros casos es un recurso de más fácil acceso, de mejor calidad e inclusive es una fuente que facilita la evasión del control del Estado y el pago por el acceso al agua.

De allí que desde los años cincuenta del siglo pasado «se ha multiplicado por diez el riego con aguas subterráneas en todo el mundo» (Wester y Hoogesteger, 2011). Una mirada al Asia o al Medio Oriente nos revela situaciones mucho más complejas. Por ejemplo en la India, alrededor del 60% de la producción de cereales depende del riego de aguas subterráneas. En China el 52% de las tierras regadas son —al menos en parte— servidas por pozos. Como resultado del exceso de extracción de las aguas subterráneas, es común ver en estos países que en los últimos treinta años, las capas

freáticas hayan caído hasta cincuenta metros (FAO, 2003). En algunos países de diversos continentes la extracción del agua excede a la recarga de manera significativa. Vivimos en un modelo extractivista basado en un masivo uso de recursos hídricos, que crea una economía «burbuja» de agua subterránea como lo han denominado Roy y Shah (2002).

Ahora podríamos hablar de que hay una crisis de agua subterránea en muchas partes del planeta. Mientras la demanda por el agua crece, la disponibilidad va limitándose en muchas zonas, como también su calidad se deteriora de manera creciente, producto del modelo de desarrollo vigente y la política pública deliberada que termina fomentando el deterioro de las fuentes de agua y de los ecosistemas relacionados. Las regulaciones para el acceso, distribución y el uso del agua están diseñadas para favorecer la inversión de la empresa capitalista en el campo. Mientras se agotan las fuentes superficiales y acuíferos, más excluidos están los campesinos para acceder al agua.

### **3. El giro hacia la agricultura con riego**

El agua para riego se gestiona evocando su uso en función del interés común, pero en realidad lo que se hace es privilegiar su empleo, favoreciendo intereses particulares, socavando el desarrollo de sistemas productivos que responden mejor al llamado bien común desde el punto de vista tanto social como ambiental.

#### *3.1 Los cambios del clima y los reacomodos de la agricultura*

En el campo se dan cambios profundos que una misma generación puede vivir y constatar. Señalemos algunos ejemplos que revelan los cambios en el uso del espacio y en los procesos productivos, lo cual modifica las características de los procesos de trabajo, uso y destino de la fuerza de trabajo y mano de obra familiar. El paisaje se moldea reflejando de manera nítida las relaciones de poder que imperan en cada territorio.

En zonas donde hace pocas décadas podíamos obtener con éxito dos cosechas anuales de cultivos de ciclo corto, ya no es posible lograr eso, a no ser que se incorpore riego durante parte o todo el ciclo de producción. También ocurre que en otras zonas donde se obtenía una sola cosecha anual con éxito, ahora se cosecha mucho menos. La agricultura se ha tornado más vulnerable, debido a que cambiaron la distribución de las lluvias y la cantidad de precipitación (véase Doornbos, 2011). Algunas especies o variedades dejan de sembrarse porque el clima ya no es favorable para su cultivo y se

reemplazan por otras. En ciertos países tropicales, la ganadería extensiva ocupaba parte sustancial del área cultivada y la producción de pastos se desarrollaba sin riego, con agua proveniente únicamente de las precipitaciones; pero en la actualidad, es común observar largos períodos de sequía. Para enfrentar esta situación los agricultores tienen que incorporar agua, cambiar de rubros productivos o provocar procesos de movilización temporal de la ganadería hacia otras zonas que cuenten con alimentos suficientes.

En resumen, a nivel local, la ampliación de la frontera agrícola y la influencia del cambio climático global aportan para que el ambiente en las diversas localidades se altere de manera notable, alargándose los períodos de sequía, alterándose la intensidad o el número de horas luz vital para la fotosíntesis así como las frecuencias y la cantidad de agua proveniente de las lluvias. Bajo las nuevas condiciones de requerimientos de agua, la superficie cultivada general y por especies se transforma, con lo cual, la demanda por agua de riego aumenta de manera sistemática. Además, debido a que los cambios en los niveles de consumo de alimentos y en su composición son profundos, la agricultura va moldeándose a esas nuevas características que le marca la sociedad.

### 3.2 *Productividad agrícola y estabilidad*

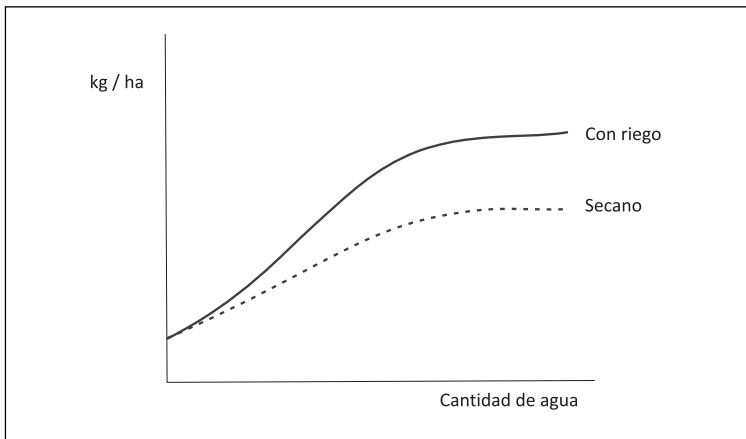
Hay múltiples contribuciones que brinda la agricultura bajo riego, sin embargo, solo consideremos dos que nos ilustren los cambios producidos en dos esferas: en la producción y en la circulación de mercancías. Por supuesto que esos impactos no son neutros, unos salen ganando y otros no, o unos ganan más que otros.

El riego incide en el incremento de la productividad, como tantos otros elementos de la ecuación de la producción agrícola (Gráfico 4.1). Pero los que más ganan por el cambio en la productividad son aquellos que tienen posibilidades para acceder al agua suficiente para usarla en función de los requerimientos inmediatos, los otros que son la mayoría, estarían obteniendo menores beneficios, en tanto acceden a cantidades menores de agua por unidad de superficie o por finca. Los campesinos que no tienen riego son los que enfrentan las peores condiciones, especialmente cuando tienen que competir en los mercados frente a productividades mayores. Desde el lado de la producción es indudable que se da un cambio sustancial en la asignación de los recursos, mano de obra y fuerza de trabajo. Se produce un reacomodo sustancial en el paisaje del territorio.

Con el riego, los rendimientos promedios se incrementaron al menos en un 100% en los últimos cuarenta años (FAO, 2003), con los que se cerró

### GRÁFICO 4.1

#### DIFERENCIAS DE PRODUCTIVIDAD ENTRE LA AGRICULTURA CON RIEGO Y SECANO



FUENTE: elaborado por el autor.

el siglo anterior, pese a que aún las ineficiencias son altas tanto en la conducción, como en la aplicación en la parcela, así como en la gestión.

La agricultura con riego contribuye a generar una oferta agregada mejor distribuida en el tiempo, con lo cual los pueblos pueden contar con una oferta alimentaria más permanente y se disminuyen los costos por almacenamiento. Como consecuencia también se «aplanan» las curvas de producción y de precios (Gráficos 4.2 y 4.3).

Un elemento fundamental que añade el riego a la agricultura, sobre todo en esta etapa de cambios climáticos profundos, es la disminución de la incertidumbre, lo cual da a los agricultores y a los pueblos mayor seguridad para realizar los procesos productivos, que se traduce también en un elemento coadyuvante para que crezca la producción, mejore el autoconsumo, la inversión y la capitalización interna.

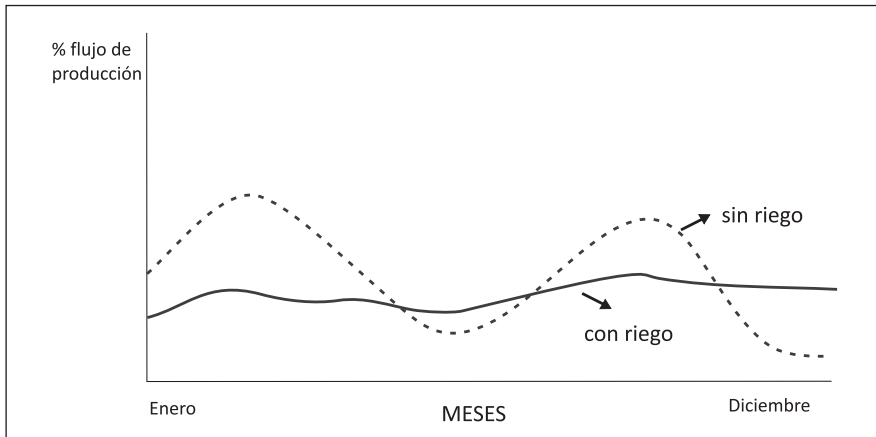
### 3.3 *La viabilidad productiva y la maximización de la ganancia empresarial*

El agua no solo está concentrada, para colmo está subvencionada a favor del capital, con lo cual se ha impuesto el modelo agrario industrial que pone en desventaja y condición subalterna a la producción campesina.

La competencia propia del sistema capitalista lleva a la innovación tecnológica incesante, que ahora se globaliza con mucha rapidez, de tal forma

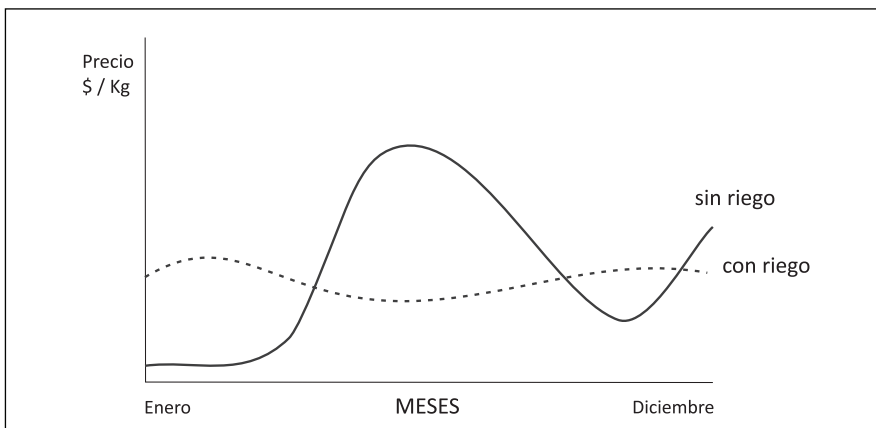


**GRÁFICO 4.2**  
**FLUJO MENSUAL DE PRODUCCIÓN (EN ECONOMÍA CERRADA)**



FUENTE: elaborado por el autor.

**GRÁFICO 4.3**  
**VARIACIONES MENSUALES DE LOS PRECIOS CON AGRICULTURA CON RIEGO Y SIN RIEGO**  
**(EN ECONOMÍA CERRADA)**



FUENTE: elaborado por el autor.

que quienes no adoptan esos cambios de manera urgente quedan fuera de juego. El riego es un recurso imprescindible para el desarrollo de la agricultura empresarial de cierto tipo de mercancías, sin el cual, no es posible producirlas en forma competitiva. En otras palabras, desde el lado financiero,

sin riego no hay producción viable en cierto tipo de mercancías, pese a que puedan existir insumos y fuerza de trabajo suficiente para producirlas. El agua se suma a tantos otros recursos que generan rentas diferenciales como las provocadas por las diferencias de fertilidad y localización, el tipo de semillas y los insumos utilizados en el proceso productivo, solo para señalar algunos.

En América Latina hay ejemplos que revelan procesos de metamorfosis profundos, ocurridos de manera drástica en la producción empresarial orientada al mercado mundial, con total o casi total dependencia en el agua de riego. La producción industrializada de flores demanda una alta inversión inicial de capital de entre US\$200 mil a US\$350 mil dólares por hectárea, dependiendo de la especie y de las formas de producción. Ningún inversionista podría emprender procesos productivos como este, sino dispone de riego. Cuando en una zona o país se extiende esta forma de producción, otras zonas o países necesariamente entran en procesos productivos similares para lograr competitividad en el mercado mundial. Una cosa similar ocurre con el banano: en casi todos los países de América Latina que producían banano sin riego hasta mediados del siglo XX o hasta dos o tres décadas atrás, hoy se cultiva esta especie mayoritariamente bajo riego. La producción de las hortalizas y frutas que van al mercado exterior tienen similares características, en cuanto al uso del agua en el proceso productivo.

Los países que siguen el modelo de crecimiento económico basado en el extractivismo, particularmente en la agroexportación, han experimentado que con la influencia neoliberal la economía se orienta mucho más hacia fuera. De allí que el capital para lograr su máxima aspiración haya puesto sus ojos en la adopción del riego para la producción que va al mercado mundial, que es donde logra obtener generalmente mayores niveles de plusvalía.

Sin embargo, la producción de algunas mercancías que van al mercado interno no ha dejado de ser parte del portafolio de inversiones del capital. Ocurre cuando los procesos productivos agropecuarios son altamente rentables y mucho más cuando están articulados a otros procesos de transformación o de circulación en los que participa directamente la empresa capitalista, con lo cual el negocio se vuelve más redondo. Buenos ejemplos constituyen la producción de caña para azúcar vinculada a su transformación dentro de las propias empresas, como ocurre en Colombia (en el Valle del Cauca), en Ecuador (cuenca baja del Guayas), o con la ganadería intensiva, y últimamente con la producción de palma africana con riego, orientada a la generación de aceites de consumo nacional o biocombustibles. Se trata de producciones muy dependientes en el uso intensivo del agua de riego, que demandan altos niveles de nueva inversión inicial, pero que generan

altas cuotas de ganancia, con lo cual se facilita la canalización de parte de ella como nueva inversión neta de capital.

El agua es parte del negocio, de interés particular. El tributo al éxito financiero de las empresas no solo lo pagan los trabajadores directos, sino la sociedad en su conjunto que pierde por la degradación de los recursos hídricos y los ecosistemas relacionados, y margina a los campesinos quienes continúan contribuyendo de manera mayoritaria al consumo nacional. El capital ni siquiera aporta de manera mínima para sostener los ecosistemas estrechamente relacionados con el agua, tampoco para prevenir y controlar la contaminación y, peor aún, para cubrir la depreciación de la inversión pública en riego.

### *3.4 El riego, un poderoso medio de los campesinos y pueblos*

La población, que hace la producción campesina familiar y la mediana unidad productiva, pugna por acceder al agua y ampliar el área regada. Son bien conocidas las diferencias substanciales de la lógica de producción campesina y la de la empresa capitalista, y el riego viene a reforzar las características propias de cada tipo de agricultura. Desde el lado productivo, en la sociedad campesina y también en las comunidades indígenas, el riego alienta la diversificación de la producción dentro de la finca y, por lo tanto, facilita su multiplicación a nivel agregado. Con el riego se logra la disminución de los riesgos en la producción debido a factores climatológicos o por cuestiones relacionadas con los mercados y los precios; la disminución de la incertidumbre en el proceso productivo; el aumento de los ciclos de producción dentro de la finca; así como el incremento de la biodiversidad dentro de los sistemas de producción. De allí que el riego provoque importantes ajustes de los sistemas de producción, que influyen de manera determinante en el aumento de empleo familiar y asalariado; en la mejora de la distribución del trabajo familiar durante el año; en los cambios en la división interna del trabajo e inclusive permite disminuir el desempleo y subempleo campesino. Sin duda, cuando los agricultores cuentan con riego también se pueden provocar procesos de diferenciación social a lo interno de las comunidades, especialmente cuando el acceso a los medios de producción como la tierra es desigual. Estos procesos de diferenciación social se dan en varios niveles y direcciones (Román, 2007; Muñoz, 2011; Mejía, 2012).

Con el riego se mejoran las condiciones alimentarias por cuanto las familias disponen de mayores cantidades de productos y mayor variedad de alimentos. Hay que destacar que el agua, particularmente el riego, puede favorecer el fortalecimiento de la organización social, como ocurre en la ma-

yor parte de los países del mundo, tanto dentro de los sistemas comunitarios y asociativos construidos y gestionados por los pueblos y organizaciones rurales locales, así como en los llamados sistemas o distritos públicos establecidos por el Estado. Con el riego puede revalorizarse la cultura agrícola y campesina, consolidarse los valores de lo solidario, lo asociativo y comunitario. Hay una especie de apropiación de los bienes comunes por parte de las familias y de los individuos (Foro de Recursos Hídricos, 2011).

Múltiples estudios revelan que, con el riego, el nivel de los ingresos de los campesinos sube y también cambia su composición, incrementándose el proveniente de la finca (Román, 2007; Muñoz, 2011). Esto no quiere decir, sin embargo, que con el riego se puede salir de la pobreza, cuando es un fuerte limitante el acceso a la tierra, con buenas características de clima. No obstante, hay que reconocer que es un medio fundamental para acabar con la pobreza, sobre todo cuando los campesinos tienen acceso a suficientes medios de producción que les permita integrar unidades productivas familiares, con el apoyo de políticas públicas y de gestión institucional favorables. Hoy en día, los campesinos más acomodados que se benefician del riego están en condiciones de mejorar los niveles de competitividad y generar ganancias y, con esto, realizar nuevas inversiones en sus fincas, que permitan procesos futuros de reproducción en mejores condiciones que las del pasado, y que contribuyan de manera más efectiva con la sociedad, especialmente en la generación de alimentos, divisas, paisaje, y conservación de la naturaleza (Román, 2007; Muñoz, 2011).

El riego permite una revalorización significativa de la tierra. En muchas zonas, la tierra con agua llega a tener precios significativamente mayores a la tierra sin el líquido elemento. En una misma zona, la tierra con agua puede llegar a costar fácilmente dos o cinco veces más que la que se cultiva de manera temporal. Esta revalorización no solo opera en las tierras agrícolas, sino también en las áreas periurbanas, con impactos también similares y a veces mayores, en especial cuando la tierra es manejada con fines especulativos.

La agricultura campesina bajo riego, en cambio, en muchas partes del mundo, se constituye en la principal fuente de abastecimiento de productos básicos para la alimentación de sus pueblos, a diferencia del capital que no apuesta por este tipo de producciones ni por sus finalidades; sin embargo, los campesinos captan una proporción muchísimo menor de agua que la empresa capitalista.

Aunque se considere una redundancia, vale insistir que hemos llegado a una etapa donde prácticamente un gran número de cultivos, casi toda la producción empresarial, es con riego o va por ese camino; inclusive, parte sustancial de la ganadería intensiva de leche y carne ya no escapa de esta forma

de producción. Los grupos de poder siguen en un agresivo despojo del agua, como mecanismo para favorecer la acumulación de capital (Gaybor, 2008 y 2009). Despojo que incluye estrategias de violencia, fraude y corrupción practicadas para controlar el agua, dejando migajas para los pobres. El agua como la tierra están en disputa y el Estado pone las reglas para sostener la vigente situación de acceso inequitativo. Hay que reconocer que los pobres construyen estrategias no solo para resistir, sino para avanzar en senderos distintos a los intereses dominantes.

#### 4. La disputa por el agua

El uso del agua como recurso o insumo productivo tiene finalidades distintas. Por una parte es una pieza clave que viabiliza la acumulación capitalista, por lo que el acaparamiento o concentración le es absolutamente funcional. Por otra parte, para los campesinos y medianos productores, también es un recurso fundamental para la vida y la producción que responde mucho más al interés común. El agua de riego es generalmente limitada en muchas zonas de cada uno de nuestros países, por eso está en disputa permanente. Hay intereses a veces antagónicos entre clases y grupos sociales.

Por lo general, en nuestra región, la mayor parte de las luchas por el agua estuvieron articuladas a la tierra, pero muy poco visibilizadas. Han sido muy comunes las luchas locales por el agua y lo siguen siendo. Sin embargo, en las últimas décadas estas han adquirido dimensiones mayores, avanzando a los ámbitos de provincias, departamentos y a nivel nacional (véase Boelens *et al.*, 2010). Los temas del agua también se debaten en los foros mundiales, en donde hay tendencias absolutamente claras, unas funcionalizadas a intereses para mantener la fisiología actual del acceso y distribución del agua, y otras que pugnan por la redistribución y el manejo sostenible del agua y de los ecosistemas relacionados. Los grupos de poder han logrado un relativo éxito en las tres últimas décadas, al poner una densa bruma que oculta la problemática relacionada con la mala distribución de los recursos productivos como fuente generadora de la pobreza en el campo, lo cual se expresa claramente con la definición y ejecución de la política pública.

También es cierto que se han dado importantes procesos en los cuales los sectores populares consiguieron incorporar disposiciones trascendentes sobre las leyes constitucionales para redistribuir la tierra o el agua, como ha ocurrido, por ejemplo, en Brasil o Ecuador. Disposiciones de esta naturaleza se lograron en coyunturas especiales, que luego, casi no se han aplicado por la resistencia de los grupos de poder. «El agua por ser un recurso fundamental

para la vida humana y la producción agraria es una fuente de gran poder... Por la importancia y la creciente escasez de este importante recurso se agudizan los conflictos sobre su acceso y sobre el dominio de su gestión» (*Ibid.*)

Tanto las nuevas características del desarrollo de la agricultura como el proceso de acumulación requieren del fortalecimiento de los movimientos sociales en el campo; es común ver también que algunas organizaciones, que gestionan colectivamente los sistemas de riego y agua de uso doméstico, motivan a su fortalecimiento orgánico, el análisis y la generación de propuestas de política, así como a buscar alianzas.

El tema de la redistribución de los recursos se inscribe en la necesidad de incorporarlo como parte de una propuesta y un modelo de desarrollo global alternativo, también dentro de él, para el sector rural. Avanzan con fuerza dos grandes principios, la idea de la gestión compartida del riego entre las organizaciones comunitarias y el Estado; y la de transformar cada sistema de riego en un espacio de desarrollo territorial, como base para construir una sociedad donde todos podamos vivir bien (Foro de los Recursos Hídricos, 2011).

## 5. Reflexión final: crisis alimentaria y precios mundiales

En los inicios del siglo XXI, la crisis alimentaria se profundiza con un reacomodo de los precios internacionales y cambios en la orientación de la producción agrícola mundial. La presión sobre el agua ejercida por el capital es mucho mayor y las prácticas para captarla son cada vez más violentas. Durante algunas décadas, buena parte de las mercancías agrícolas estratégicas, como los cereales, aceites, cárnicos, lácteos, comercializadas en el mercado mundial tenían precios bajos, fruto de las contradicciones entre las esferas de la circulación y producción y el impacto del *dumping* y otras políticas practicadas por los países desarrollados para fomentar las exportaciones y deshacerse de los excedentes. En ese marco, muchos gobiernos de países del Sur optaron por la importación de esas mercancías a precios bajos, lo que desestimuló la producción interna. En otros casos, los países con potencialidades productivas dejaron de sembrar esos bienes, por cuanto no podían entrar a competir en el mercado mundial dominado por el *dumping*. También siguen muy inestables o por lo menos se mantienen los precios del grupo de mercancías que salen al mercado internacional desde la empresa del trópico.

Pero algo sorprendente ocurrió en la primera década de este siglo y el mundo se alarmó por el incremento de los precios de los productos agrí-

colas estratégicos, debido a múltiples factores, como la especulación; el incremento de la demanda de los productos primarios (como consecuencia del aumento de los ingresos de poblaciones anteriormente muy pobres, como ocurre en China por ejemplo); los cambios en los hábitos de consumo (que provocan el uso de bienes estratégicos como los cereales y derivados de la soya para la producción de carnes y lácteos); la producción y uso de bio-combustibles; y los cambios provocados en la política pública entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con ajustes en cuanto a la composición de subsidios dirigidos a los agricultores.

Muchos creían que los nuevos precios beneficiarían a la mayoría de la población del campo, pues se podría imaginar que al incrementarse los precios, los niveles de ganancia de los campesinos iban a subir y, por lo tanto, mejorarían sus niveles de vida. Lamentablemente esto no es real, los grandes beneficiarios de esta nueva coyuntura de mercados y precios son la gran empresa agrícola e inversionistas capitalistas, las empresas comercializadoras y las transnacionales productoras de agroquímicos que venden más insumos y bienes de capital. Al mismo tiempo, algunos productos típicos campesinos, que van desde nuestros países al mercado mundial, han bajado o están relativamente estancados.

Desde otra perspectiva, en esta coyuntura también se profundiza la crisis alimentaria mundial: la mayor parte de los pobres del mundo tienen más dificultades para acceder a alimentos. Muchos países que adoptaron los precios bajos, y que como consecuencia desestimularon la producción doméstica interna, ahora son más vulnerables por su dependencia alimentaria, con el agravante de que los precios llegan a niveles muy altos con respecto al pasado.

Como se ha argumentado en este capítulo, buena parte de los cambios en la agricultura y en la producción de alimentos estará relacionada con lo que suceda con los recursos hídricos y el riego, y también con lo que ocurra con los tipos de unidades y sistemas de producción. Estos se modifican profundamente en un escenario aperturista neoliberal que nos impone la Organización Mundial del Comercio y otros organismos multilaterales manejados por las grandes corporaciones.

## Bibliografía

ACOSTA, A.

- 2011 *Los derechos de la naturaleza: una lectura sobre el derecho a la existencia*. Quito: Abya-Yala.

BOELENS, R., D. GETCHES y A. GUEVARA (eds.)

- 2010 *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*. Londres y Washington D.C.: Earthscan.

DOORNBOS, B.

- 2011 «Justicia hídrica: ¿por qué y cómo considerar el cambio climático en el análisis de la distribución del agua?». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwarteveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 135-154. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.

FAO

- 2003 *Descubrir el potencial del agua*. Roma: FAO.

- 2011 *Agricultura mundial: hacia 2015-2030*. Roma: FAO.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

- 2011 *Gestión compartida del riego*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.

GAYBOR, A.

- 2008 *Despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito: Foro de los Recursos Hídricos.

- 2011 «Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwarteveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp.195-208. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.

MEJÍA, I.

- 2012 «Análisis del Sistema de Riego El Calvario y su influencia en los sistemas de producción de la comunidad La Chimba Cayambe-Pichincha». Tesis de Ingeniera Agrónoma. Quito: Universidad Central del Ecuador.

MUÑOZ, D.

- 2011 «Impacto del riego en los sistemas de producción de la subcuenca alta del río San Pedro». Tesis de Ingeniero Agrónomo. Quito: Universidad Central del Ecuador.



- PEÑA, F.  
2011 «Acumulación de derechos de agua en México: el poder de las élites». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 209-224. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.
- ROMÁN, P.  
2007 «Impactos del riego en los sistemas de producción de Licto». Tesis de Ingeniera Agrónoma. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- ROY, A. D. y T. SHAH  
2002 «Socio-ecology of groundwater irrigation in India». En: R. Llamas y E. Custodio (eds.), *Intensive Use of Groundwater. Challenges and Opportunities*, pp. 307-335. Lisse: AA. Balkema.
- WESTER, F. y J. HOOGESTEGE  
2011 «Uso intensivo y despojo del agua subterránea: hacia una conceptualización de los conflictos y la concentración del acceso al agua subterránea». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 111-134. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.
- ZWARTEVEEN, M. y R. BOELEN  
2011 «La investigación transdisciplinaria referente a la temática de “justicia hídrica”: unas aproximaciones conceptuales». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 29-58. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.

## CAPÍTULO 5

# LA COMUNIDAD Y LA IRRIGACIÓN DE OLMOS: una relación nada justa

LAUREANO DEL CASTILLO

Entonces, nos damos cuenta de que no es equitativo, que a los agricultores de Olmos, a los campesinos no se les ha tomado en cuenta cómo es el sueño lambayecano, porque van a venir gentes de otras partes, de otros países, a comprar esas tierras y al agricultor, al campesino olmano lo tienen olvidado, no lo tienen en cuenta.

GUILLERMO POLO ODAR, comunero de Olmos

### 1. Introducción

Esta es la historia de un pueblo que durante más de noventa años esperó la ejecución de un proyecto de irrigación planeado para su beneficio y que constató que al ejecutarse solo beneficiaría a grandes empresas. También narra la historia de una comunidad indígena cuyas tierras le fueron confiscadas y que, en compensación, solo recibiría unos pocos miles de hectáreas de tierras que fueron de su propiedad, y agua a un precio similar al que pagarán empresas agroexportadoras.

El caso corresponde a la comunidad indígena Santo Domingo de Olmos y a los pobladores de la zona en la que se desarrollará la irrigación de Olmos. Allí se está subastando 38.000 ha de tierras agrícolas que vienen siendo acaparadas por las grandes empresas.

### 2. Geografía

Olmos se ubica en el departamento de Lambayeque, en la costa norte del Perú, más precisamente en el distrito de Olmos, uno de los doce que com-

ponen la provincia de Lambayeque. Como ocurre con los departamentos ubicados en la costa peruana, la mayor parte del departamento de Lambayeque tiene características desérticas, por lo que, a pesar de contar con una extensión bastante considerable (13.978,74 km<sup>2</sup>), el área de cultivo es bastante reducida: 270.000 hectáreas de suelos aptos para la actividad agrícola, de los cuales solo se utilizan 188.244 hectáreas, es decir 69,7% del área potencial.

El departamento de Lambayeque se encuentra dividido en tres provincias (Chiclayo, Ferreñafe y Lambayeque) y 33 distritos. El distrito de Olmos, con 36.595 habitantes, tiene la mayor extensión territorial del departamento, lo que equivale al 51% de la provincia de Lambayeque y al 33% del departamento de Lambayeque. El distrito comprende, esencialmente, cobertura vegetal de bosque seco (64%) y tiene una amplia zona desértica (24%). El III Censo Nacional Agropecuario, en 1994, determinó que había en el distrito 9322 ha de tierras agrícolas (8283 hectáreas eran tierras bajo riego y 1039 hectáreas de secano).

El distrito de Olmos tiene un clima semitropical o seco tropical, debido a su alejamiento de la costa subtropical y desértica de origen. Las temperaturas alcanzan en verano (diciembre a abril) los 38° C, disminuyendo en los meses de invierno a 23 grados y 15 grados durante las noches. Las lluvias son escasas, como en la mayor parte de la costa peruana; en años secos y normales fluctúan entre 34 y 39 mm anuales, pero la presencia del fenómeno El Niño provoca su variación.

Para el riego se emplea las aguas de los ríos Olmos, Cascajal y San Cristóbal, siempre y cuando haya lluvias en la cabecera de sus cuencas, aunque también se utiliza agua subterránea.

### 3. Historia

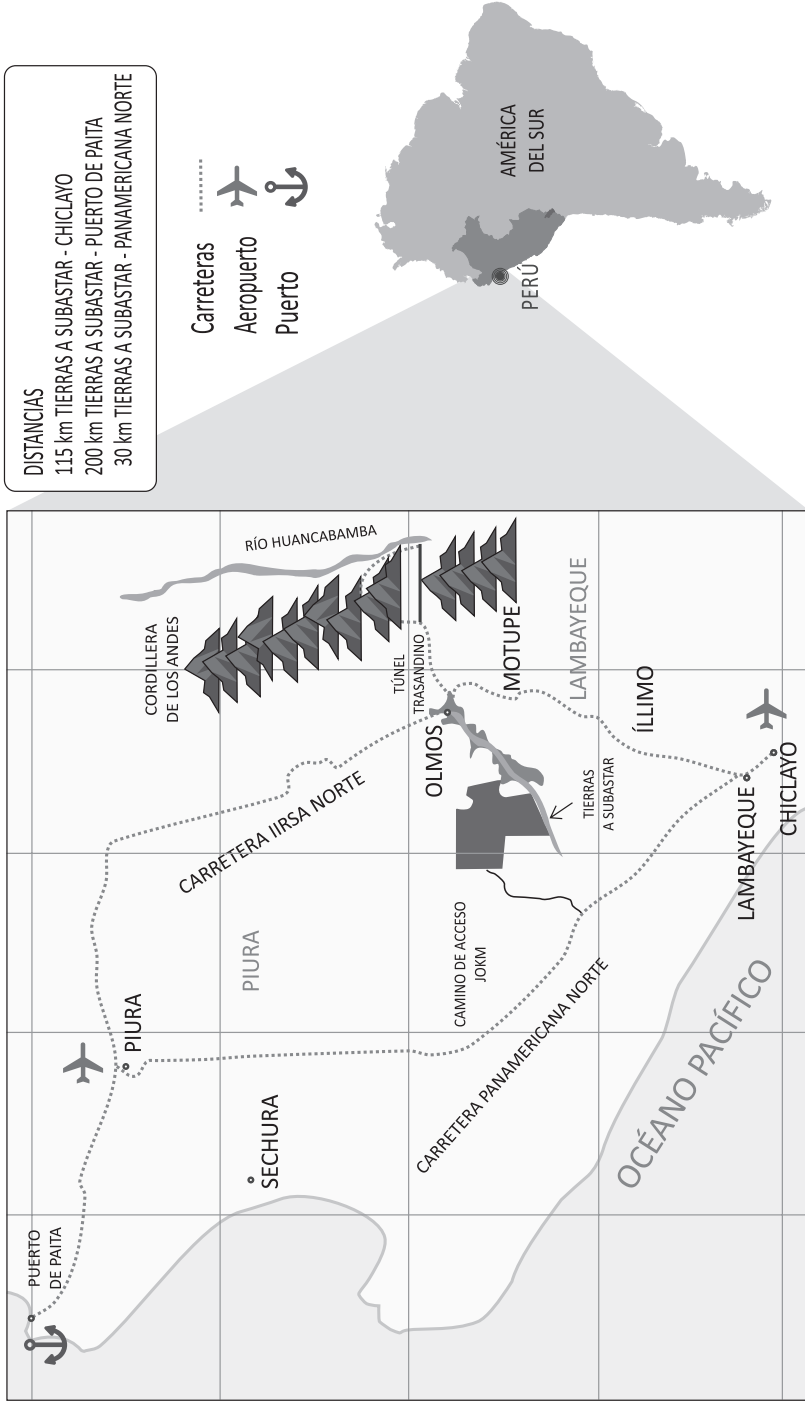
En esta zona se asentaron importantes civilizaciones preíncas, el pueblo Moche y luego Chimú. La declinación de estas civilizaciones prehispánicas se habría debido, según los arqueólogos, a la presencia del fenómeno El Niño. Los cronistas hispanos señalan que la principal fuente de la prosperidad de la zona era la agricultura. En efecto, el obispo De las Casas escribió:

Tenían lo mismo gran policía por la industria que ponían en sacar las aguas de los ríos para las tierras de regadío, primero por acequias principales que sacaban por los cerros y sierras con admirable artificio, que parece imposible venir por las quebradas y alturas por donde venían. Era también gran artificio repartir esas aguas y aprovecharse de ellas, sin que se perdiese una gota.<sup>1</sup>

---

1. Citado por Pérez Santisteban (1980: 18).

**GRÁFICO 5.1**  
**UBICACIÓN DE OLMOS**



FUENTE: reelaborado sobre la base de <<http://peot.regionlambayeque.gob.pe>>.

La comunidad de Santo Domingo de Olmos, una de las más antiguas del Perú, fue reconocida en 1544 por el primer virrey del Perú, don Blasco Núñez Vela. Las tierras de la comunidad indígena de Olmos estuvieron formadas por pastos y bosques que fueron objeto de continuas usurpaciones de los terratenientes o de las comunidades vecinas. Las dificultades en el reconocimiento de sus derechos se deben, en buena cuenta, a la existencia de un único título compartido con las vecinas comunidades campesinas de Catacaos, Sechura y Colán, cada una de las cuales sigue reclamando enormes extensiones compuestas, sobre todo, de tierras eriazas.<sup>2</sup>

Desde fines del siglo XVI se desarrolló el latifundio en la zona, cultivándose tabaco, arroz, caña de azúcar, olivo, entre otras especies, mientras que en los campos abandonados, la ganadería. El poco interés de los conquistadores por la agricultura determinó que enormes extensiones de tierras y los grandes canales de riego quedaran abandonados. Ello, sumado al desplazamiento de la población hacia el trabajo en minas y obrajes, además de las lluvias torrenciales de 1578, que arrasaron las cosechas, diezmaron a la población indígena. Las tierras abandonadas dieron paso a la formación de bosques, de pastos naturales y árboles que favorecieron la crianza de ganado, lo que permitió a la comunidad indígena sacar provecho de sus tierras, concentrándose especialmente en la arriería, transportando productos desde el puerto de Paita a Lima.

A mediados del siglo XVIII, el flete de mulas fue perdiendo importancia debido a los avances en la navegación por mar, lo que significó la intensificación de su actividad agrícola. Sin embargo, como se ha dicho, el río Olmos trae agua solo durante los meses de enero a abril, y en forma muy variable. Por ello, los conflictos por el agua con los hacendados ubicados en la zona alta eran frecuentes, quienes impedían que el agua llegue a la zona baja. Luego, la comunidad comenzó a arrendar pastos para el ganado, destinando esas rentas al pago de tributos a la Corona y a la Iglesia. Sin embargo, ello favoreció la llegada de personas ajenas a la comunidad que muchas veces no les pagaban, y más bien se apropiaban de sus tierras.

Con los primeros años de la República, los buenos precios internacionales incentivaron la ampliación de las áreas dedicadas al cultivo de caña de azúcar, formándose ingenios de azúcar y pequeñas fábricas de chancaca

---

2. Bruno Revesz (1992: 80) señala que «El reconocimiento virreinal de la “autonomía absoluta” con nombre propio de las comunidades de San Juan de Catacaos, San Martín de Sechura, San Lucas de Colán y Santo Domingo de Olmos no establecía linderos entre la propiedad española (haciendas y minas) y la propiedad indígena de estos territorios».

que se exportaban.<sup>3</sup> La inestabilidad política y social que siguió afectó seriamente la actividad ganadera de la comunidad, por lo que los comuneros debieron convertir las tierras, que habían logrado salvar de los hacendados, en huertas familiares. En esos años aumentó el número de personas que arrendaban las tierras, quienes se aprovecharon de esa situación de inestabilidad para quedarse con tierras comunales.

En un período de mayor estabilidad política (segunda mitad del siglo XIX), los comuneros recuperaron sus tierras, pero los mestizos comenzaron a controlar el poder municipal. Desde ahí pretendieron despojar a los comuneros las tierras comunales, argumentando que eran de propiedad del municipio. A fines del siglo, superado ese conflicto, la comunidad decidió repartir las tierras a sus comuneros bajo la modalidad de «parcelas», con una extensión promedio de tres hectáreas. Luego, la guerra con Chile significó un rudo golpe para la industria de la caña de azúcar. En la década de 1880 empezó la sustitución de los cultivos de caña de azúcar por el arroz, incentivada por las abundantes cosechas obtenidas en tierras descansadas durante muchos años.

Tras varios años de sequías, con el retorno de las lluvias, en la década de 1920, los comuneros volvieron a sus parcelas, impulsando nuevamente la ganadería. Hacia 1920 había 111 comuneros reconocidos, pero en 1929 la población existente en terrenos comunales era de 4880 habitantes. Recién en 1931, en virtud de los cambios, dentro del marco constitucional introducidos en 1920 y ratificados en 1933,<sup>4</sup> la comunidad indígena de Santo Domingo de Olmos fue reconocida oficialmente, lo que se hizo mediante la Resolución Suprema N.º 86.

El crecimiento de la demanda por carbón vegetal de los árboles de algarrobo, abundantes en las tierras comunales, significó el inicio de un proceso masivo y desordenado de tala de esos bosques. Para controlarlo, los dirigentes comunales aplicaron un impuesto a partir de 1941, el cual no logró frenar dicha actividad. La demanda por el carbón y la necesidad de tierras generó, en esos años, una oleada de invasiones, especialmente procedentes de la vecina comunidad de Sechura; hasta que en 1948, después de una se-

---

3. Chancaca: 'azúcar sin refinar en panes de diversas formas', es un americanismo de gran extensión. En el Perú, la *media tapa* tiene la forma de un cono truncado de la base y la *tapa* se compone de dos *medias tapas* envueltas, de cuatro en cuatro o de seis en seis, base contra base, en hojas de plátano atadas en tiras de *tatora*. [...] (Martha Hildebrandt, 1994: 108).

4. La Constitución Política de 1920 reconoció la existencia legal de las comunidades de indígenas, mientras que la Constitución de 1933 sentenció que «Las comunidades de indígenas tienen existencia legal y personería jurídica» (Castillo, 2007: 20-22).

rie de procesos judiciales, se fijaron los linderos entre ambas comunidades. Para cubrir los gastos derivados de esos procesos, la comunidad de Olmos pidió préstamos a algunos comuneros y al no poder pagarlos, entregó tierras en uso y usufructo.

En la década de 1950 comenzó la transferencia de tierras a espaldas de los dirigentes comunales, apareciendo nuevos propietarios, en su mayoría empresarios de Piura, ligados a los grandes propietarios y bancos de esa zona, quienes empezaron a cultivar el algodón y el limón. Así, gran parte de las tierras comunales fueron convertidas en nuevos fundos o empresas agrícolas. Pese a la existencia de normas constitucionales que protegían las tierras comunales, los empresarios se valieron de diversas modalidades simuladas, a fin de tener acceso a la propiedad de la tierra.

Para explotar las tierras comunales, los empresarios empezaron a explotar el agua subterránea con pozos tubulares. Esto les permitió contar con agua todo el año e independizarse del control comunal y de la extrema variabilidad del régimen hídrico del río Olmos. El empleo de maquinaria agrícola y el mejoramiento en la infraestructura hidráulica les permitió incrementar las áreas dedicadas a la actividad agrícola. Todo ello provocó el debilitamiento de la institucionalidad comunal, como anotan Zegarra y otros (2006: 9):

En la década del sesenta hasta fines de los setenta los pozos tubulares se fueron incrementando —de 37 a 94 pozos censados—, pero los únicos que tuvieron acceso a ellos fueron los empresarios. La mayoría de los comuneros se mantuvieron excluidos del acceso al recurso hídrico del subsuelo.

Zegarra y otros señalan que por aquellos años, fundamentalmente los campesinos medios accedían a los puestos directivos de la comunidad. No obstante, ellos no pudieron hacer una buena gestión de las tierras ni de sus otros recursos naturales; peor aún, resultó común que hicieran mal uso de los fondos comunales. En el año 1969, con la aprobación de la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley 17716) se produce un importante cambio de denominación: a partir de entonces las comunidades indígenas en la costa y la sierra pasan a denominarse comunidades campesinas.

El panorama que presentaba la comunidad, a fines de la década de 1980, era de gran debilidad, pues aunque aún podía ejercer cierta autoridad territorial en Olmos, ya enfrentaba serios problemas para gestionar su territorio. En los años noventa, la comunidad de Olmos contaba con 160 caseríos, los cuales estaban distribuidos en un territorio muy extenso, de alrededor de 750.000 hectáreas, parte de las cuales había perdido en procesos judiciales. El hecho de que los caseríos estén muy dispersos sigue siendo un problema. Unos se encuentran a treinta minutos del pueblo de Olmos, pero otros están

a cuatro horas, y el acceso a ellos no es fácil. El tamaño de los caseríos varía desde cincuenta hasta más de doscientas familias.

En esa situación se encontraba la comunidad de Olmos a fines de la década de los años noventa, cuando en el gobierno de Alberto Fujimori se retoma el interés oficial por el proyecto Olmos.

#### 4. El proyecto integral Olmos

El proyecto Olmos fue concebido en los primeros años del siglo pasado, con la idea de trasvasar el agua del caudaloso río Huancabamba (ubicado en la vertiente oriental de los Andes, en los departamentos vecinos de Piura y Cajamarca), para irrigar las áridas tierras de Lambayeque. Las primeras acciones se dieron en el marco de una política de grandes proyectos de irrigación en la costa peruana. Fue impulsada por el presidente Augusto B. Leguía, cuyo gobierno se caracterizó por impulsar la modernización del país. Incluía la construcción de una serie de irrigaciones en la costa peruana, derivando agua de los Andes hacia las extensas tierras eriazas costeñas. El proyecto Olmos, desde su inicio, fue concebido como un proyecto integral, hidroenergético y de irrigación. En ese sentido, existen tres componentes:

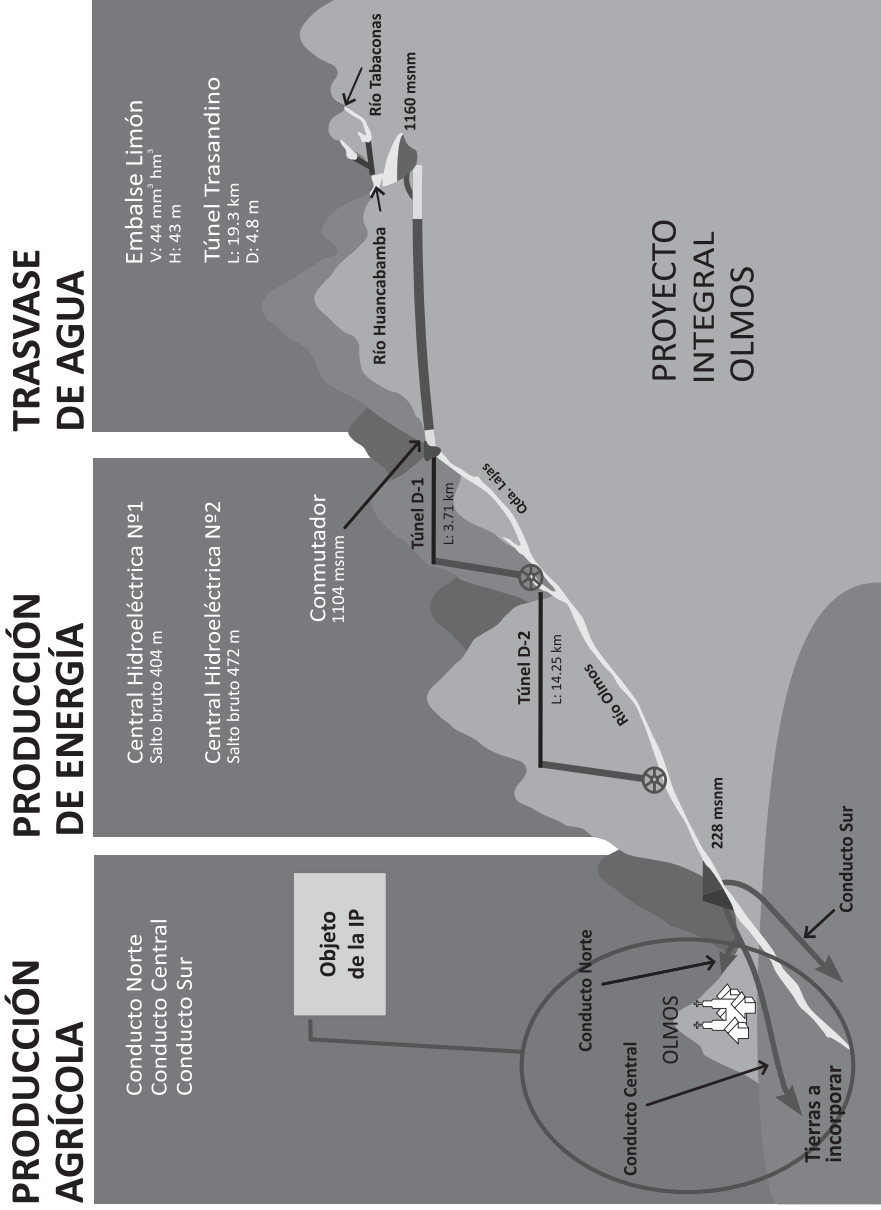
- Componente Trasvase: consiste en trasvasar aguas del río Huancabamba al río Olmos, su represamiento (en el embalse Limón) y la construcción de un túnel interandino;
- Componente Generación de Energía: contempla la construcción de dos centrales hidroeléctricas para rentabilizar la inversión; y
- Componente Irrigación: utiliza las aguas del río Olmos para irrigar las Pampas de Olmos (ganando así 100.000 ha).

El principal impulsor del proyecto Olmos fue el ingeniero de origen norteamericano Charles Sutton, un personaje notable, según palabras pronunciadas a su muerte por un amigo suyo, Víctor Pérez Santisteban (1980: 8):

Irrigar nuestras tierras eriazas para entregarlas a las masas campesinas peruanas, a nuestros cholos y a nuestros indios, implantar un tipo de pequeña agricultura de producción intensiva y diversificada, imprimir función social a la tierra, despojándola de su carácter mercantilista, reemplazar la actual agricultura de exportación por una agricultura destinada al consumo de nuestras poblaciones, en una palabra, socializar la tierra peruana, fue el ideario de Sutton.



GRÁFICO 5.2  
 PROYECTO INTEGRAL OLMOS



FUENTE: Proyecto Integral Olmos-Tinajones.

El Gráfico 5.2, sobre la base de la página web del Proyecto Especial Olmos Tinajones, muestra los tres componentes del proyecto. El círculo rojo corresponde al componente irrigación, el cual se viene ejecutando mediante una iniciativa privada (IP) por la empresa H2Olmos.

Las primeras obras del proyecto Olmos se iniciaron en 1924, pero el fenómeno El Niño, que afectó con inusual dureza en 1925, frustró su avance. A la caída de Leguía, las obras y el proyecto quedaron paralizados por décadas (Basadre, 1983: 384). En 1977 se iniciaron algunos trabajos de construcción, pero fueron paralizados nuevamente por largos años.

En la década de los ochenta se hicieron estudios más completos, a cargo de dos empresas soviéticas. Más, recientemente, una firma japonesa hizo algunos estudios, adecuando los cálculos dejados por los ingenieros rusos. Pero desde mediados de la década de los noventa, el enfoque en torno a los grandes proyectos cambió en el Perú. Junto con la crisis fiscal y el cambio del modelo económico (afirmando el rol subsidiario del Estado en la economía) se buscó una participación más activa del sector privado. De allí que el esquema escogido, para darle viabilidad al proyecto, fue el de una concesión con garantía pública. Con ese nuevo enfoque oficial se continuó trabajando el proyecto desde 1999. En esos años se decidió dividir el proyecto en tres etapas distintas, que serían concesionadas en forma separada: (i) construcción de la represa y túnel para el transvase del agua; (ii) generación de energía eléctrica; y (iii) distribución del agua para irrigación en las pampas de Olmos.

En esos mismos años, 1998-1999, para poder disponer de las tierras a irrigar, el Gobierno ofreció, a la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos, algunos beneficios del proyecto y se inició una campaña sobre esos beneficios: empleo, educación, desarrollo de la agricultura, etcétera. En esos momentos se buscaba que la comunidad cediera 60.000 ha, por lo que recibiría a cambio el reconocimiento de su personería jurídica, así como la regularización de sus títulos de propiedad. Además, ofrecía devolver a la comunidad 12.000 ha irrigadas y construir diez pozos tubulares.

En agosto de 1998, las negociaciones se entramparon al cambiar la directiva de la comunidad, lo cual coincidió con las elecciones municipales, llevando a una polarización entre los candidatos. Mientras el candidato gobiernista apoyaba la cesión de tierras, el candidato opositor estaba en contra. Rompiendo el diálogo, el Gobierno confiscó una gran extensión de tierras de la comunidad, argumentando que no estaban saneadas. El Decreto Supremo N.º 017-99-AG, de junio de 1999, «incorporó al dominio del Estado, las tierras eriazas identificadas dentro del referido ámbito de influencia, de una extensión de 111.656 ha» ubicadas sobre todo en el distrito

de Olmos.<sup>5</sup> Meses después, la Ley N.º 27172 otorgó fuerza de ley al referido decreto, consolidando así el despojo.

Concluido el gobierno de Alberto Fujimori, se retomó el proceso de descentralización en el país. Desde enero de 2003 empezaron a funcionar 25 gobiernos regionales. De esta forma, en el escenario de Lambayeque apareció en esos años un nuevo actor. En un contexto de crecientes movilizaciones y presiones regionales hacia el gobierno central, el Presidente Toledo aprobó la viabilidad económica del proyecto. El primer presidente regional de Lambayeque jugó un rol central en las negociaciones que llevaron a que la primera etapa del proyecto (el trasvase de aguas) sea puesta en licitación, retomándose la construcción del túnel trasandino en el año 2005.

Actualmente la ejecución del Trasvase se encuentra en su etapa final. El objeto de la concesión otorgada a la empresa Concesionaria Trasvase Olmos, de Odebrecht, por un plazo de veinte años, es la construcción, operación y mantenimiento de un sistema de captación, regulación y trasvase de aguas de la cuenca amazónica hacia tierras irrigables del departamento de Lambayeque. Tras una demora de aproximadamente dos años, en diciembre de 2011 finalizó la excavación del referido túnel.

Hay que tomar en cuenta que el trasvase de agua al Pacífico ha supuesto un aporte del Estado peruano del orden de US\$77.000.000, mientras que el concesionario (Odebrecht) debe aportar US\$109.000.000. Además, el Gobierno Regional de Lambayeque debe realizar obras complementarias y, cuando la Primera Fase esté concluida, deberá pagar una suma anual de US\$26.755.000, más IGV, por quince años. De esta forma, la repetida idea de que el proyecto se ejecutará con fondos privados, sin intervención del Estado, no resulta exacta.<sup>6</sup>

Las presiones de las élites regionales para la puesta en marcha de la irrigación permitió conseguir, en 2004, una donación del gobierno de Japón, para la revisión de los estudios referidos al componente de la irrigación, en parti-

---

5. La norma incluía en esa extensión también tierras en los distritos de Motupe, Chochope, Salas, Jayanca, Pacora, Illimo, Túcume y Mórrope (en la provincia de Lambayeque), lo mismo que en los distritos de Pítipo y Mesones Muro (provincia de Ferreñafe) y parte de la provincia de Piura (en el departamento de Piura).

6. El ingeniero Luis Montenegro, especialista en obras de irrigación, reveló que en 2004, al otorgarse la buena pro al Consorcio Trasvase Olmos, el costo de la realización de la primera etapa sería de 112 millones de dólares; sin embargo, el contrato se firmó por 186 millones. Se dijo que eso correspondía a los costos de mantenimiento, pese a que la propuesta consignaba esos gastos dentro del costo final. Según Montenegro, si el gobierno regional pagaría cerca de 27 millones de dólares anuales durante quince años, estaríamos hablando de un poco más de 400 millones de dólares. Tomado de <<http://www.semanarioelfiscal.com/2011/06/la-verdad-oculta-del-mega-proyecto.html>>.

cular, de los estudios de preinversión para la captación, conducción y distribución, lo que se encargó a la empresa Nippon Koei recién en junio de 2008.

En el proceso de aprobación de los estudios del componente de irrigación surgió la iniciativa de Odebrecht,<sup>7</sup> empresa que utilizando el proceso de la iniciativa privada (IPP) constituyó la empresa H2Olmos. La nueva empresa, luego de superar las observaciones que en su momento hiciera el Poder Ejecutivo, suscribió el 11 de junio de 2010 un contrato con el Gobierno Regional de Lambayeque para la ejecución de la irrigación de Olmos. El contrato entre el Gobierno Regional de Lambayeque y H2Olmos establecía un esquema que privilegiaba las grandes inversiones y dejaba de lado el famoso anhelo lambayecano. En efecto, el esquema para el aprovechamiento de las 43.500 ha a irrigar fue la subasta de 38.000 ha, dejando gratuitamente 5500 ha irrigadas para los agricultores asentados en el Valle Viejo y la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos. Ese esquema, sin embargo, plantea algunos problemas.

En el llamado Valle Viejo se asentaron, en las últimas décadas, agricultores particulares y varias empresas, de modo que en este caso el beneficio no será solo para la comunidad campesina. En segundo lugar, si bien las 2500 ha serán entregadas a esos propietarios privados y 3000 ha a la comunidad gratuitamente (una suerte de compensación por la confiscación de sus tierras) todos deberán pagar tarifas por el uso del agua iguales a quienes adquieran tierras por la subasta, esto es a US\$0,06125 por metro cúbico de agua, lo cual resulta estar fuera del alcance de los comuneros.

Un problema mayor se refiere al tamaño de los lotes a subastar en las 38.000 ha y al precio base establecido. Originalmente, se acordó subastar 35 lotes de mil hectáreas y seis lotes de 500 ha. El precio base por hectárea se fijó en US\$4250, lo que implicaba que adquirir un lote de mil hectáreas costaría US\$4250.000, mientras que los lotes menores suponían una oferta mínima de US\$2125.000. Ello no incluye las inversiones necesarias para poner en producción las tierras, estimadas en alrededor de US\$10.000 por hectárea.

En esas condiciones, el esquema se apartaba radicalmente de las ideas de Sutton que hemos presentado en las páginas anteriores. Por el contrario, el esquema se orienta a atraer a grandes inversionistas que dedicarían esas tierras a productos de exportación, tal como enfatizan los promotores del proyecto. En efecto, en la página web del Proyecto aún se puede leer:

---

7. El día anterior a la firma del contrato entre Nippon Koei y el Gobierno Regional de Lambayeque, el Consorcio de Irrigación Olmos (CIO) habría presentado la iniciativa privada «Proyecto de Irrigación Olmos».

Es importante resaltar que el objetivo principal del proyecto, es la creación de un polo de desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el norte del país, mediante el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hídricos de los ríos por trasvasar, y el fomento de la producción agrícola orientada a la exportación basada en la irrigación de las áreas nuevas (ampliación de frontera agrícola) y en el mejoramiento del riego de las áreas existentes.<sup>8</sup>

Las protestas de algunas organizaciones y de profesionales ante las autoridades del nuevo Gobierno Regional (instalado en enero de 2011), quienes en su campaña electoral ofrecieron la revisión del contrato suscrito con H2O-olmos, llevaron a una tímida modificación de las bases de la subasta, ofertándose unos cuantos lotes menores, de 250 ha, pero en las mismas condiciones.

De este modo, el 9 de diciembre de 2011 se produjo la primera subasta. El resultado fue muy desconcertante para los pobladores locales. Diez empresas se adjudicaron 19.900 ha, de las cuales Gloria S.A. se adjudicó 4500 ha; la Corporación Azucarera del Perú —Coazúcar— obtuvo 11.100 ha y otras ocho empresas se adjudicaron 4300 ha. Coazúcar es una empresa del Grupo Gloria, por lo cual dicho grupo empresarial terminó adquiriendo 15.600 ha del total subastado.

Se ha cuestionado que una empresa o grupo empresarial pueda adquirir una cantidad tan grande de tierras, pero las bases no lo impedían. Lo que sí fue muy criticado, en violación de las reglas de la subasta, que, recurriendo al mecanismo de dos personas jurídicas distintas (Gloria S.A. y Coazúcar), un solo grupo adquiriera tierras en dos sectores distintos de las tierras a subastar.

El presidente del Comité de la Subasta de Tierras de Olmos, Fernando Cillóniz, tratando de justificar esa irregularidad argumentó que hubo pocas empresas interesadas en la subasta, pues habrían sobrado tierras, además agregó: «Yo prefiero la concentración de tierras al abandono» (CEPES, 2012: 8). Para la segunda subasta de tierras del proyecto, a realizarse en abril de 2012, se ha eliminado la prohibición de adquirir lotes en más de un sector, por lo que no se descarta que Gloria S.A. y sus subsidiarias participen nuevamente en la segunda subasta.

Para la Segunda Fase del Proyecto Olmos, en octubre de 2010, se suscribió el Contrato de Compensación Económica del Componente Hidroenergético del Proyecto Olmos entre el Gobierno Regional de Lambayeque y la empresa Sindicato Energético S.A. (SINERSA). Aquí el Estado recibirá el 4,7% de lo que facture SINERSA por la venta de energía. Ese dinero servirá para contribuir con el pago de las obras del trasvase del proyecto Olmos.

---

8. <<http://peot.regionlambayeque.gob.pe>>. Visitado el 7/3/2012.

En ese momento, el Observatorio Tierra y Derechos hizo una crítica a este contrato firmado por el Gobierno Regional de Lambayeque (GRL):

Primero fue la concesión de las obras de riego, para irrigar aproximadamente 43 mil ha cuando el diseño original contemplaba que pudieran beneficiarse poco más de 110 mil ha; ahora es el componente hidroenergético que exigirá la construcción de una central hidroeléctrica con capacidad de generar aproximadamente 50 megavatios, cuando el diseño original contemplaba dos centrales hidroeléctricas con capacidad de generación de 670 GWh.<sup>9</sup>

Ese es el estado actual del Proyecto Integral de Olmos, el cual terminará beneficiando a grandes inversionistas. Pero además de la comunidad de Olmos, los perjudicados también serán los agricultores y pobladores de Lambayeque, que esperaron más de noventa años por esta obra.

## 5. Concentrando tierras y agua

Cuando las obras estén concluidas, las tierras que se entregarán a la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos, así como a los particulares, serán abastecidas de agua proveniente del trasvase. Los funcionarios a cargo del proyecto afirman que en todas ellas se incentivará la producción agrícola para la exportación. Pero lo que no se dice es que los comuneros deberán pagar la misma tarifa por el uso del agua que el resto de personas o empresas que adquieran las 38.000 ha. Diferente es la situación de quienes adquieran tierras por subasta y los que las adquieran gratuitamente (en el Valle Viejo), pues se trata de empresas que vienen desarrollando cultivos comerciales y de exportación; más aún, para ellos, será una ventaja contar con agua del proyecto de irrigación, puesto que se ahorrarán los gastos de operación de los pozos, que actualmente funcionan con petróleo.

Resulta difícil encontrar una motivación social en las obras de irrigación que viene ejecutando el Estado en los últimos años, incluyendo a Olmos. En efecto, en diciembre de 2004 se publicó un borrador de la Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos Continentales del Perú. En la página 7 de dicha publicación se puede leer:

En los últimos treinta años, el carácter intervencionista del Estado en el manejo de los recursos hídricos ha impulsado la inversión pública en proyectos hidráulicos, actualmente transferidos en su mayoría a los Gobiernos Regionales,

---

9. <<http://www.observatoriotierras.info/monitoreo/4327>>.

que han significado hasta el 2001 una inversión con fondos públicos del orden de los 5 mil millones de dólares americanos; quedando pendiente aún una inversión de alrededor de 3 mil millones de dólares. Los beneficios obtenidos por estas inversiones distan mucho de los esperados y, hoy en día, el Estado busca la consecución de los mismos mediante la participación de la inversión privada, promovida actualmente por los gobiernos regionales con el apoyo de Pro Inversión, a través de la venta de tierras y concesión del servicio de agua. (Ministerio de Agricultura, 2004)

El párrafo transcrito muestra una cuestionable inversión de fondos públicos en grandes proyectos de irrigación (por lo demás, aún incompletos), con magros resultados. La decisión, por tanto parece correcta: en adelante esos proyectos serán ejecutados con fondos privados. Sin embargo, en la práctica ello no se está haciendo así.

Es conocido que la irrigación de tierras en la costa peruana, derivando caudales de la vertiente del Atlántico al Pacífico, resulta una forma muy costosa de invertir los fondos públicos en un país con problemas de escasez de recursos fiscales. Contradictoriamente, en muchos casos, parte de las tierras agrícolas ganadas por las irrigaciones se ha empantanado y salinizado, por el manejo inadecuado del agua y la falta de conservación de los sistemas de riego. Algunos se preguntan si no sería mejor invertir en el mejoramiento del riego antes que en nuevas grandes obras:

Frente a la «lucha a pérdida» que representan los grandes proyectos de irrigación para desarrollar mayor área bajo riego en la costa, el mejoramiento de la actual área regada se constituye, específicamente, en un gran desafío. En resumidas cuentas, este mejoramiento permitiría un uso más racional del recurso agua, destinándose los excedentes a un área mayor; suprimiendo, entre otros, los problemas de drenaje y salinización, y controlando la dotación de agua (Hendriks, 1990: 24-25).

Además de advertir del insuficiente rigor de las cifras respecto a costos, inversiones realizadas, áreas a incorporar a la agricultura y otras a mejorar, Hendriks desarrolla la idea de privilegiar la inversión en la mejora del riego antes que en costosas obras de irrigación. Por lo demás, los estimados respecto de las áreas a ampliar resultan cuestionables por el nivel técnico supuesto y la correspondiente inversión para incorporar esas tierras a la agricultura. Sobre la base de las cifras del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) de 1988, Hendriks se pregunta (p. 23) si el beneficio entonces proyectado era sostenible.

Adicionalmente, en una audiencia pública convocada por la Comisión Agraria del Congreso de la República, en febrero de 2012, el presidente del

Congreso, Daniel Abugattás, señaló que el Estado peruano había subsidiado a las grandes empresas que adquirieron tierras, pues aunque cada hectárea le costó al Estado US\$20.000, este a su vez las vendió a menos de US\$5000. Con respecto a las cifras mencionadas por el Presidente del Congreso, el editorial de *La Revista Agraria* calcula ese subsidio a las distintas empresas que adquirieron tierras en la subasta de Olmos en varios cientos de millones de dólares. Por ello se plantea algunas preguntas:

¿Cuál es la justificación para que el Estado subsidie a grandes corporaciones con dinero del público? Si se trata de subsidios, ¿por qué no los utilizó para permitir la adquisición de tierras a los pequeños y medianos inversionistas lambayecanos o de otras regiones? ¿Por qué no se aceptó la propuesta de Miguel Caillaux —cuando aún era ministro de Agricultura—, que consistía en que el Estado comprase alrededor de 8 mil hectáreas en la subasta, para luego revenderlas en lotes de menor tamaño —de 50 hectáreas o menores, por ejemplo— y fortalecer así la mediana y pequeña agricultura? ¿Por qué el Gobierno Regional de Lambayeque ha permitido un esquema de venta de tierras a corporaciones que favorece la formación de latifundios y que no da oportunidades a los propios lambayecanos (salvo como trabajadores de bajos salarios en los futuros nuevos latifundios)? (CEPES, 2012: 3)

En el actual debate para limitar los lotes a subastar, los grandes empresarios han expresado su oposición. Según sus representantes, en los últimos años, el crecimiento de las exportaciones agrícolas se ha dado precisamente sobre la base de grandes inversiones privadas en tierras eriazas, por lo que poner límites puede significar frenar ese desarrollo, afectando a miles de trabajadores que han logrado empleos de calidad. Pero, si se trata de las unidades económicas más eficientes, cabría preguntar por qué debe subsidiar el Estado peruano la ampliación de sus actividades, en vez de invertir esos recursos en la mejora de la educación o la salud de la población más pobre.

Sería necesario también preguntar si son válidos los beneficios que reciben esas empresas, a través de la Ley de Promoción del Sector Agrario. Dicha ley establece incentivos al sector empresarial dedicado a cultivos o crianzas, agroindustria y otras, consistentes en la reducción del impuesto a la renta (del 30% al 15%), depreciación anual en 20% de las inversiones en infraestructura hidráulica y riego, una tasa menor al seguro de salud agrario, entre otros. Esos beneficios, otorgados originalmente en 1996, se han prorrogado sucesivamente hasta el año 2021.

Por lo demás, no puede olvidarse que la Ley de Recursos Hídricos incluye varios artículos destinados a promover la eficiencia en el uso del agua,



para lo cual la Autoridad Nacional del Agua (ANA) podrá otorgar certificados de eficiencia, que permitirán deducir, del pago de la retribución económica o las tarifas de agua, las inversiones que efectúen con fines de mejorar la eficiencia.

Recordemos que el Estado ha beneficiado a grandes empresas para el aprovechamiento del agua, incluso en situaciones consideradas de agotamiento del recurso, como en el caso del río Chira, en el departamento de Piura:

[...] en el año 2006, una norma reservó el destino de las aguas superficiales excedentes de la cuenca del río Chira y las subterráneas del acuífero a favor del PECHP [Proyecto Especial Chira Piura], dirigidas a la irrigación de las tierras eriazas, ubicadas en la margen izquierda del río Chira (provincias de Paita y Sullana), precisamente donde se ubica la empresa Maple y sus cerca de 14 mil hectáreas. Esta disposición ha permitido que Maple se convierta en la única entidad del valle del Chira que continúa obteniendo licencias de uso de agua luego de que se declararan agotados los recursos de la cuenca (Burneo, 2001: 41).

Otro caso se presenta en el valle de Ica, al sur de Lima, igualmente analizado por Burneo, solo que en este caso se trata de aguas subterráneas (p. 54):

En efecto, la monopolización de los pozos y del agua subterránea en el valle de Ica y los consecuentes problemas de los pequeños productores para realizar la actividad agrícola, propicia a su vez la venta de más tierras de cultivo hacia las grandes empresas. Se trata, así, de una estrategia perversa y de un círculo vicioso, en el que la concentración de un recurso conlleva a la concentración del otro, quedando tierra y agua en manos de unos pocos.

Los distintos beneficios y subsidios encubiertos, mencionados en los párrafos anteriores también beneficiarán a las empresas que adquieran tierras en Olmos. No se trata, entonces, solamente de que el Estado las favoreció con precios bajos por la adquisición de las tierras, sino también de los distintos beneficios relacionados con el aprovechamiento del agua, además de los beneficios tributarios y de un régimen laboral más laxo. Por lo demás, como hemos mencionado, las empresas que recibirán tierra gratuitamente (más una dotación de agua del proyecto) están asentadas hace ya varios años en el Valle Viejo, las que ya estaban en mejores condiciones para aprovechar las tierras, a través de pozos para su exclusivo beneficio.

## 6. Reflexiones finales

El caso de Olmos nos permite una reflexión mayor, relacionada con la distribución del agua en el Perú y la forma de su aprovechamiento. La disponibilidad del agua dulce en nuestro país no coincide con el asentamiento espacial de la población y las actividades económicas: en la vertiente del Pacífico, donde se concentra el 70% de la población nacional, esta tan solo dispone del 1,8% del agua dulce; en la vertiente del Atlántico, el 26% de la población cuenta con el 97,7%; y en la vertiente del Titicaca, el 4% de la población dispone del 0,5% (Ministerio de Agricultura, 2004: 3).

Desde la época colonial se ha pensado que la solución a los problemas de escasez del agua en la costa es el trasvase de grandes volúmenes de aguas desde los Andes. A la desatención de la población andina se suma ahora el interés de los inversionistas privados por desarrollar cultivos de exportación en la costa, aprovechando agua de las zonas altoandinas. Simultáneamente, parece haberse instalado en la población una suerte de sentido común: el agua sobra en la sierra y es mejor usarla en la costa donde es más rentable y puede hacerse cultivos de exportación.

Uno de los casos más gráficos de esta visión parcelada de la realidad es el Proyecto Pampas Verdes, el cual plantea aprovechar las aguas de dos ríos de las provincias de Huancasancos y Lucanas, en Ayacucho (una de las zonas del país más golpeadas por la violencia política en las décadas de los ochenta y noventa), para irrigar 218.000 ha de tierras eriazas ubicadas en Ica y Arequipa. Para lograrlo se proyecta construir dos represas, afectando las tierras de siete comunidades campesinas de esas provincias ayacuchanas, considerando esas tierras como eriazas del Estado (Del Castillo, 2004).

A pesar de los discursos oficiales, dentro del ya mencionado esquema de promoción de las grandes inversiones, las autoridades, mediante proyectos como el de Olmos, han comprometido fondos públicos para beneficiar a empresas privadas que dedicarán su producción a cultivos de exportación y agrocombustibles, sin reparar en los impactos sociales, culturales y ambientales. La irrigación de Chavimochic es una clara expresión de ello: 11 empresas han concentrado el 84% de la superficie irrigada con fondos públicos (36.910 ha de un total de 43.870 ha).

El caso de Choclococha en Ica (al sur de Lima), estudiado por Zegarra *et al.* (2006: 45), que muestra una gran similitud con el proyecto de irrigación Olmos, hace un resumen de dicho caso:

Este proyecto de irrigación construido en la década de los cincuenta permitió incorporar miles de hectáreas a la agricultura iqueña. La zona a ser irrigada

era propiedad de la comunidad de Tate y se suponía que eran los indígenas los que directamente serían beneficiados con el agua de Choclococha. Sin embargo, el Estado desconoció los derechos de los indígenas y de la comunidad de Tate a sus tierras comunales y pasó a lotizarlas, y poner en venta los nuevos terrenos que iban a ser rematados. Las nuevas tierras irrigadas pasaron a manos de los hacendados tradicionales del valle, de comerciantes de la ciudad y de nuevos propietarios que llegaron al valle. La ejecución del proyecto Choclococha modificó la estructura agraria, se produjo un cambio en los derechos de tierras y agua y, por ende, en el escenario social. Se inició un proceso de modernización agrícola con el surgimiento de nuevas haciendas con moderna tecnología, y el valle se colocó entre los más prósperos de la costa peruana. Los indígenas y la comunidad no solo perdieron sus tierras y el acceso a los recursos naturales comunales, como los bosques de huarango y cultivos temporales, sino también a su organización.

Como puede verse, la concentración de tierras va aparejada con la concentración del agua. Más precisamente aún, el control del agua es lo que permite garantizar la concentración de tierras, tal como ocurrió antes en la historia del país. ¿Podremos cambiar esto?

## Bibliografía

- BASADRE, J.  
1983 *Historia de la República del Perú*. Séptima Edición, tomo IX. Lima: Editorial Universitaria.
- BURNEO, Z.  
2001 *Informe de investigación: Seguridad alimentaria y concentración de la tierra. Tendencias en dos valles de la costa del Perú*. Lima: CEPES- OXFAM.
- CASTILLO, P.  
2007 «Las comunidades campesinas en el siglo XXI: Balance jurídico». En: *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*, pp. 20-22. Lima: CEPES y Grupo ALLPA.
- CEPES  
2012 «Subasta sin gloria», *La Revista Agraria*, 137: 8.
- DEL CASTILLO, L.  
2004 *Un consenso vital. Hacia un sistema de gestión compartida y descentralizada del agua*. Lima: Defensoría del Pueblo.

HENDRIKS, J.

1990 «Las grandes irrigaciones de la costa peruana: ¿quién paga el precio?», *Alternativa, Revista de Análisis del Norte*, pp. 20-22. Chiclayo: CES Solidaridad.

HILDEBRANDT, M.

1994 *Peruanismos*, segunda edición. Lima: Jaime Campodónico/Editor.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

2004 *Estrategia nacional para la gestión de los recursos hídricos continentales del Perú*. Lima: Gobierno del Perú.

PÉREZ SANTISTEBAN, V.

1980 *Sutton y la irrigación de Olmos*. Lima: Grafital.

REVEZ, B.

1992 «Catacaos: Una comunidad en la modernidad», *Debate Agrario*, 14: 80.

ZEGARRA, E., M. T. ORÉ y M. GLAVE

2006 Informe Final del Proyecto «Recursos, gobernanza e impactos del Proyecto Olmos en un territorio árido de la costa norte peruana». Lima: GRADE-IDRC.

## OLMOS, ANHELO LAMBAYECANO: aspectos simbólicos de los grandes trasvases intercuenas y sus fines políticos

CAROLINA DOMÍNGUEZ

### 1. Introducción

Las grandes infraestructuras de irrigación siempre han generado controversia en el campo político y académico (Zegarra *et al.*, 2006). La mayoría de veces el debate se concentra en el análisis sobre las causas y consecuencias de estos megaproyectos, desde una perspectiva económica, social y ecológica (Flyvbjerg, 2003; Gellert y Lynch, 2003; Ghassemi y White, 2006). A pesar de la preocupación por el bajo desempeño de estos aspectos y sus impactos contradictorios, la proliferación de estas infraestructuras deja pensar que sus ejecuciones son prácticamente inevitables. Es por eso que este capítulo intenta proponer una dimensión poco tomada en cuenta en el debate general de los megaproyectos de trasvase intercuenas, explorando los aspectos políticos y simbólicos que aseguran la producción de estas megainfraestructuras de irrigación.

El presente trabajo ofrece un breve análisis introductorio, enfocado en la formación de los grandes proyectos de irrigación, y la producción de visiones ideológicas y políticas que caracterizan la realización de un megaproyecto de irrigación. Para esto se toma como punto de partida los aspectos simbólicos de dichas megaconstrucciones. Uno de los argumentos centrales de esta investigación es que los grandes proyectos de trasvase intercuenas también pueden ser entendidos como íconos de modernización y desarrollo que logran penetrar la identidad regional y nacional de varios grupos de actores. Al mismo tiempo estas infraestructuras logran articular las relaciones políticas entre el Estado central y las regiones del interior del país. Es así que, los trasvases intercuenas se convierten en una forma polémica

de gestión del agua que merece nuestra atención y análisis. Este trabajo está siendo desarrollado sobre la base de una revisión a fondo de la bibliografía y los materiales encontrados en torno al caso de estudio del proyecto Olmos en la región Lambayeque.

Estimaciones actuales sugieren que la construcción de represas y estructuras de desviación de riego han afectado más del sesenta por ciento de la totalidad de los ríos a nivel mundial (Ghassemi y White, 2006). La mayoría de megaproyectos muestran resultados económicos, ambientales y de apoyo social extraordinariamente pobres (Flyvbjerg, 2003). En su obra, Flyvbjerg introduce a las multibillonarias megainfraestructuras como un nuevo animal físico y político. Este autor, luego de analizar varios megaproyectos construidos en Europa, revela que existe un patrón de manipulación en el proceso de formación de un megaproyecto, donde los beneficios de este tienden a tener un alto optimismo de valoración, mientras que los costos tienden a ser minimizados. Esta manipulación de la información puede asegurar la viabilidad del megaproyecto y su ejecución. Sin embargo, aunque los impactos sociales y ambientales tienden también a ser manipulados, la proximidad física de estas estructuras, como es descrito por Gellert y Lynch (2003), encierra un carácter de despojo. En su estudio de megaproyectos y desplazamientos, Gellert y Lynch afirman que los megaproyectos desplazan tanto a la naturaleza como a la sociedad humana debido al carácter biogeofísico de la gran construcción, añadiendo que inherentemente la realización de un megaproyecto significa ya despojo y «destrucción creativa», en el sentido material: al transformar paisajes rápida y radicalmente, desplazando cumbres de montañas, ríos, flora y fauna, así como también [a seres] humanos y sus comunidades (2003: 15).

Los dos estudios concuerdan —sin llegar a un análisis profundo del problema—, en que las razones de la proliferación de megaproyectos se deben a factores político-ideológicos y a la acumulación de fuerzas de capital e intereses del Estado (Gellert y Lynch, 2003: 15). A través de una mirada rápida podemos concluir que ciertos políticos se complacen en ejecutar «un complejo monumental», a los ingenieros les gusta construir cosas, por lo que algunos agentes del gobierno tienden a veces a tener una mentalidad de «constructores de imperios». Flyvbjerg añade además que cuando se construyen estos proyectos, se crea trabajo para ingenieros y firmas de construcción, y muchos otros actores pueden hacer dinero (2003: 46).

En pocas palabras, una mirada general a los megaproyectos de irrigación deja relucir que la falta de viabilidad económica, técnica y ambiental no ha sido un impedimento para que el megaproyecto fuera paralizado en su totalidad. Por el contrario, en la mayoría de veces, estos factores con-

tribuyen a legitimizar el proyecto, como ocurre también en el presente caso de estudio de Olmos. Esto conlleva a ampliar el debate académico sobre la naturaleza del éxito de estos grandes megaproyectos y a reflexionar acerca de la formación simbólica e ideológica de una gran infraestructura de riego. La paradoja de los megaproyectos es, pues, el poder de su gran demanda a pesar de su baja performatividad. Esta idea de la baja performatividad de los aspectos económicos, técnicos y ambientales de los megaproyectos es corregida por la alta performatividad cultural del poder simbólico y político de los proyectos.

## **2. Los aspectos políticos y simbólicos de los proyectos de trasvases intercuenas**

Un análisis de la dimensión simbólica de los grandes megaproyectos de trasvases de agua nos permite entender esta infraestructura no solamente como un conector físico entre regiones, por medio de canales y cursos de ríos, sino que también permite explorar los proyectos políticos e ideológicos existentes en la imaginación nacionalista del Estado y su interés por convertir ciertas regiones en ejes de desarrollo y modernización mientras se desestima otras.

Estos símbolos se pueden apreciar en los múltiples discursos que dan forma y tratan de explicar la lógica de la realización del proyecto, así como a través de otras formas performativas, tales como manifestaciones públicas, rituales, bailes etcétera, las cuales se informan de la cultura de un pueblo para dar paso a procesos menos tangibles y racionales como lo son el nacionalismo, la identidad y el orgullo regional y la modernidad. Del mismo modo, estos significados simbólicos son definidos por las redes de grupos de poder y alianzas locales establecidas en gran parte por los gobiernos que apoyan la ejecución del proyecto.

En este sentido, el análisis de Swyngedouw (2007), sobre la misión hidráulica modernizadora franquista y sus redes de poder, revela que la construcción de las numerosas represas y canales de irrigación, durante el régimen de Franco (1939-1975), correspondieron a una «misión ideológica-política». Franco pretendía «integrar» varias regiones de España mediante intervenciones hidráulicas. De esta forma, los flujos hidráulicos fueron geográficamente reorganizados para construir una distribución nacional de agua más «equitativa» y «justa», llevando agua de regiones con exceso a otras con escasez de agua. La imagen de una persistente sequía fue creada para explicar los problemas socioeconómicos de España, siendo la misión

hidráulica la solución al problema social (Swyngedouw, 1999) y el reto más importante que debía afrontar España.

Por otra parte, Speich (2002) explica cómo el primer proyecto hidráulico de gran escala en Suiza, realizado entre los años 1807-1823, fue un éxito debido al considerable valor simbólico del proyecto que lo convirtió en un «monumento nacional». El caso de estudio del Valle del Lynth demuestra que, al resaltar los aspectos técnicos de la apariencia física de la infraestructura del megaproyecto y finalmente presentarlo como una «gesta moral», los grupos de poder aspiraban unir y disciplinar a los grupos heterogéneos de actores políticos «en un intento por reducir las brechas de las clases sociales emergentes» (2002: 3). Sorprendentemente, la misma figura se aprecia recientemente en el estudio de caso del trasvase intercuenca São Francisco en Brasil, donde el megaproyecto fue presentado por el presidente Lula como la solución para resolver grandes problemas de pobreza en el noreste de Brasil. Lula afirmaba que el trasvase de agua solucionaría la situación de escasez del recurso hídrico e integraría a esta región pobre de Brasil con el resto del país, disminuyendo diferencias socioeconómicas y brindando desarrollo a la región. En este sentido, el proyecto de trasvase intercuenca funcionó como símbolo de todas estas visiones geográficas y políticas propuestas por Lula (van 't Hoff, 2011).

El estudio de estos procesos son frecuentemente complejos e híbridos, como declara Swyngedouw (2007): con la construcción de grandes infraestructuras de irrigación, formaciones simbólicas son forjadas, así como grupos sociales, procesos naturales y «cosas» son unidos, enrolados y mantenidos (2007: 10). De esta forma no es posible hacer una distinción clara entre lo natural, lo técnico y lo social dentro de un marco ideológico específico (Speich, 2002). Nuevamente, estos procesos no son ni social ni políticamente neutrales, pues expresan y reconstituyen relaciones de poder físicas, sociales, culturales, económicas o políticas (Swyngedouw, 2007: 10).

Mc Kenzie (2001), mediante el concepto de *cultural performance*,<sup>1</sup> presenta una manera de estudiar la ejecución de megaproyectos de irrigación, también como procesos de producción y construcción de políticas e ideologías. Se entiende como *cultural performance* una intervención a las normas sociales o un conjunto de actividades que tienen el potencial de mantener o, alternativamente, transformar sociedades y personas (Mc Kenzie, 2001: 30) mediante la personificación y dramatización de elementos simbólicos (como mitos e historias colectivas).

---

1. Actualmente no hay una traducción al español satisfactoria para el concepto de *cultural performance*. Algunos apuntan a «desempeño». Sin embargo, en este documento se dejará el término en inglés temporalmente.



Un ejemplo de cómo se puede utilizar el concepto de *cultural performance* es brindado por Rap (2007): «Como un ritual, *cultural performance* intenta convencer a los participantes de la forma en que está hecho el mundo. En lugar de presentarse como un espacio vacío u opaco, está consignado a captar gente, no solamente racionalmente, sino también emocionalmente» (2007: 601). Rap sugiere que la implementación de *cultural performance* puede ser eficaz para promocionar una política pública. Por ejemplo, en su estudio de caso sobre políticas públicas de gestión de riego en México, Rap anota que la política pública fue anunciada como un éxito por la forma en que fue presentada. *Cultural performance* cumplió un rol importante dentro de los eventos y/o actividades que ayudaron a promocionar el éxito de la política pública y que posteriormente le dieron la imagen de éxito (van t'Hoff, 2011: 7).

En este trabajo *cultural performance* será utilizado para reconstruir las relaciones de poder que están inscritas en los proyectos ideológicos, políticos y discursivos que lograron forjar la ejecución del trasvase intercuenca en Olmos. El análisis se enfocará en el desempeño del ex presidente Alan García, quien no solamente tuvo un rol importante en la promoción de políticas públicas para la realización de megaproyectos de irrigación (CEPES, 2011a), sino que también se autoproclamó como una pieza central del proyecto, utilizándolo como escenario para mejorar sus relaciones políticas y redes de interés. De esta manera, la eficacia del proyecto de trasvase Olmos fue continuamente interpretada a través de discursos, apariciones públicas, ceremonias y rituales.

Sin dejar de lado los orígenes económicos y sociales de los megaproyectos, este trabajo pretende demostrar que la construcción de proyectos de irrigación a gran escala ha sido también producto de planes, sueños e imaginaciones geográficas de modernización, social y culturalmente enclavados (Kaika, 2006). Este es el caso del trasvase intercuenca de Olmos, en la región Lambayeque, identificado por su población como «el anhelo lambayecano».

### 3. El proyecto de Trasvase Intercuenca Olmos: «El anhelo lambayecano»

#### 3.1 Antecedentes

¿Cómo surge el trasvase intercuenca Olmos en el colectivo de los lambayecanos como un anhelo regional? La respuesta tiene que ver con las condiciones históricas e ideológicas que caracterizan el caso de Olmos. Apaclla

*et al.* (2003) han encontrado que durante el siglo XX surgió en la población lambayecana una especie de mito movilizador, el cual asociaba la realización del proyecto con un «sueño» regional de raíces históricas:

El hecho de que el proyecto se iniciara formalmente a fines de los setenta y luego se paralizara por falta de recursos era visto como una prueba clara de que se trataba de «falta de voluntad» del poder central, que durante este periodo diera luz verde a otros proyectos de irrigación de gran envergadura en otras regiones costeñas como Majes en Arequipa, Chavimochic y Gallito Ciego en La Libertad, o el de Chira-Piura en Piura. Esta sensación de marginación e injusticia respecto al proyecto Olmos caló hondo en la población lambayecana, en la formación del sentimiento de identidad en torno a esta reivindicación (Zegarra *et al.*, 2006: 32).

Sin embargo, en este ensayo no se pretende penetrar en la percepción de la población lambayecana frente al proyecto. Una mirada rápida al contexto histórico y político permitirá entender el desarrollo de la misión hidráulica de Olmos.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la creciente demanda de agua, con fines de irrigación, para uso doméstico e industrial, generó un crecimiento masivo en el número de los proyectos de irrigación de grandes infraestructuras. Muchos de estos proyectos involucran el trasvase de agua de cuencas que contienen un surplus de agua para las zonas donde la demanda de agua excede los abastos (Ghassemi y White, 2006).

En el Perú, durante los años ochenta, un creciente número de políticos, agricultores e inversionistas privados estaban convencidos de que el futuro del país se basaba en su capacidad de exportación, y que la costa peruana reunía las condiciones óptimas para invertir en la industria de agroexportación (Eguren, 2003). Es así como, en las últimas décadas, se vienen promocionando grandes megaproyectos de irrigación, concentrándose en la costa del Perú (como es el caso de Olmos en Lambayeque, Majes en Arequipa, Chavimochic y Gallito Ciego en La Libertad, Chira-Piura en Piura, entre otros). La mayoría de estos proyectos tienen como principio básico trasvasar las aguas de los Andes atlánticos para irrigar las tierras desérticas de la costa, con la intención de ampliar la frontera agrícola de estas regiones. Dichas megaconstrucciones hidráulicas son presentadas como importantes e impresionantes obras técnicas, capaces de acelerar la economía y el desarrollo del país.

El primer intento de crear una política sólida de irrigaciones, mediante la implementación de grandes infraestructuras de riego se dio lugar durante el segundo gobierno del presidente Augusto B. Leguía, en los años

veinte (Apacla *et al.*, 1993). Leguía (1919-1930), conocido como modernizador, por la gran cantidad de obras de infraestructura que desarrolló en su mandato con ayuda de capital americano, encargó al ingeniero norteamericano Charles Sutton diseñar proyectos de irrigación para la costa. Con Sutton se da un cambio al patrón de proyectos de irrigación, que hasta esa fecha eran pagados por iniciativas privadas, hacia un nuevo modelo de agricultura, tanto estatal y para beneficiar a los pequeños y medianos agricultores (Zegarra, 2002).

Es así como surge Olmos como parte del proyecto modernista del presidente Leguía. El megaproyecto comprendía el trasvase de aguas del río Huancabamba de la vertiente del Atlántico hacia la vertiente del Pacífico. Con la caída de Leguía también cayó su misión modernista y finalmente, en 1930, la programación de las obras de Olmos se paralizó, al encontrarse problemas de orden natural y financiero, para ser retomadas en 1988 (primer gobierno de Alan García), donde se empieza a construir el túnel trasandino (Apacla *et al.*, 1993).

Con el régimen neoliberal de Alberto Fujimori (1990-2000) se estableció que las aguas del proyecto Olmos irrigarían tierras privadas, las que habían sido confiscadas de los territorios de la comunidad de Olmos (Zegarra *et al.*, 2006). Posteriormente, en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se introdujo un nuevo esquema de privatización para financiar la construcción, operación y mantenimiento de los grandes sistemas de irrigación. Con Toledo, el megaproyecto Olmos emergió como el pionero de los proyectos de irrigación que cambió de un financiamiento y operación público a un esquema de inversión público-privada, mediante un plan de concesión (Toledo, 2006). En el 2010, el presidente Alan García firmó el contrato de concesión del componente de irrigación del Proyecto con la empresa brasileña H2Olmos, perteneciente a la compañía constructora Norbert Odebrecht S.A. Actualmente, los lotes de las 38.000 hectáreas están siendo subastados a empresas agroexportadoras extranjeras. Estos lotes son ofrecidos con canales de concreto, sistema de riego presurizado y caminos de acceso. El precio de cada hectárea es de US\$4250 y la dimensión de cada lote fluctúa entre las 250 ha y 1000 ha. Esto ha suscitado que algunos pobladores se sientan estafados con el proyecto, ya que por falta de capital los pequeños y medianos agricultores no podrán acceder a esa tierra en forma individual ni asociada (CEPES, 2011).

Durante el segundo periodo presidencial de Alan García, el megaproyecto de irrigación fue promocionado y puesto estratégicamente en escena, lo que motivó la atención y el apoyo nacional a su ejecución. Una de las anécdotas importantes de la escenificación del proyecto fue lo que popu-

larmente se le conoció como «el encontronazo» donde el Primer Ministro (de origen lambayecano) reclamó la ejecución del proyecto a la Ministra de Economía y Finanzas por haber desaprobado la concesión del proyecto con inversión privada, al considerar insuficientes las reservas de agua para la cantidad de tierra ofertada (*El Comercio*, 2010). El Primer Ministro exhortó al pueblo lambayecano diciendo: «Olmos sale sea como sea», mientras explicaba al público nacional que la no ejecución del proyecto significaría una falta de respeto para la población lambayecana.

En el contexto regional, a lo largo de la historia, han aparecido varios actores centrales alrededor del proyecto Olmos; políticos, ingenieros, empresarios cuya intervención y coordinación han ayudado a formar la base ideológica para la realización del megaproyecto. El proceso de descentralización, iniciado en el 2002 por el presidente Toledo, transfirió la responsabilidad de la construcción y ejecución de los grandes proyectos de irrigación a los Gobiernos regionales, los que hasta este entonces dependían prácticamente de la voluntad política del Gobierno central. Esto abrió las puertas a la participación de nuevos actores políticos en las decisiones de las grandes infraestructuras de irrigación. Sin embargo, los roles de supervisión y algunas políticas públicas importantes siguen siendo estrictamente manejadas por el Gobierno central, que a su vez debe hacer frente a las demandas sociales de la región (Toledo, 2006). Los presidentes regionales aparecen por primera vez en el contexto nacional ocupando un cargo importante, como es el caso de Yehude Simon, electo presidente regional, cuya movilización adquirió un papel importante que permitió que el proyecto se diera en licitación. Como presidente regional, Simon colocó al proyecto en la agenda principal de sus acciones, y su activismo ayudó al gobierno del presidente Toledo (quien gozaba en el 2003 de una aprobación del 17%) a aumentar su aceptación popular. Toledo por su parte buscaba consolidar alianzas con autoridades regionales o partidos independientes como el Movimiento Humanista, dirigido por Simon, para elevar su nivel de popularidad (Toledo, 2006).

### *3.2 Los símbolos de modernidad, regionalismo e integración nacional*

Tanto las políticas de agua como las grandes infraestructuras de irrigación encierran un gran valor simbólico capaz de movilizar actores sociales hacia el éxito de los proyectos. Olmos es continuamente reducido a su despliegue tecnológico y de esta forma el proyecto es vinculado con modernidad y dicho sea de paso con desarrollo económico por el capital extranjero que brinda la agroindustria. De esta forma se coloca a Lambayeque, a través de

la parte física de la gran infraestructura de riego, como ejemplo nacional de desarrollo.

En marzo del 2009, un periódico oficial nacional describe lo imposible: La perforación de un túnel de montaña rocosa de casi veinte kilómetros de largo que trasvasaría las aguas de la vertiente Atlántico hacia la vertiente del Pacífico. El artículo brinda un resumen detallado de la maquinaria y su performance: la máquina perforadora TBM (en inglés, *tunnel-boring machine*).

Bajo una montaña rocosa de 2000 metros de altura en Lambayeque, el túnel transandino más largo del Perú y el más complejo del mundo, este atravesará la cordillera para llevar aguas desde Cajamarca hasta Lambayeque» [...] «para esta titánica tarea de construcción del túnel transandino, Odebrecht adquirió una máquina perforadora de túneles, en la que invirtió US\$14 millones. La gigantesca máquina llegó —en piezas— procedente de Estados Unidos por vía marítima y fue transportada por 70 trailers. Tiene aproximadamente 320 metros de largo (tamaño similar a cuatro canchas de fútbol), pesa 1200 toneladas y cuenta con 5 motores. (*La República*, 2009)

El artículo concluye informando que el megaproyecto es posible gracias a la inversión del sector agroindustrial, que por medio de este tipo de tecnología y generación de trabajo lo hace «una verdadera obra monumental de desarrollo».

El despliegue de tecnología y la admiración al trasvase intercuenca Olmos acompaña también de forma central a la retórica de los discursos del presidente Alan García al referirse al megaproyecto. Adjetivos como: obra titánica, monumental, colosal, inmensa, milagro de ingeniería, sueño regional entre otros, dan a conocer que algo especial y digno de admiración está sucediendo en Lambayeque. Algo que «Lambayeque se lo merece» en palabras de García. En otro periódico nacional se informa: «Es la primera vez en la historia de nuestro país que un proyecto peruano se da a conocer ante el mundo», al referirse al documental que hizo el canal Discovery<sup>2</sup> sobre el

- 
2. Los cuarenta minutos del documental «Perú Represa y Túnel» realizado por el canal estadounidense Discovery en su espacio *Megaconstrucciones* describe a Olmos como el túnel más profundo alguna vez intentado en el mundo; el cual rompería los Andes para brindar agua a las secas y necesitadas chacras del oeste de Perú. El documental resalta la parte técnica de ingeniería del megaproyecto, comparándolo con la obra de arquitectura e ingeniería incaica de Machu Picchu en el Cusco. El documental completo se puede encontrar colgado en la página principal del PEOT (Proyecto Especial de Irrigación Olmos Tinajones), el organismo regional responsable para la aprobación de los estudios, construcción y mantenimiento de los trabajos de Olmos.

proyecto Olmos. El artículo termina proporcionando la fecha exacta en que el programa fue transmitido en Estados Unidos, sin ocultar el orgullo de que la megaconstrucción haya sido presentada ante el mundo como «la obra titánica de los Andes» (*El Comercio*, 2009).

Estas alusiones al proyecto Olmos reduce al trasvase intercuenca a su parte técnica y física, la cual es presentada como un símbolo de modernidad y desarrollo no solamente para Lambayeque, sino también para el país, donde el proyecto de trasvase intercuenca se convierte en un prototipo de símbolo patrio, mientras que la región Lambayeque es colocada al frente de otras regiones en el camino al desarrollo.

Una de las características principales del gobierno de Alan García fue la promulgación de leyes y políticas públicas para promocionar la expansión de la frontera agrícola mediante la construcción de grandes proyectos de trasvase de irrigación (CEPES, 2011a y b).<sup>3</sup> En efecto, el rol de la agroexportación es asociado con el desarrollo social y económico de la región; es uno de los argumentos principales usado por el ex presidente, quien visualizaba a la costa norte del Perú como un gran proyecto agroexportador. De alguna forma, por su visión geopolítica de expandir el territorio de estos costosos megaproyectos en un tipo de paraíso agroexportador, utilizó discursos que tuvieran como finalidad presentar al Perú como dividido en regiones modernas y tradicionales, o como reflejado en su doctrina del Perro del Hortelano:<sup>4</sup> empresarios modernos ilustrados frente a campesinos atrasados, unos que sí pueden aprovechar la tecnología y explotación de recursos naturales y otros que no.

De esta forma, la ejecución del megaproyecto de irrigación de Olmos ha sido presentado como la solución a los problemas sociales y económicos causados por la naturaleza y el desperdicio físico de agua, que de otra forma producirían desastres naturales originados por el exceso de agua de la cuenca Atlántica. Sin embargo, a diferencia de los tres ejemplos mostrados al comienzo de este ensayo, la parte heroica de brindar agua a los pobres no se encuentra claramente presente en forma directa en el discurso de García. Esto se debe a ciertas características históricas y geográficas que han puesto

---

3. Los nuevos sistemas de riego de gran escala son: Chavimochic III (La Libertad), Majes II (Arequipa), Alto Piura (Piura), Olmos (Lambayeque), Puyango-Tumbes (Tumbes), Chinecas (Áncash) y Pampas de Concón-Topará (Lima-Ica). Incorporarían 225.000 ha bajo riego en los próximos años (*El Peruano*, 2011).

4. Una referencia a dos artículos polémicos de García en *El Comercio*, en que acusa a las comunidades y las familias campesinas de ser atrasadas y que mejor vendieran sus terrenos colectivos a empresarios modernos capitalistas.

a la costa del Perú en el centro de la inversión capitalista, particularmente en el área de agricultura, en comparación con las zonas más pobres de la zona andina, de donde se extrae el recurso hídrico. Entonces, si en España, Suiza o Brasil la idea era desviar el agua de las partes donde había de sobra hacia los más pobres, en el caso de Perú ocurre lo contrario. Hasta resulta cínico el argumento de que los pobres son ayudados porque el agua, causante de desastres naturales, está siendo regulada y desviada para el beneficio agroexportador.

Estas primeras contradicciones encontradas en el discurso de reasignación del agua a través del trasvase de intercuenca Olmos y de sus beneficios sociales y económicos son corregidas por el poder de los componentes simbólicos del megaproyecto, donde la *cultural performance* juega un rol importante.

En junio del 2010 se celebró la firma de la concesión del proyecto de irrigación Olmos con la empresa constructora Norbert Odebrecht S. A. El presidente García encabezó la ceremonia que contó con la participación de su comitiva presidencial conformada por las figuras políticas que apoyaban la realización del proyecto. García abrió la ceremonia anunciando que era un gran día no solamente para Lambayeque, sino también para el Perú y para todos los peruanos, porque era el día en el que se daba inicio al desarrollo de una obra colosal tan importante como Olmos. Unas horas más tarde, el escenario se trasladó al centro de la ciudad de Chiclayo donde, junto a su local partidario (APRA), García, subido en un podio, celebra el acontecimiento, luego baila y bebe cerveza, al ritmo de una banda de música popular de la región. Enseguida festejan los pobladores presentes, como muestra de la identificación de los lambayecanos con el proyecto. De esta forma, la obra de trasvase Olmos ya era una realidad.

#### 4. Conclusiones

Los elementos políticos y simbólicos que guardan y acompañan el desarrollo de las megainfraestructuras son una razón importante para asegurar que estos proyectos sean ejecutados a cabalidad. Uno de los argumentos centrales de esta investigación apunta a esa dirección: los grandes proyectos de trasvase intercuenca también pueden (y a lo mejor deben) ser entendidos como íconos de modernización y desarrollo que logran penetrar en la identidad regional y nacional de varios grupos de actores. Es así que estas infraestructuras hidráulicas cumplen una gran función simbólica y política porque mediante estos proyectos es posible conectarse con los sentimien-

tos y emociones de las poblaciones, de las masas que votan. En el caso del proyecto trasvase Olmos, estos aspectos fueron importantes para su éxito y ejecución, y de algún modo más fuertes que los aspectos técnicos, ecológicos y económicos que se opusieron al proyecto desde un principio. Paralelamente, la ejecución de estas infraestructuras hidráulicas de gran escala obedece a fines políticos e ideológicos de ciertas redes de poder, mientras que son presentados a las poblaciones como la solución para los problemas socioeconómicos de las regiones a través de la transformación de la sociedad y la naturaleza.

## Bibliografía

- APACLLA, R., F. EGUREN y M. T. ORÉ  
 1993 «Las políticas de riego en el Perú». En *Gestión de agua y crisis internacional. Un análisis multidisciplinario del riego en el Perú*. Grupo Permanente de Estudios sobre Riego. Lima: ITDG-SNV.
- CEPES  
 2011a «Olmos: anhelos y promesas que el viento se llevó», *La Revista Agraria*, 128, abril. Lima.  
 2011b «El Quincenio García», *La Revista Agraria*, 131, julio. Lima.
- EL COMERCIO  
 2010 «MEF dice que no hay suficiente agua para irrigación de Olmos». Sábado 20 de marzo del 2010. Visitado el 29/08/2011.
- FLYVBJERG B., N. BRUZELIUS N. y W. ROTHENGATTER  
 2003 *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- GELLERT, P. K. y LYNCH B. D.  
 2003 «Mega-projects as displacements», *International Social Science Journal*, 55(1): 15-25.
- GHASSEMI, F. e I. WHITE  
 2006 «Inter-basin water transfer: case studies from Australia, United States, Canada, China, and India». Nueva York: Cambridge University Press.
- KAIKA M.  
 2006 «Dams as symbols of modernization: the urbanization of nature between geographical imagination and materiality annals», *Association of American Geographers*, 96: 276-301.



## LA REPÚBLICA

2009 «Construyen túnel trasandino más largo del Perú en Olmos». Visitado el 16/09/2011.

## MC KENZIE, JON

2001 *Perform or Else: from discipline to performance*. Routledge: Londres y Nueva York.

## RAP, E.

2007 «Cultural performance, resource flows and passion in politics: a situational analysis of an election rally in western Mexico». *Journal of Latin American Studies*, 39(03): 595-625. Cambridge: Cambridge University Press.

## SPEICH, D.

2002 «Draining the marshlands, disciplining the masses: the Lynth Valley hydro engineering scheme (1807-1823) and the genesis of Swiss national unity», *Environment and History*, 8: 429-447.

## SWYNGEDOUW, E.

1999 «Modernity and hybridity: the production of nature-water and modernization in Spain». Documento presentado en The Water Issues Study Group, School of Oriental and African Studies, 25 de enero 1999. University of London.

2007 «Techno natural revolutions: the scalar politics of franco's hydro-social dream for Spain, 1939-1975», *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32: 9-28.

## TOLEDO, C. G.

2006 «The politics of privatization policies: the Olmos Irrigation Project in Peru». M.Sc. thesis of Arts in Development Studies, Public Policy Administration. Institute of Social Science. La Haya.

## VAN 'T HOFF, L.

2011 «Transferring water: a symbol of hope integration and development? Analyzing the local implementation process and the political dimensions of an inter-basin water transfer in the north east of Brazil». M.Sc. thesis Irrigation and Water Engineering Group. The Netherlands, Wageningen University.

## ZEGARRA, E.

2002 «La investigación social sobre el manejo del agua de riego en el Perú: una mirada a conceptos y estudios empíricos». Documento presentado en: Seminario Permanente de Investigación Agraria, s.n. 33. Lima.

ZEGARRA, E., M. T. ORÉ y M. GLAVE

2006 Informe final de proyecto Recursos, gobernanza e impactos del proyecto Olmos en un territorio árido de la costa norte peruana. Lima: GRADE.

## APROPIACIÓN DEL AGUA POR PARTE DE LA AGROINDUSTRIA CAÑERA EN COLOMBIA

MARIO ALEJANDRO PÉREZ Y PAULA ÁLVAREZ

### 1. Introducción

Para el caso colombiano, la dinámica de especialización productiva asociada a la apertura económica incrementó el área sembrada con caña de azúcar de 140 mil hectáreas en 1990 a 220 mil en 2008.<sup>1</sup> Tiene como meta alcanzar al año 2020, un millón de hectáreas sembradas en todo el territorio nacional, dirigidas la mayoría a la producción de etanol. Este avance del monocultivo de caña está enmarcado en el desarrollo de grandes proyectos agroindustriales que se han estructurado como política nacional. En particular, los cultivos para agrocombustibles (principalmente caña de azúcar y palma aceitera) vienen recibiendo enormes apoyos e incentivos, a través de una estructura normativa basada en tres pilares: i) Obligatoriedad en el consumo que promueve la mezcla de gasolina con etanol iniciando en un 10% a 2009 [Ley 693/2001],<sup>2</sup> pero intensificándose al 85% para los nuevos motores a partir de 2012 con el Decreto 1135 de 2009; ii) Exenciones tributarias en el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), Impuesto Global y Sobretasa al componente de alcohol en combustibles (Ley 788 de 2002 de reforma tributaria); iii) Precios de sustentación que permiten hacer atractivo el negocio a costa de un pago mayor por parte de los consumidores.

- 
1. Esta información hace referencia solo a la caña de azúcar, excluyendo la caña panelera y la caña para forraje.
  2. Para el combustible biodiésel esta política también se mantiene a través de la Ley 939/2004, que obliga una mezcla del 5% para este tipo de motores.

Esta dinámica de la actividad económica cañera ha generado una creciente demanda de agua, lo cual no solo ha afectado su función abastecedora, sino que ha contribuido a afectar también la calidad del recurso. Destaca la contaminación dispersa del agua, asociada a la actividad agrícola incluyendo la caña (herbicidas, abonos y otros vertimientos); la contaminación de origen industrial, en donde vuelve a ser importante la industria azucarera y de sus derivados (melazas y etanol); y la contaminación por fuentes domésticas. Esto ha significado importantes conflictos ambientales por el control del agua y por evadir la responsabilidad social que le corresponde al sector cañero como gran contaminador y usuario del recurso. Esta situación es facilitada por la gran asimetría en las relaciones de poder político y económico entre este sector y los afectados, que además de estar dispersos tienen menor capacidad organizativa.

El complejo industrial desarrollado por la industria cañera le ha conferido al sector un gran poder político que se traduce en una elevada ingerencia sobre las autoridades no solo departamentales, sino en el ámbito nacional, poder que se ha acrecentado con la producción de etanol, al mejorar su posición estratégica en la economía del país. En el plano regional y en el tema ambiental, esta situación ha facilitado lo que se conoce como la «captura» de la autoridad ambiental, que limita su capacidad de actuación en el control y la regulación ambiental, particularmente en los departamentos del Valle y Cauca.

El éxito económico del sector cañicultor, mediante el cual ha podido consolidar un importante *cluster* con poder político-empresarial, no ha sido gratuito en términos ambientales. La gran dinámica económica del sector lleva aparejada una gran huella ecológica que se refleja en el uso de los recursos naturales y en sus procesos de contaminación asociados. Este capítulo quiere mostrar la dinámica intensiva en el uso del agua por parte del sector cañicultor y sus implicaciones en términos de la apropiación del recurso y sus correspondientes conflictos ecológicos distributivos en la región.

## **2. El uso del agua como factor de producción en el cultivo de caña de azúcar**

El territorio donde se cultiva caña de azúcar está ubicado en la vertiente hidrográfica del río Cauca que conforma el valle del mismo nombre, con una disponibilidad anual promedio de 467 m<sup>3</sup>/s, siendo aportados 272 m<sup>3</sup>/s por los diferentes ríos del departamento del Valle del Cauca. Esta zona se caracteriza por ser un espacio altamente demandante de agua, dado que

sobre ella se concentra la mayor parte de la población y de la actividad económica. De los 4,2 millones de habitantes del departamento del Valle, 3,5 millones (83%) viven en la zona plana. Sobre esta área se ubica además la industria manufacturera, incluyendo la agroindustria cañera, y la actividad de servicios.

Este uso intensivo del territorio, y de sus recursos interrelacionados en la zona plana de la región, genera importantes conflictos por el uso del agua entre el consumo agrícola y el consumo humano. La Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC, 2001) resalta desequilibrios temporales entre la oferta y la demanda de agua en los períodos de invierno y verano. Asimismo, el *Estudio Nacional de Aguas* del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM, 2000), afirma que 14 de las 42 cabeceras del departamento presentan un índice de escasez de agua entre medio alto y alto.

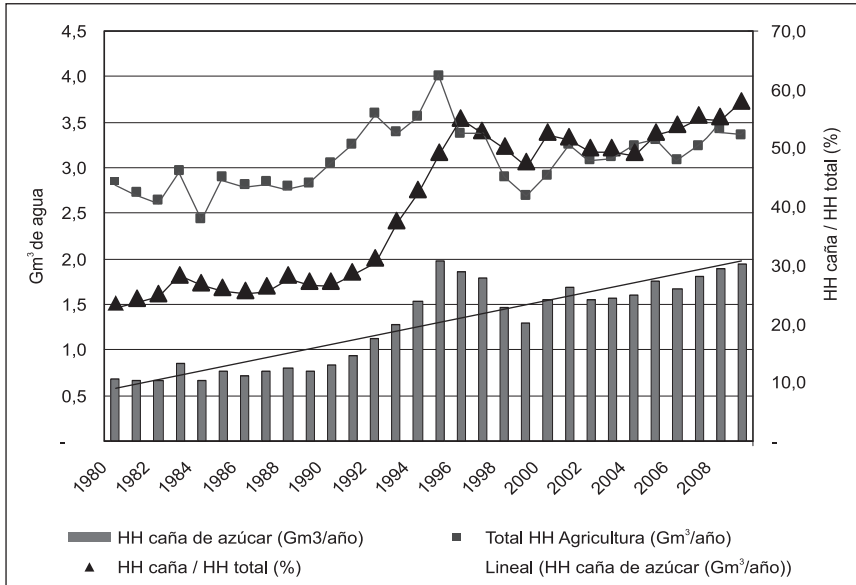
Para identificar la dinámica de consumo de agua en una región puede usarse la *Huella Hídrica Agrícola (HHA)*.<sup>3</sup> La *Huella Hídrica (HH)* ( $m^3/año$ ) ('*water footprint*') es definida como el volumen de agua usada para producir los bienes y servicios consumidos por los individuos, las empresas o los países (Chapagain y Hoekstra, 2004). El Gráfico 7.1 muestra la evolución de la cantidad de agua usada (o sea, la HHA) por la actividad agrícola en la región, señalando una tendencia creciente. Es así que, mientras en 1980 el consumo total de agua de la agricultura ascendía a  $2,7 Gm^3$  ( $1 Gm^3 =$  mil millones de metros cúbicos), para el 2008 alcanzó la cifra de  $3,4 Gm^3$ . Esto significó un crecimiento total de 18% (0,7% promedio anual). Buena parte de este crecimiento es explicado por la dinámica del consumo de agua del cultivo de caña, al pasar este de  $0,7$  a  $1,8 Gm^3$ . Ello representó un crecimiento promedio anual cercano al 6%, muy superior a la dinámica de consumo de agua agrícola total. Esta situación produce como resultado una creciente concentración del recurso hídrico (y del suelo) en manos de un solo sector productivo: la caña de azúcar. Así, mientras que en 1980 la caña consumía el 24% del agua usada por la agricultura en la región, para 2008 ya se apropiaba del 54% (Gráfico 7.1).

Igualmente en esta gráfica se puede apreciar el importante efecto de la apertura económica de los noventa en el proceso de especialización productiva de la región hacia el cultivo de caña de azúcar, y sus efectos sobre la di-

---

3. Ahora, la Huella Hídrica de la Agricultura (HHA), resulta de la sumatoria de los Requerimientos de Agua de cada Cultivo ( $RAC_c$ ), dividido entre el *rendimiento* respectivo (ton/ha) y multiplicado por la *Producción* (ton/año) de cada cultivo. Donde los  $RAC_c$  son el resultado de parámetros climáticos (evapotranspiración) y del Coeficiente de Absorción del Cultivo ( $K_c$ ) (Allen *et al.*, 1998).

**GRÁFICO 7.1**  
**HUELLA HÍDRICA AGRÍCOLA Y DE LA CAÑA DE AZÚCAR EN EL VALLE DEL CAUCA**  
**(1980-2008) (Gm<sup>3</sup> DE AGUA; 1 Gm<sup>3</sup> = MIL MILLONES DE M<sup>3</sup>)**



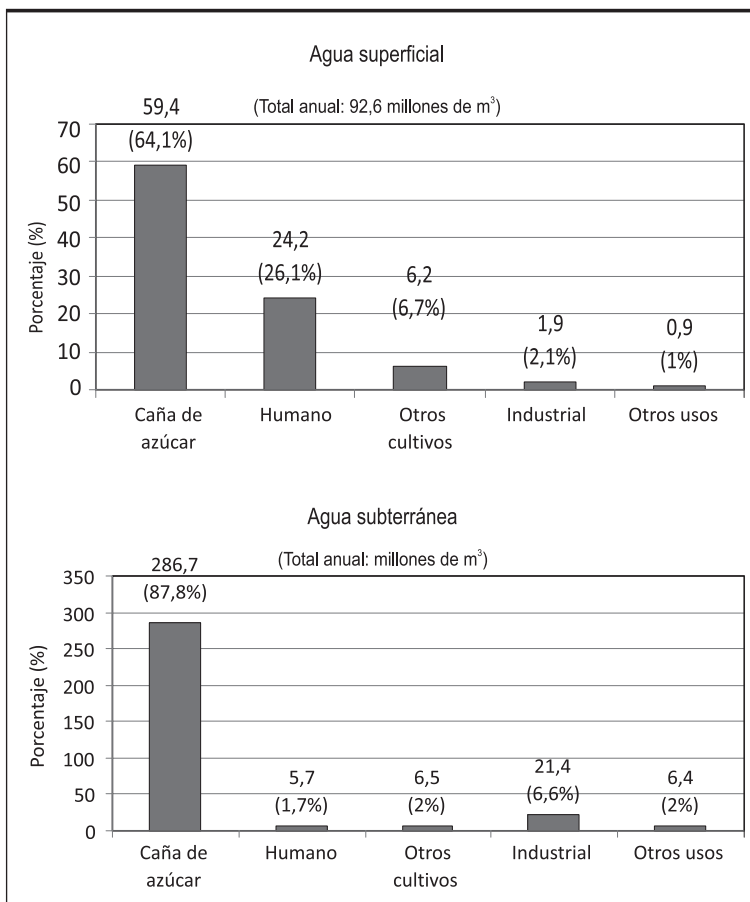
FUENTES: Cálculos propios sobre la base de la información de ASOCAÑA (varios años); CVC-IDEAM (varios años) y Chapagain y Hoekstra (2004).

námica de uso del recurso hídrico. Es claro que este fue un factor decisivo en el incremento del consumo de agua al pasar de 0,8 Gm<sup>3</sup> en 1990 a 1,9 Gm<sup>3</sup> en 1996, para descender posteriormente con la caída de los precios internacionales del azúcar. Se observa, al tiempo, como aparece una recuperación de la dinámica de consumo de agua a partir del surgimiento del negocio del etanol, dinámica que se espera continúe en ascenso con las políticas de incentivos a los agrocombustibles.

### 3. La apropiación del agua por parte del sector cañicultor

La gran dinámica de consumo de agua por parte del sector cañero ha producido una importante competencia por el recurso hídrico, la cual se acenúa en épocas de verano y al centro y sur de la región donde se concentra la actividad cañera, extendiéndose además hacia el uso del agua de los acuíferos. La relativa baja pluviosidad de la zona plana (1400 mm/año) frente a

**GRÁFICO 7.2**  
**DISTRIBUCIÓN DEL CAUDAL ASIGNADO EN LA CUENCA DEL RÍO CAUCA**  
**EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, ACORDE A TIPOS DE USO (2008)**  
**(MILLONES DE M<sup>3</sup>)**



FUENTE: CVC (2009). Informe 2008 MAVDT sobre las tasas de uso y concesiones. Estimaciones nuestras.

NOTA: Otros usos incluyen: consumo animal, artesanal (pesca, etcétera), comercial, deportivos, fuerza hidráulica, ornamental y usos no consuntivos.

(El uso consuntivo del agua es aquel que no se devuelve en forma inmediata al ciclo del agua. Un uso no consuntivo tradicional es la generación de energía eléctrica o el transporte fluvial).

los grandes requerimientos de agua de la caña de azúcar, y la fragilidad de estos acuíferos por sus características hidrogeológicas (Medina *et al.*, 2005), ponen en riesgo la sostenibilidad del recurso hídrico tanto superficial como subterráneo en la región. El alto nivel de concentración del recurso hídrico en manos de los cañicultores, es corroborado por la distribución de las concesiones de agua tanto superficial como subterránea para los diferentes usos en la cuenca del río Cauca, perteneciente al departamento del Valle del Cauca (véase Gráfico 7.2).

Así, mientras en el caso del agua superficial, el 64% del caudal asignado (92,6 millones de m<sup>3</sup> durante 2008) fue para uso cañero, en el caso del agua subterránea este ascendió al 88% de los 327 millones de m<sup>3</sup> captados por los usuarios durante 2008. Además, la mayor parte del agua asignada se concentra en las concesiones más grandes, las cuales pertenecen también en su mayoría a cultivadores de caña. Por ejemplo, el 76% del agua superficial asignada es para concesiones superiores a los 100 mil m<sup>3</sup>/año, siendo de estas el 87% para caña de azúcar. Igualmente, para las aguas subterráneas el 90% se asigna a concesiones superiores a este volumen, de las cuales para caña corresponden el 92% de las mismas. Esto se explica, en parte, por los altos costos de extracción del recurso de los acuíferos, haciendo que este tipo de asignaciones se concentre en los usuarios con mayor capacidad de pago.

De otro lado, el precio pagado por los usuarios por el acceso al agua, y en particular por el sector cañero, al compararlo con los costos de mantenimiento de estas cuencas hidrográficas y de los acuíferos, es realmente bajo. Así, mientras la Tasa de Uso de Agua (TUA) por m<sup>3</sup> promedio para todos los usuarios es de COL\$24,6/m<sup>3</sup> (US\$0,013/m<sup>3</sup>)<sup>4</sup> en agua superficial y de COL\$0,82/m<sup>3</sup> (US\$0,00043) en agua subterránea en 2008, los costos anuales promedio por mantener una cuenca hidrográfica corresponden a cerca de COL\$51/m<sup>3</sup> (US\$0,026). (Escobar y Gómez, 2008 y Pérez y Álvarez, 2009) [véase Cuadro 7.1]. Además, el costo promedio pagado por la TUA por los cultivadores de caña es inferior a la de los otros cultivos como se observa en este cuadro. De la misma manera, el precio que se paga por m<sup>3</sup> de agua subterránea es bastante menor al del agua superficial, cuando la primera, y como ya se ha anotado, pertenece a acuíferos de formación terciaria, siendo entonces un recurso de lenta renovación. Ello hace que su costo ambiental y el de oportunidad deban ser altos, por el sacrificio que implica para la sociedad su extracción.

---

4. Este capítulo trabaja con una Tasa de Cambio Representativa de Mercado (TCRM) de US\$1 = COL\$1905) a VII/15/2013.



**CUADRO 7.1**  
**TASA DE USO DE AGUA Y DINERO RECAUDADO SEGÚN TIPO DE USO Y POR TIPO DE FUENTE EN LA VERTIENTE DEL RÍO CAUCA**  
**DENTRO DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (2008)\***

TIPO DE FUENTE	CAÑA DE AZÚCAR	CONSUMO HUMANO	CONSUMO INDUSTRIAL	OTROS CULTIVOS	OTROS USOS	TOTAL
<i>Agua superficial</i>						
Costo por m <sup>3</sup> (COL\$/m <sup>3</sup> )	27,6	11,6	43,4	37,1	47,5	24,6
Ingresos anuales recibidos (millones de COL\$)	1638	279	81	231	24	2.281 (US\$1197.375)
Costo mantenimiento cuenca (\$/m <sup>3</sup> )						50,6 **
<i>Agua subterránea</i>						
Costo por m <sup>3</sup>	0,84	0,61	0,68	0,81	0,95	0,82
Ingresos anuales recibidos (millones de \$)	240	3,4	14,5	231	0,03	269 (US\$141.207)
Costo mantenimiento cuenca (\$/m <sup>3</sup> /año)						50,6***

FUENTE: CVC (2009). Informe 2008 MAVDT sobre las tasas de uso y concesiones. Estimaciones nuestras.

\* Sobre la base de Escobar y Gómez (2008) y en Pérez y Álvarez (2009).

\*\* No incluye las fuentes hídricas que corresponden a la vertiente del Pacífico. Sin embargo, estas son relativamente pocas (643 concesiones de un total departamental de 6670); todas son superficiales; el volumen de agua concesionada es pequeña (933 mil m<sup>3</sup> frente a 424 millones de m<sup>3</sup> del total del departamento para 2008) y la captación de recursos de la TUA es también reducida (US\$57 millones frente a un total de US\$2550 millones).

\*\*\* Con base en Escobar y Gómez (2008) y en Pérez y Álvarez (2009).

Este desbalance entre lo que cuesta el agua para la sociedad y el ambiente frente a lo que se cobra, se refleja en los bajos niveles de captación de recursos financieros a través de las TUA. Estos alcanzan cifras irrisorias: COL\$2281 millones (US\$1,2 millones) para el agua superficial y COL\$269 millones (US\$141.207) para el agua subterránea, significando un total de US\$2550 millones (US\$1,2 millones) para el mantenimiento de todas las cuencas hidrográficas del departamento en 2008. En términos relativos, esto representa una cuantía de COL\$62 millones (US\$32.546) por cuenca hidrográfica al año (sobre un total de 37 cuencas) y por pozo profundo de COL\$7 millones (US\$3675), lo cual resulta muy poco para el mantenimiento del recurso hídrico con criterios de sostenibilidad.

Bajo esta realidad, se puede decir que el sector cañero y el agrícola en general, reciben subsidios ecológicos por parte de la sociedad y de los ecosistemas donde desarrollan sus actividades. Es acá donde aparece el concepto de pasivo ecológico o ambiental el cual puede definirse como «toda aquella obligación legal o social de pagar o incurrir en un gasto como consecuencia de un daño ambiental o un daño social, resultado del uso de los recursos naturales y del ambiente». Este gasto tiene el propósito de devolver, en lo posible, la capacidad de las funciones ambientales (abastecedora o receptora) para continuar prestando sus servicios en forma adecuada. Cuando las actividades económicas no cubren estos pasivos ambientales, se genera una deuda ecológica, la cual equivale a una transferencia de costos ambientales desde el contaminador hacia el resto de la sociedad y de los ecosistemas.

#### 4. Conclusiones

La dinámica de uso del territorio basado en el monocultivo cañero, en el valle geográfico del río Cauca, genera una importante presión sobre el recurso hídrico, tanto en su función abastecedora como en la receptora, la cual se espera se incremente con el impulso al cultivo a través de las políticas de apoyo y promoción de los combustibles de origen agrícola (etanol). En este trabajo se evidencian los riesgos que implica para la gestión del recurso hídrico y la sostenibilidad ambiental de la región, la ampliación de la frontera agrícola cañera por todo el valle geográfico.

La apertura económica hizo que Colombia y el valle geográfico del río Cauca intensificaran su patrón de especialización hacia la producción de bienes intensivos en el uso de recursos naturales; en este caso hacia la caña de azúcar. Esta dinámica generó cinco efectos principales sobre el recurso hídrico: i) Puesto que la caña de azúcar es una usuaria intensiva de agua, la

huella hídrica agrícola se incrementó de 2,8 a 3,4 Gm<sup>3</sup> entre 1980 y 2009, aumentando las presiones sobre la oferta hídrica e intensificando los conflictos ambientales; ii) Aumentó el grado de concentración y acumulación de los derechos al agua por parte de los cañeros, tanto del agua superficial como de la subterránea. En términos de huella hídrica, el sector pasó de demandar 24% al 54% en el mismo periodo; por el lado de las concesiones de agua, la caña concentra el 64% y 84% del caudal asignado superficial y subterráneo respectivamente en el departamento; iii) El patrón de producción agrícola de la caña de azúcar, basado en el uso intensivo de fertilizantes y pesticidas de origen químico, puede considerarse como uno de los principales factores de contaminación difusa del agua y el suelo en el valle geográfico del río Cauca, convirtiéndose este en un factor importante de impacto en la salud de los habitantes que usan agua para consumo humano del río Cauca o de sus afluentes; v) Este panorama intensificó los conflictos ecológicos por el acceso al agua y por defenderse de los impactos generados por la dinámica productiva de la caña de azúcar.

Las soluciones a los problemas de gestión del agua, en el valle geográfico del río Cauca no pasan solo por estrategias técnico-administrativas para asignar mejor los caudales entre los diferentes usuarios o el desarrollo de actividades en la parte alta de las cuencas, para conservar la calidad y continuidad de la oferta hídrica. Debe además implementarse un paquete de acciones movidas por el enfoque de gestión de la demanda, que tenga como objetivo una reducción de los niveles de consumo del sector cañero, donde el mejoramiento de las eficiencias de riego, el revestimiento de los canales, la implementación de sistemas de aspersión y goteo, e incluso, el cambio de cultivos, jueguen un papel importante en la estrategia de manejo del recurso hídrico.

## Bibliografía

- ALLEN, R. G., L. S. PEREIRA, D. RAES y M. SMITH  
1998 «Crop evapotranspiration. Guidelines for computing crop water requirements». *FAO Irrigation and drainage paper 56*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/X0490E/x0490e00.htm>>. Visitado el 4/4/10.

ASOCAÑA - ASOCIACIÓN DE CULTIVADORES DE LA CAÑA

Varios años Disponible en: <<http://www.asocana.com.co>>. Visitado el 30/8/2010.

CHAPAGAIN, A. K. y A. Y. HOEKSTRA

- 2004 *Water Footprints of Nations. Volume 1: Main Report.* Value of Water, Research Report Series Núm. 16, Noviembre. Delft, The Netherlands: UNESCO-IHE. Disponible en: <<http://www.waterfootprint.org/Reports/Report16.pdf>>. Visitado el 24/3/2010.

CVC-IDEAM

- Varios años *Serie sobre evaporación estaciones hidrometeorológicas del Valle del Cauca.*

CVC

- 2009 Informe 2008 MAVDT sobre las tasas de uso y concesiones. Estimaciones nuestras.

ESCOBAR, L. y A. GÓMEZ

- 2008 «El valor económico del agua para riego: un estudio de valoración contingente». *Revista de Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente*, 6. Cali: Universidad del Valle-EIDENAR.

MEDINA, G., G. PÁEZ, M. C. VARGAS y J. D. TAUPÍN

- 2005 «Estudio hidrogeológico con énfasis en hidrogeoquímica de los acuíferos en la zona sur del departamento del Valle del Cauca - Colombia». En: VII<sup>th</sup> IAHS Scientific Assembly VII<sup>e</sup> Assemblée Scientifique de l'AISH: Workshop on Isotope Tracers and Remote Sensing Techniques for Assessing Water Cycle Variability. 3 al 9 de abril, Foz do Iguaçu, Brazil, Raphain Palace Hotel.

PÉREZ, M. y P. ÁLVAREZ

- 2009 *Deuda social y ambiental del negocio de la caña de azúcar en Colombia.* Bogotá: Semillas Editorial.

## ¿UNIDOS O ENFRENTADOS? Acumulación del agua para su conversión en vino en el sistema de riego San Jacinto, Tarija-Bolivia

ZULEMA GUTIÉRREZ Y CECILIA SALDÍAS

«Los empresarios han sido beneficiados con el proyecto. Ellos ya son millonarios, no están luchando para ser millonarios, ahorita están luchando para ser multimillonarios». [pequeño agricultor]

### 1. Introducción

En un escenario de escasez de agua, la distribución de agua diferenciada genera conflictos entre grupos de usuarios. Los conflictos no solo se dan entre grupos vulnerables y poderosos, sino también entre sectores de uso e incluso entre grupos vulnerables que luchan por el agua. Estos conflictos giran alrededor de la igualdad de acceso (luchas distributivas) o de la inclusión de grupos específicos (luchas cultural-políticas) (Boelens *et al.*, 2011). Muchos autores señalan que para el análisis de la acumulación, un tema central que se debe tomar en cuenta es el de los derechos de agua, pues las luchas y los conflictos por el agua se centran en la cuestión de los derechos de propiedad, razón por la cual, el que controla los derechos de propiedad, también controla los procesos de asignación, distribución y administración del agua (cf. Boelens, 2006; Boelens *et al.*, 2011; Coward, 1990; Gerbrandy y Hoogendam, 2002).

Si bien los derechos de propiedad otorgan el control sobre la asignación del agua, el presente artículo muestra que el proceso de distribución de agua diferenciada en este sistema de riego no está mediado por la noción de derechos de agua, sino por la provisión del servicio de agua de riego que brinda el Proyecto Múltiple San Jacinto (PMSJ) a través de contratos individuales con los usuarios; así como también, por otros factores exclusivos del contexto dentro del cual se desarrolla este proceso. Asimismo, muestra que

la lucha por el agua entre los grupos de usuarios —grandes y pequeños—, en una zona productora de vid, se atenúa debido a que estos grupos están vinculados y son interdependientes por la producción de vino y singani.

## 2. El escenario

### 2.1 *El PMSJ, la fuente de agua y sus usos*

La investigación se desarrolló en el subsistema de riego Santa Ana del PMSJ, ubicado en la provincia Cercado del departamento de Tarija, Bolivia, aproximadamente a 10 km de la ciudad de Tarija (Mapa 8.1). Este proyecto nació con el propósito de regular las aguas del río Tolomosa para su aprovechamiento en la generación de energía eléctrica, dotación de agua potable para la ciudad de Tarija y riego del valle central de Tarija (Brezó y Crespo, 2004). A través de la dotación de agua para riego, el PMSJ pretendía incrementar la producción agrícola y crear oportunidades para mejorar la situación económica de la región (C3B, 2006).

La fuente de agua del PMSJ es el embalse San Jacinto. Este embalse tiene un área de inundación de aproximadamente 1700 ha; una capacidad de almacenamiento de 54 Hm<sup>3</sup> y un caudal de descarga de 900 m<sup>3</sup>/s (C3B, 2006). El agua que alimenta el embalse proviene de la cuenca del río Tolomosa. Esta cuenca es parte de la Reserva Biológica Cordillera de Sama y es una de las principales fuentes de agua de la ciudad de Tarija, así como de las comunidades ubicadas dentro de la cuenca y de las comunidades beneficiarias del PMSJ en el valle central del Tarija, aguas abajo del embalse (Medina *et al.*, 2006).

El agua del PMSJ es compartida por tres sectores de usuarios: riego, energía eléctrica y agua potable. Desde 2006, el sistema de agua potable ha sido clausurado debido a problemas de contaminación del agua (véase COSAALT, 2007; Medina *et al.*, 2006). Se estima que los volúmenes utilizados para generar energía eléctrica están en el orden de 13 Hm<sup>3</sup> entre los meses de agosto a octubre, y de 32 Hm<sup>3</sup> de diciembre a marzo. Por su parte, el sector riego utiliza alrededor de 5 Hm<sup>3</sup> anualmente, que representa cerca del 10% del volumen total del embalse.

### 2.2 *El sistema de riego y la agricultura*

El sistema de riego San Jacinto empezó a funcionar a partir de 1989 (C3B, 2006) con pocos usuarios. Posteriormente, a medida que el PMSJ iba construyendo la infraestructura de riego, más usuarios fueron habilitando tierras

**MAPA 8.1**  
**UBICACIÓN GEOGRÁFICA**

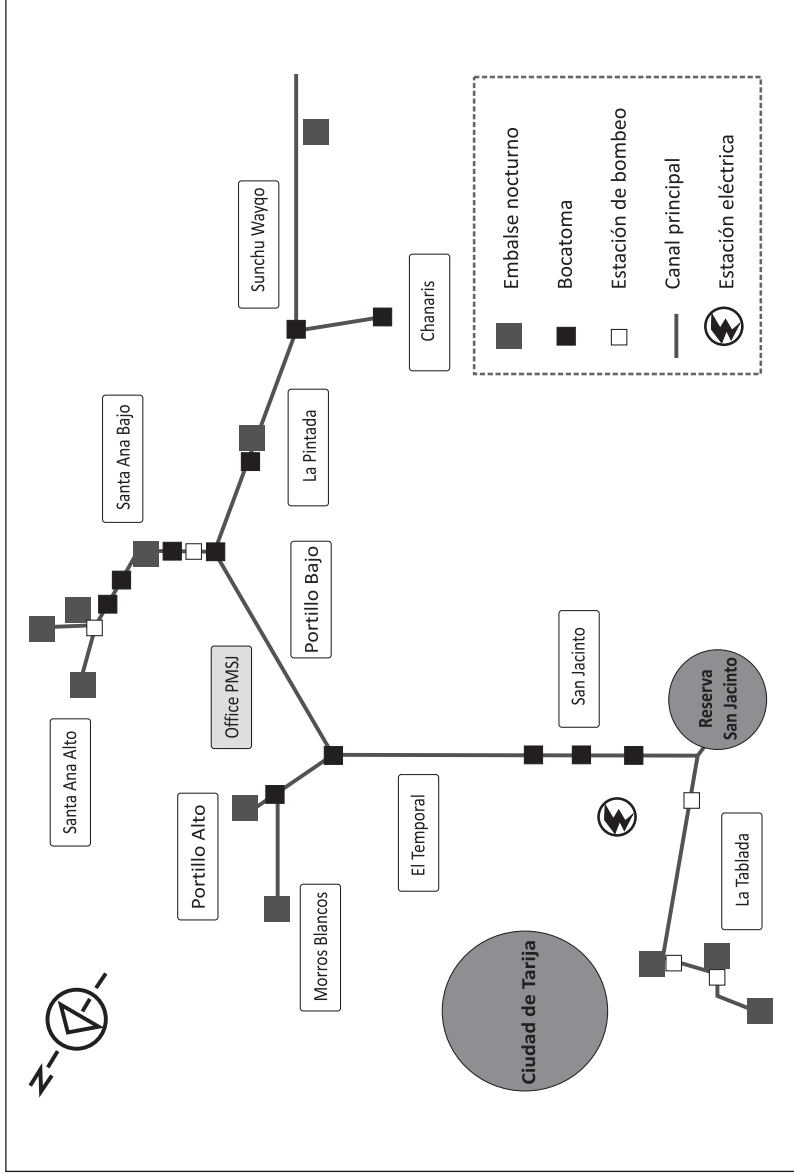


FUENTE: adaptado de <http://manuelrodriguezcuadroscolumnas.blogspot.com>; <[http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Bolivia\\_Tarija\\_Cercado.png](http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Bolivia_Tarija_Cercado.png)>.

para ser irrigadas, pues la zona de riego se caracterizaba por estar completamente erosionada. Durante esta etapa, el PMSJ promovió la habilitación de tierras a través de la compra de maquinaria pesada para alquilar a los usuarios del sistema a precios accesibles.

La construcción de la infraestructura y la habilitación de tierras han sido constantes desde que empezó a funcionar el sistema de riego, razón por la cual hoy en día el PMSJ no dispone de datos exactos sobre el área regada. Se estima que hasta el año 2009, el área bajo riego alcanzó las 2000 ha con 981 familias beneficiadas. En su etapa de diseño, el PMSJ ha previsto la irrigación de 3000 ha (GDT, 2009).

**GRÁFICO 8.1**  
**ESQUEMA DEL SISTEMA DE RIEGO SAN JACINTO**



FUENTE: van Bemmelen (2007).



A diferencia de otros sistemas de riego en Bolivia, la gestión del agua en este sistema es responsabilidad de la Unidad Desconcentrada Proyecto Múltiple San Jacinto, dependiente de la Gobernación de Tarija. Como la gestión del agua ha sido asumida por el PMSJ a través del contrato de servicio de dotación de agua (entre el PMSJ y el usuario), los usuarios no asumen ninguna responsabilidad respecto a las actividades de la gestión del agua. Es más, ellos consideran que el dinero recaudado por las tarifas<sup>1</sup> de agua es suficiente para pagar las tareas vinculadas a la gestión de agua, incluso los sueldos del personal del PMSJ.

Con el riego, los agricultores comenzaron a crecer en tierra cultivada. Santa Ana se caracteriza por tener una producción agrícola intensiva, el 97% del área está cubierta por vid. Este cultivo es el más importante de la zona y es producido tanto por empresarios/grandes, medianos y pequeños/microagricultores. Alrededor de este cultivo se establecen relaciones sociales de comercialización entre empresarios y los demás grupos de agricultores, pues estos últimos suministran materia prima a los empresarios para la producción de vino y singani. En esta relación existe un beneficio mutuo debido a que los agricultores aseguran el mercado de su producción. Sin embargo, los empresarios extraen utilidades incrementadas, quedando los otros relegados del valor agregado que representa la producción de vino y singani.

### *2.3 El contexto político, sociocultural y económico productivo*

En 2010 se llevó a cabo, por primera vez en Bolivia, la elección para gobiernos autónomos (departamentales). En Tarija ganó un opositor al gobierno nacional, sin embargo, el gobernador electo fue depuesto en 2011, acusado de irregularidades en su gestión. Actualmente, un ex asambleísta departamental oficialista ejerce de gobernador. Con la entrada del nuevo gobernador se suscitaron cambios en las direcciones de la Gobernación, incluida la del PMSJ.

Si bien, actualmente Tarija forma parte de la región más productiva del país, históricamente fue uno de los departamentos más postergados. A partir de 1996, Tarija ha cobrado mayor protagonismo en la economía nacional como consecuencia de las reformas político-económicas a través de leyes como la Ley de Participación Popular que genera ingresos por regalías, impuestos a los hidrocarburos, etcétera, lo que le ha permitido invertir en

---

1. Inicialmente el costo del metro cúbico de agua era de US\$0,25. A partir de 1997 fue de US\$0,037 y desde el año 2003 hasta el momento en que se realizó la investigación (junio 2011) era de US\$0,014.

varios proyectos de desarrollo, entre ellos el riego. Así, el PMSJ recibe hasta la fecha recursos económicos provenientes de regalías.

El departamento de Tarija cuenta con recursos naturales renovables y no renovables, siendo los más destacados el petróleo y el gas natural. Asimismo, las tierras de Tarija tienen vocación agrícola, se caracteriza por ser una zona productora de vid para la transformación en vinos y singani. El volumen anual producido de uva a nivel nacional se estima en 22.000 tm; Tarija aporta con 93%. El valle de Tarija representa el 82% (1691 ha) de la superficie total de vid a nivel nacional (2057 ha). Por su parte, la zona Santa Ana dentro del sistema PMSJ representa 43% de la superficie total. A nivel nacional, la inversión en bodegas es de US\$45 millones y genera un movimiento económico de US\$24 millones anuales (AGROSIG, 2009). Tres de las industrias vitivinícolas más importantes del país están ubicadas en la zona Santa Ana, como también cientos de pequeños productores de vid que venden su producción tanto a las bodegas como al mercado interno como uva de mesa.

Finalmente, esta zona se caracteriza por tener una población mestiza vinculada a la ciudad en términos económicos y culturales. Por su cercanía a la ciudad, las comunidades que forman parte del PMSJ cuentan con servicios de electricidad, telefonía, transporte, educación (primaria, secundaria, superior y otros), etcétera. En la zona también existen usuarios provenientes de la ciudad, muchos de ellos profesionales activos o jubilados dedicados a la agricultura y otros que han accedido a la tierra con fines comerciales. Sin embargo, continúa la migración de la población local hacia la ciudad o al exterior en busca de mejores ingresos económicos. La mayoría de las familias tiene al menos un miembro en el exterior o que ha retornado, lo cual influye en sus hábitos de vida.

### **3. La distribución diferenciada del agua**

El sistema de riego San Jacinto está dividido en seis subsistemas: Central, Morros Blancos-Portillo, San Jacinto, San Luis Temporal, Santa Ana y La Tablada. La distribución de agua entre subsistemas es diferenciada en términos de volumen, siendo el subsistema Santa Ana el mayor consumidor de agua. En la gestión 2010, Santa Ana utilizó alrededor de dos millones de m<sup>3</sup> de agua que representa el 39% del volumen total utilizado en riego. Le sigue el subsistema Central que utilizó el 35% del volumen total, mientras que el subsistema San Luis Temporal utilizó la menor cantidad de agua, con el 0,05% del volumen total. Asimismo, en Santa Ana un usuario recibió, en

2010, en promedio aproximadamente 16.000 m<sup>3</sup>, en el subsistema Central cerca de 4000 m<sup>3</sup> y en el subsistema San Luis Temporal cerca de 74 m<sup>3</sup>.

### 3.1 La distribución volumétrica entre grupos de usuarios en el subsistema Santa Ana

Para el análisis de la distribución volumétrica por grupo de usuarios en el subsistema Santa Ana se ha clasificado a los usuarios según rangos de volúmenes utilizados en: Empresarios, Grandes Agricultores, Agricultores Medianos, Agricultores Pequeños y Microagricultores. Los datos corresponden a los registros de entrega de agua del PMSJ de las gestiones 2008 y 2010 (véase Cuadros 8.1 y 8.2). Primeramente, se analiza los datos de volúmenes de agua por grupo de usuarios. Posteriormente, se analiza los datos de volúmenes de agua por usuario para las diferentes categorías.

Los datos indican que el mayor volumen es utilizado por los empresarios. Este grupo utilizó 60,4% y 55,7% del total del volumen registrado en la gestión 2008 y 2010, respectivamente. No obstante, se observa una disminución del volumen utilizado por los empresarios de alrededor de 5% entre 2008 y 2010. Esto se debe a la introducción de riego por goteo. Le sigue el grupo de los microagricultores que utilizó 17,3% y 14,1% del volumen de agua registrada el 2008 y 2010, respectivamente. Esto se debe a que este grupo es el mayor en número de usuarios; registra 79,6% y 64,4% del total de número de usuarios para el 2008 y 2010, respectivamente. También se observa una disminución en el volumen utilizado entre 2008 y 2010.

**CUADRO 8.1**  
**USO DE AGUA PARA RIEGO DEL SISTEMA SANTA ANA - GESTIÓN 2008**

GRUPOS DE USUARIOS		CANTIDAD DE USUARIOS		VOLUMEN POR GRUPO		VOLUMEN POR USUARIO
Nombre	Criterio	N.º	%	m <sup>3</sup>	%	m <sup>3</sup>
Empresarios	V > 100.000	3	3,1	901.857,0	60,4	300.619,0
Grandes	50.000 < V < 100.000	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Medianos	25.000 < V < 50.000	4	4,1	138.646,6	9,3	34.661,6
Pequeños	10.000 < V < 25.000	13	13,3	194.107,6	13,0	14.931,4
Micos	V < 10.000	78	79,6	258.204,1	17,3	3.310,3
		98	100	1492.815,3	100	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos extraídos del PMSJ.

**CUADRO 8.2**  
**USO DE AGUA PARA RIEGO DEL SISTEMA SANTA ANA - GESTIÓN 2010**

GRUPOS DE USUARIOS		CANTIDAD DE USUARIOS		VOLUMEN POR GRUPO		VOLUMEN POR USUARIO
<i>Nombre</i>	<i>Criterio</i>	<i>N.º</i>	<i>%</i>	<i>m³</i>	<i>%</i>	<i>m³</i>
Empresarios	V > 100.000	5	5,6	1.162.115,4	55,7	232.423,1
Grandes	50.000 < V < 100.000	3	3,3	178.842,3	8,6	59.614,1
Medianos	25.000 < V < 50.000	6	6,7	178.723,0	8,6	29.787,2
Pequeños	10.000 < V < 25.000	18	20,0	274.573,1	13,1	15.254,1
Micros	V < 10.000	58	64,4	293.806,8	14,1	5.065,6
		90	100	2.088.060,5	100	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos extraídos del PMSJ.

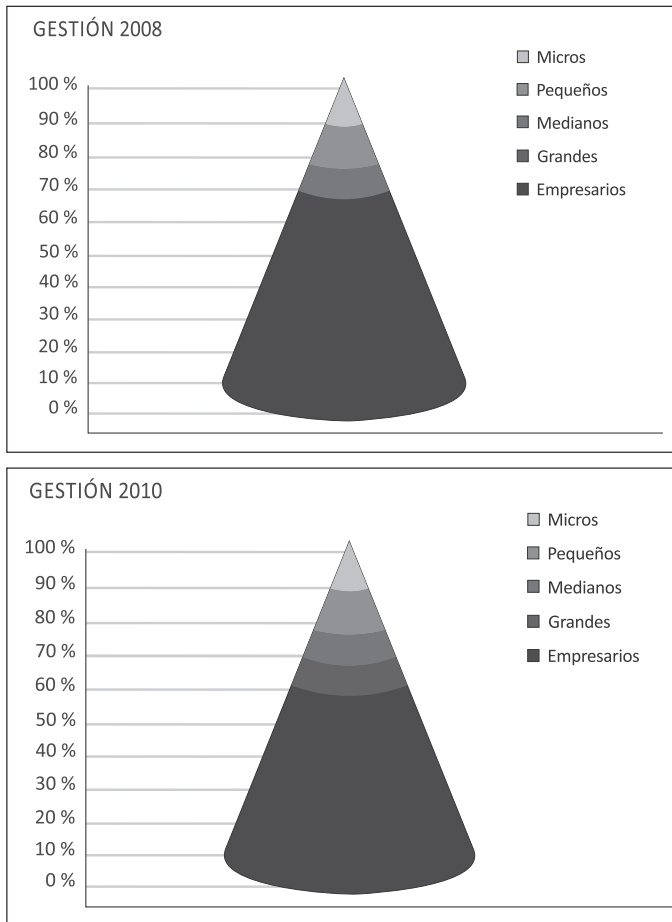
A continuación está el grupo de los pequeños agricultores que utilizó el 13% y 13,1% del volumen de agua registrada el 2008 y 2010, respectivamente. No se observa un cambio significativo en el periodo 2008-2010. Al igual que el grupo de los microagricultores, este grupo también es numeroso, el 13,3% del total de usuarios el año 2008 y el 20% el año 2010. Se observa que el número de usuarios de este grupo se incrementó en el periodo 2008-2010 (Cuadros 8.1 y 8.2). Esto se puede deber a que algunos han pasado a ser pequeños agricultores. Esto también explica la disminución del número de usuarios en el grupo de microagricultores.

Le sigue en volumen de agua utilizada el grupo de agricultores medianos con 9,3% del volumen registrado en 2008 y 8,6% el 2010 y (Gráfico 8.2). Este grupo es pequeño en número de usuarios, no obstante, se observa un incremento en la cantidad de usuarios en el periodo 2008-2010 (Cuadros 8.1 y 8.2). Es decir, que algunos agricultores han pasado a la categoría de agricultores medianos. Finalmente está el grupo de los grandes agricultores. El año 2000, este grupo utilizó en porcentaje la misma cantidad de agua que el grupo de agricultores medianos. Tiene la menor cantidad de usuarios con respecto a los otros grupos (Cuadro 8.1). No se registra usuarios dentro de este grupo para el año 2008.

Respecto al volumen de agua por usuario (Gráfico 8.3), se observa que en promedio un microagricultor recibió alrededor de 5.000 m<sup>3</sup> el año 2010, mientras que un empresario recibió en promedio cerca de 230.000 m<sup>3</sup> el mismo año; es decir, cerca de cuarenta y seis veces más. Se observa también

GRÁFICO 8.2

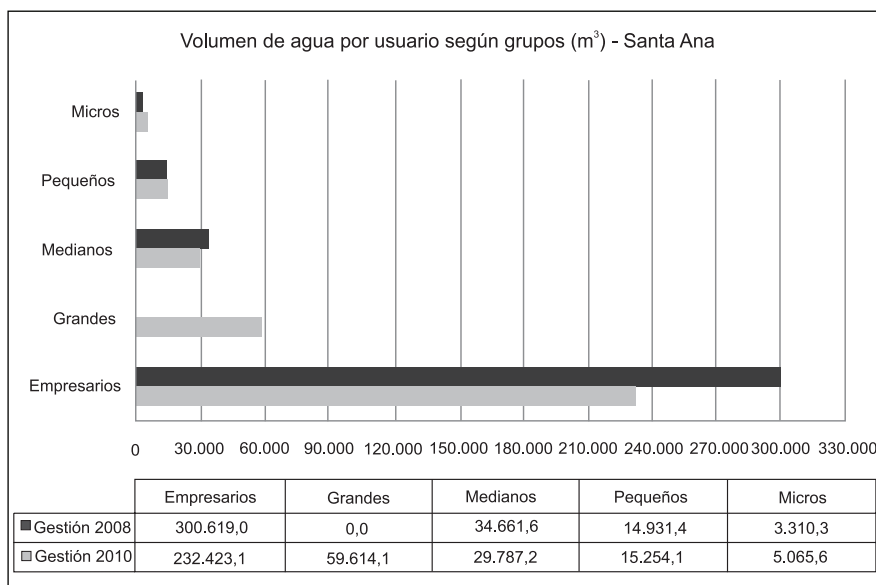
## DISTRIBUCIÓN DEL VOLUMEN DE AGUA POR GRUPO DE USUARIOS



FUENTE: Elaboración propia en base a datos extraídos del PMSJ.

que respecto al año 2008, el grupo de empresarios disminuyó el volumen de agua por usuario en 23%, mientras que aumentó para los microagricultores en un 53%. El volumen por usuario del grupo agricultor pequeño es de alrededor de 15.000 m<sup>3</sup> en 2010, tres veces más que un microagricultor y quince veces menos que un empresario. También se registra un incremento del 2% respecto al año 2008. Un mediano agricultor utilizó en promedio 30.000 m<sup>3</sup> en 2010; ocho veces menos que un empresario y seis veces más que un microagricultor. Para este grupo también se registra una disminución en el volumen por usuario en un 14%, con respecto al 2008. Por último, un

**GRÁFICO 8.3**  
**VOLUMEN DE AGUA POR USUARIO SEGÚN GRUPO**



FUENTE: elaboración propia en base a datos extraídos del PMSJ.

gran agricultor utilizó en promedio cerca de 60.000 m<sup>3</sup> en 2010, cuatro veces menos que un empresario y doce veces más que un microagricultor (véase Gráfico 8.3 y Cuadro 8.3).

Existen diferencias significativas entre grupos extremos, es decir entre empresarios/grandes y pequeños/microagricultores. El volumen de agua está en correspondencia con la cantidad de superficie regada. Por ejemplo, un empresario tiene una superficie regada del orden de 100 ha mientras que un pequeño agricultor tiene alrededor de 1 y 3 ha. Por lo tanto, el acceso al agua entre grupos de agricultores es diferenciado, haciéndose evidente una tendencia a la concentración de agua.

#### 4. La acumulación de agua para la producción vitivinícola

##### 4.1 De derechos de agua a contrato de prestación de servicios de agua para riego

Similar a la mayoría de los sistemas de riego en Bolivia, San Jacinto inició la construcción de la infraestructura de riego con aportes de mano de obra de

**CUADRO 8.3**  
**COMPARACIÓN DEL VOLUMEN DE AGUA POR TIPO DE AGRICULTOR - GESTIÓN 2010**

	Empresario	Gran agricultor	Mediano agricultor	Pequeño agricultor	Microagricultor
Microagricultor	46	12	6	3	1
Pequeño agricultor	15	4	2	1	
Mediano agricultor	8	2	1		
Gran agricultor	4	1			
Empresario	1				

FUENTE: elaboración propia.

los futuros usuarios como mecanismo para crear derechos de agua, lo que se conoce como propiedad hidráulica (véase Coward, 1990; Boelens y Doornbos, 2001; Gerbrandy y Hoogendam, 2002). Así, en esta primera etapa, el PMSJ registró a los usuarios que aportaron jornales y el número de hectáreas que regarían. No obstante, muchos usuarios no declararon el área real.

Posteriormente, debido al éxito de la agricultura en la zona, muchos usuarios comenzaron a regar áreas no declaradas, sin renovar los aportes de jornales. Esto fue posible ya que si bien el derecho se registró en función de la superficie, la entrega de agua no era proporcional a esta, sino era a demanda. De esta manera, los usuarios solicitaban agua para regar inclusive áreas no registradas y el PMSJ facturaba el volumen entregado, sin verificar si el área regada correspondía con el área registrada. Al punto que la noción de derecho de agua perdió vigencia, pues se podía hacer uso del agua solamente, cancelando por el volumen utilizado, introduciéndose de esta manera la noción de «pago por servicio de dotación de agua».

La noción de pago por servicio de dotación de agua se oficializó en 2006, a través de la introducción del Contrato de Prestación de Servicios de Agua para Riego que fue suscrito entre el PMSJ y el usuario. Para la firma del contrato, el usuario debía cumplir una serie de requisitos.<sup>2</sup> La firma de contratos continúa, pero aún no existe un registro de usuarios depurado, solamente alrededor del 10% del total de los usuarios han regularizado su situación. Por tanto, existen tres clases de regantes: regantes con documentación completa, regantes con documentación incompleta y regantes sin ninguna documentación. A pesar de esto, en la práctica todos están habilitados para

2. Los requisitos incluían: título de propiedad y plano de ubicación del terreno, fotocopia del carnet de identidad del usuario, certificación del Juez de Aguas de jornales aportados y cantidad de hectáreas a regar que se constituiría en aval de la comunidad para la dotación de agua a nuevos usuarios.

hacer uso del agua a través del contrato, lo que muestra que la entrega de agua no está mediada por la «noción de derecho» sino por la «prestación de servicio».

A diferencia de otros sistemas de riego en Bolivia que son autogestionarios, la vigencia de la noción de prestación de servicio hace que no exista un control social sobre el uso del agua. Esto, a su vez, impide que haya transparencia y equidad en el uso de agua, pues este es proporcional a la capacidad de pago del usuario. Asimismo, la vigencia de la noción de prestación de servicio hace que los usuarios no tengan obligaciones en la gestión del sistema de riego, pues no existe la relación «derecho y obligación», sino una relación de responsabilidad entre usuario y proveedor. Consecuentemente, el PMSJ tiene la responsabilidad de asumir la operación y el mantenimiento del sistema de riego.

#### *4.2 Los factores que se entretajan para favorecer la acumulación*

El uso del agua en este sistema de riego está condicionado por la disponibilidad de tierra habilitada de los usuarios, pues el área de influencia del sistema se caracteriza por estar erosionada. La habilitación de tierras ha sido un proceso continuo. Los empresarios fueron los pioneros en la nivelación de tierra, empleando maquinaria pesada propia. Continuaron esta iniciativa agricultores que disponían de recursos económicos. El PMSJ comprendió que si no se habilitaba la tierra, no se cumplirían los objetivos del proyecto, por esta razón, adquirió un *pool* de maquinaria pesada para alquilar a los usuarios a precios más bajos que el mercado.

Con tierra nivelada fue fácil acceder al agua, pues se oficializó la entrega de agua como una prestación de servicio. Esto permitió que los usuarios con capacidad económica, para acceder a tierra nivelada y a la implementación de viña, tengan mayor acceso al agua a través de la firma del Contrato de Prestación de Servicio de Agua. La capacidad económica de los usuarios también se hizo manifiesta en el uso del agua aún a precios elevados, pues inicialmente el costo del agua era de US\$0,25/m<sup>3</sup>. Así, los primeros en utilizar el agua a este costo fueron los empresarios y a medida que ellos habilitaron más tierra, también fueron demandando más agua y el PMSJ fue otorgándoles según su demanda.

Con la habilitación de tierras, también se incrementó la presión sobre el agua, por lo que se pasó de una entrega de agua a demanda libre a una entrega por turnos. Actualmente, la demanda de agua no puede ser cubierta, pues el subsistema de riego Santa Ana solo dispone de 240 l/s diarios. Consecuentemente, se redujo el volumen entregado a los empresarios.



Estas condiciones propias del sistema de riego han dado lugar a que el agua esté concentrada en pocas manos y que la acumulación no esté moldeada por los derechos de agua, ni por el control que otorgan estos, pues en este sistema no está vigente la noción de derecho de agua. Al ser la entrega de agua una prestación de servicio hay una ausencia de propiedad del derecho de agua, es decir, los usuarios adquieren el «derecho a recibir una prestación de servicio» de agua de riego, pero no la «propiedad del derecho». Consiguientemente, los usuarios grandes y pequeños, como consumidores del agua, no tienen el control que otorgan los derechos de agua, definidos como «[...] la exigencia autorizada sobre el uso de (una parte de) un flujo de agua, que incluye ciertos privilegios, restricciones, obligaciones y sanciones que acompañan esta autorización, entre los que resalta la facultad de participar en la toma de decisiones colectivas sobre la gestión y el destino del sistema» (Beccar *et al.*, 2001: 23).

Lo que se encuentra en este sistema es una relación de poder y responsabilidad entre los actores: el Estado (Gobernación de Tarija), el proveedor (PMSJ) y los regantes (clientes). Esta relación tiene cinco características: delegación, financiamiento, desempeño, información sobre el desempeño y exigibilidad (véase World Bank, 2004). En este caso, los usuarios y la gobernación delegan la gestión del sistema de riego al PMSJ. La gobernación financia la gestión del sistema de riego. El PMSJ desempeña el servicio, consistente en gestionar el sistema de riego y consecuentemente proveer el agua. Los regantes califican el desempeño del PMSJ y generan información sobre el servicio. Los regantes en base a la información actúan para fortalecer o desalentar el desempeño.

Otro factor que favoreció la acumulación de agua es la disminución del costo del agua —de US\$0,25 a 0,014 /m<sup>3</sup>— que posibilitó que los agricultores, tanto grandes como pequeños, intensifiquen el consumo del agua y favorezca principalmente el consumo de los grandes agricultores. Asimismo, la antigüedad del usuario en el sistema de riego se constituye en otro factor importante para la acumulación, pues los usuarios así como también el PMSJ a través del distribuidor de agua otorgan un valor importante a la antigüedad para acceder al agua. En consecuencia, los usuarios antiguos, entre ellos los empresarios, tratan de acceder a volúmenes de agua en proporción a la superficie cultivada que se va incrementando o, en su defecto, mantener el caudal asignado históricamente. Esto tiene consecuencias sobre los usuarios nuevos que han habilitado tierras recientemente, pues no hay disponibilidad de agua para cubrir nuevas demandas.

Otro factor importante que perjudica el acceso al agua para los pequeños agricultores, y en consecuencia crea un espacio para la acumulación,

es que muchos de ellos cultivan en tierras comunales o no tienen títulos de propiedad saneados. Este hecho les imposibilita cumplir con los requisitos establecidos por el PMSJ para la suscripción del contrato de provisión de agua. Contrariamente, los grandes agricultores tienen tierras saneadas y por lo tanto están habilitados para suscribir contratos.

Finalmente, el tipo de infraestructura de riego (bombeo o gravedad) y la posición geográfica de los terrenos son dos factores vinculados que favorecen el acceso de agua diferenciado. Por ejemplo, usuarios ubicados en zonas altas dependen de un sistema de riego por bombeo para llevar el agua hasta su terreno. Asimismo, la cantidad de agua está condicionada por la capacidad de las bombas. Estos usuarios están desfavorecidos frente a aquellos usuarios de zonas bajas que reciben el agua por gravedad.

Resumiendo, el acceso al agua es diferenciado debido a que el sistema de riego opera como una prestación de servicios donde el usuario accede al servicio en función de su demanda y su capacidad de pago. Esto está vinculado con la superficie de tierra cultivada y su antigüedad en el sistema. En consecuencia, un usuario antiguo con grandes extensiones de tierra tiene ventajas para acceder al agua sobre un agricultor pequeño, nuevo en el sistema y ubicado en la zona alta.

## **5. Los conflictos y las estrategias de reivindicación**

La distribución de agua diferenciada juntamente con la escasez de agua, como consecuencia de la infraestructura limitada, ha generado descontento entre los distintos grupos de agricultores, sobre todo entre los pequeños/microagricultores, quienes reclaman un mejor y mayor acceso al agua que les permita satisfacer sus necesidades como agricultores. No obstante, la actual distribución de agua es el resultado de la implementación de reglas de reparto establecidas por el PMSJ, pues ni los empresarios ni los pequeños/microagricultores tienen esta atribución debido a que en el sistema de riego no existe un reconocimiento de los derechos de propiedad de los usuarios. En la práctica, el distribuidor de agua, empleado del PMSJ, se constituye en una especie de «autoridad», pues es la persona que conoce al detalle los pormenores de la distribución de agua y toma decisiones al respecto.

Los pequeños/microagricultores consideran que las reglas de distribución de agua son injustas, razón por la cual demandan que sean modificadas, pero no tienen un planteamiento preciso al respecto, debido a que desconocen las características de la gestión del sistema de riego, pues nunca

se han involucrado. Por su parte, los empresarios indican que tienen problemas con otros usuarios debido al déficit de agua como consecuencia de fallas en el diseño, cuyo resultado es la limitada capacidad de los canales que no permiten satisfacer la demanda de agua. Los empresarios no cuestionan las reglas de distribución de agua, contrariamente, consideran que son favorables para todos los agricultores.

La posición encontrada sobre las reglas de distribución evidencia que la acumulación de agua afecta a los usuarios y genera conflictos, pues los pequeños/microagricultores ven reducidas sus posibilidades de acceso al agua en mejores condiciones. Asimismo, al no contar con agua, los pequeños/microagricultores se ven desalentados para habilitar tierras, a pesar de disponer de tierra y contar con recursos para el alquiler de maquinaria pesada. Otros se ven obligados a migrar en busca de mejores condiciones de vida, especialmente los microagricultores, pues no tienen la posibilidad de cultivar al menos una hectárea de viña que les garantizaría un ingreso bruto anual de alrededor de US\$12.000. Contrariamente, los empresarios disponen de uno de los insumos esenciales para la producción de vid como es el agua, lo que les permite crecer, incorporando nueva tecnología, y a su vez generar mayor riqueza.

### *5.1 Las tarifas diferenciadas para hacer frente a la acumulación*

Frente al descontento que existe en la zona por el acceso diferenciado al agua, los pequeños/microagricultores se han manifestado y reclamado al PMSJ. Al momento de la investigación, las acciones tomadas por parte de la Asociación de Regantes frente a la tendencia de «acumulación» de agua se han limitado a plantear las siguientes medidas: restringir el volumen de agua y limitar la superficie cultivada para los grandes agricultores y establecer tarifas diferenciadas según el tamaño de la tierra. Esto ha sido posible gracias al cambio de directorio de la Asociación que tiene apoyo de la mayoría de los pequeños agricultores. Sin embargo, estas medidas aún están en discusión y no han sido ejecutadas.

Dentro de las opciones de solución que visualizan los pequeños/microagricultores, para enfrentar la tendencia de acumulación de agua, está dar curso al planteamiento de tarifas diferenciadas. A través de la Asociación de Regantes, ellos pretenden establecer una escala tarifaria para el agua según el tamaño de la tierra. Por su parte, los medianos y grandes agricultores consideran que imponer una escala tarifaria no soluciona el problema de escasez de agua. En lo que coinciden tanto los grandes como los pequeños/microagricultores, así como también el PMSJ y la Asociación de Regantes es

que la ampliación de la infraestructura de riego es fundamental para evitar que se intensifique el conflicto por el agua en la zona.

### *5.2 Las relaciones de comercialización debilitan las estrategias frente a la acumulación*

La actual directiva de la Asociación de Regantes se constituye en el interlocutor para implementar las estrategias de los grupos vulnerables. Si bien esta organización fue conformada años atrás, actualmente no tiene capacidad para gestionar el sistema de riego, consecuentemente, las estrategias que plantea para solucionar el conflicto por el acceso diferenciado al agua no se basan en proponer cambios en la distribución, sino se limita a plantear tarifas diferenciadas que finalmente no modifican el acceso diferenciado entre agricultores.

Un aspecto que caracteriza a la Asociación es la falta de reconocimiento de todos sus miembros, pues los usuarios no han requerido representación para acceder al agua, debido a la relación contractual establecida entre PMSJ y el usuario individual a través de la firma del Contrato de Prestación de Servicio de Riego. Asimismo, si bien la Asociación tiene estatutos y reglamentos, estos no han sido oficializados ni consensuados. Una consecuencia de ello es que la Asociación carece de procedimientos para involucrar a todos sus miembros en la toma de decisiones, así, por ejemplo, el tratamiento de las tarifas diferenciadas no ha sido discutido ni consensuado, pues incluso algunos pequeños/microagricultores plantean otras soluciones al problema del acceso diferenciado al agua.

Los aspectos señalados le restan posibilidades a la Asociación para que se efectiven las estrategias planteadas. Esto también es advertido por los directivos del PMSJ, quienes manifiestan que el actual directorio de la Asociación es nuevo y tiene poca experiencia en la gestión del sistema de riego.

Por su parte, los empresarios no se sienten representados en la Asociación, pero conocen que el poder de la Asociación disminuye al interactuar ellos directamente con las bases, vale decir con los medianos, pequeños y microagricultores, pues están relacionados mediante la comercialización de la vid. Las relaciones entre empresarios y otros agricultores hacen que las estrategias de reivindicación sean frágiles. Pues no se identifica una agrupación de pequeños/microagricultores para hacer frente a esta situación, ni tampoco manifiestan su ímpetu para cambiar la situación actual; más bien se observa una actitud de cierta forma pasiva.

En consecuencia, los procesos de ejercicio de poder de los empresarios sobre los productores de uva en las relaciones desiguales de comercializa-

ción de la vid, también se materializan en las desigualdades en el acceso al agua, restando posibilidades de una reivindicación de los más vulnerables, pues los empresarios les garantizan un mercado de la uva seguro.

## 6. A manera de conclusión

### 6.1 *Una distribución de agua diferenciada para un mismo uso*

Los resultados de la investigación muestran que la distribución de agua en el PMSJ es diferenciada, tanto entre subsistemas de riego como entre agricultores. A nivel de subsistemas, Santa Ana consume el 39% del volumen total utilizado en el sistema de riego San Jacinto (gestión 2010) y cuenta con el 13% del total de usuarios del sistema. En consecuencia, el 87% de los usuarios de los otros subsistemas deben repartirse el volumen de agua restante. A partir de esta información puede concluirse que el subsistema Santa Ana es el mayor consumidor de agua y, por ende, está concentrando el agua del PMSJ.

En el ámbito de los agricultores, aproximadamente el 56% del volumen de agua que llegó a Santa Ana fue utilizado por los empresarios, el año 2010. En conjunto, los empresarios y grandes agricultores utilizan cerca del 64% del volumen total de agua para riego de sus propias viñas. Por su parte, los medianos, pequeños y microagricultores utilizan conjuntamente cerca del 36% del volumen total, principalmente para el riego de la vid, cuya producción es entregada a los empresarios para la producción de vino y singani. En promedio, un empresario utiliza 230.000 m<sup>3</sup>/año, mientras que un agricultor pequeño utiliza 15.000 m<sup>3</sup>/año y un microagricultor 5000 m<sup>3</sup>/año.

### 6.2 *La acumulación por derogación de derechos de agua y vigencia del contrato de prestación de servicio de riego*

Boelens *et al.* (2011) señalan que el análisis de la acumulación de agua obliga a tomar en cuenta la situación de los derechos de agua, pues las luchas y los conflictos por el agua se centran en la cuestión de los derechos de propiedad, razón por la cual, el que controla los derechos de propiedad también controla los procesos de asignación, distribución y administración de agua. Si analizamos este caso bajo este concepto, se podría concluir que los empresarios tienen control sobre los derechos de propiedad y consiguientemente controlan el proceso de asignación de agua a su favor.

Sin embargo, en el sistema de riego San Jacinto no está vigente la noción de derecho de propiedad, por lo tanto, los procesos de asignación de

agua están desvinculados de este derecho. La asignación de agua responde a un contrato de prestación de servicios que establece cada usuario con el PMSJ de manera individual, como corresponde en una entidad pública de servicios. El contrato de prestación de servicios es un acto mediante el cual las partes, en este caso el PMSJ, tiene la responsabilidad de suministrar el agua y el usuario de cancelar una tarifa por el consumo. Para cumplir con el suministro de agua, el PMSJ ha establecido una entrega de agua a demanda, la cual está determinada por la disponibilidad de agua en la zona de riego y por la cantidad de tierra habilitada que tiene el usuario del servicio.

En tal sentido, el mayor acceso al agua que tienen los empresarios no está vinculado a los privilegios que suele otorgar el derecho de propiedad, como ocupar una posición en la organización, o participar en la toma de decisiones sobre la inclusión/exclusión de usuarios al agua, o sobre los cambios en los reglamentos internos de reparto de agua, etcétera. Es decir, los empresarios tienen privilegios en la asignación de agua sin tener derecho de propiedad, ni el derecho de control.

Asimismo, al no estar vigente la noción de derecho de propiedad de agua, los usuarios del servicio de riego no tienen obligaciones para renovar o mantener los derechos de agua, solamente deben cancelar la tarifa por el servicio recibido. Tampoco están vigentes las multas o sanciones. En caso de mora, el PMSJ procede al corte, como suele ocurrir en la prestación de cualquier otro servicio.

Finalmente, dado que el PMSJ se constituye en una entidad de servicio público cuyo fin es el desarrollo de la agricultura en la región y es responsable de la provisión del servicio de agua para riego, el análisis de la acumulación para este caso debe hacerse a través de un marco conceptual que tome en cuenta las características de la prestación de servicio público, entre otros, que los usuarios se afectan unos a otros, que los empleados afectan la calidad del servicio y que el servicio no es una propiedad del usuario.

### *6.3 La tendencia a la acumulación por ausencia de una gestión colectiva del agua*

Debido a que el acceso al agua está mediado por el contrato de prestación de servicio establecido entre el PMSJ y el usuario, el PMSJ es el encargado de gestionar el sistema de riego. Consecuentemente, no hay una interacción entre usuarios del servicio alrededor de las actividades de uso y distribución de agua. Si bien existe una Asociación de Regantes, cuya función debería ser controlar la propiedad común como acontece en otros sistemas de riego, en este caso no tiene funciones y atribuciones específicas en la gestión del

sistema, por ejemplo, no establece las reglas del reparto de agua, es decir, no se constituye en «autoridad».

Asimismo, la ausencia de una gestión colectiva conlleva a que la definición de reglas no sea consensuada colectivamente, lo cual permite que el accionar del PMSJ, específicamente el del distribuidor de agua, sea discrecional o libre. Igualmente, debido a la ausencia de una gestión colectiva del agua, los usuarios no tienen conocimiento sobre el funcionamiento del sistema de riego, consecuentemente, no cuentan con capacidades para ejercer un control social.

Al no existir decisiones colectivas ni control social en la distribución del agua, los usuarios actúan independientemente, buscando satisfacer intereses individuales. Esto implica un debilitamiento de la acción colectiva para garantizar el acceso equitativo; a su vez, conlleva a un proceso de acumulación de agua por parte de los empresarios y los agricultores con más poder económico, agudizando la diferenciación social y la exclusión de los más pobres. Asimismo, como consecuencia de la ausencia de una gestión colectiva, la Asociación de Regantes no cuenta con el conocimiento para plantear estrategias válidas que hagan frente al acceso diferenciado del agua.

En este sentido se puede afirmar que, cuando los sistemas de riego son gestionados colectivamente, existe menor probabilidad de que ocurran injusticias al interior del mismo, como es la acumulación de agua, porque los principios que rigen el reparto de agua son consensuados y su cumplimiento está garantizado por el control social que ejercen cada uno de sus miembros.

#### ***6.4 Más allá del control del derecho de agua, otros elementos que propician la acumulación***

El caso de San Jacinto advierte que la acumulación de agua no está vinculada a los derechos de agua, sino que está influenciada por una serie de factores que se mezclan y son exclusivos del contexto dentro del cual se desarrolla el proceso de acumulación. Este caso nos permite ver, por ejemplo, cómo factores tales como la disposición de mayor superficie de tierra, mediante la habilitación y recursos para pagar el costo del agua, determina que los usuarios puedan acceder a mayor o menor volumen de agua.

Por otra parte, otro factor importante que influencia el proceso de acumulación es la antigüedad del usuario en el sistema de riego, que permite a los usuarios antiguos gozar de ciertos privilegios como por ejemplo mantener su consumo expresado en caudal y frecuencia de riego.

Asimismo, otros factores que influyen en la acumulación son la capacidad de la infraestructura vinculada a la posición geográfica del terreno. Por

ejemplo, los sistemas de riego por bombeo están limitados por la capacidad de las bombas, a diferencia de los sistemas de riego por gravedad. En consecuencia, los usuarios ubicados en zonas altas ven su acceso al agua condicionado a un sistema de riego por bombeo. Contrariamente, usuarios de zonas bajas se benefician con sistemas de riego por gravedad, lo que da lugar a que tengan la posibilidad de acceder a mayor volumen de agua y, por lo tanto, la oportunidad de acumular. En consecuencia, el análisis de la acumulación del agua debe tomar en cuenta el contexto donde se desarrolla.

### *6.5 Acumulación por capacidad de inversión económica*

El sistema de riego de San Jacinto y, específicamente, el subsistema Santa Ana, se caracterizan por una gran producción de vid, tendiente a ser un monocultivo, pues se constituye en materia prima para la producción de vino y singani. En este contexto, el poder económico de los usuarios diferenciados, como son los empresarios, promueve una apropiación del agua mediante inversiones. Las inversiones que realizan, para acceder a mayor cantidad de agua, no necesariamente están vinculadas con actividades relacionadas con la distribución del agua misma, por ejemplo, la construcción de su propio canal de conducción, de estanques de agua, el pago de tarifas de agua no accesibles a los demás usuarios, así como también la compra de tierra, la capacidad de habilitarlas gracias a la maquinaria propia, la capacidad de inversión para implantar cultivos de vid y el establecimiento de una industria vitivinícola.

La capacidad de inversión económica se constituye en un aspecto determinante para la acumulación. La oportunidad de inversión de los empresarios les ha permitido ser los primeros en usar el agua, lo que de alguna manera les otorgó una preferencia en el uso del agua, debido a que la entrega de agua en el sistema era/es a requerimiento. Como el requerimiento es proporcional a la tierra cultivada, los empresarios, a medida que fueron adquiriendo más tierra, también fueron accediendo al agua. No sucedió lo mismo con los demás agricultores, especialmente con los pequeños/microagricultores, pues, por las limitaciones económicas, estos no tuvieron la misma oportunidad de inversión. Lo que provocó que el proceso de habilitación de tierras sea mucho más lento para los pequeños/microagricultores y cuando consiguieron habilitar más tierra ya no les fue posible acceder a más agua, porque el agua disponible en la zona ya estaba siendo utilizada.

Así, en este sistema de riego se podría argumentar que no hay una acumulación por despojo de derechos de agua en el sentido más estricto, pues no está vigente la noción de derecho propietario del agua, pese a que cuando



se inició el proyecto se estableció la noción de la creación de «propiedad hidráulica». En San Jacinto se da una acumulación del agua por «capacidad de inversión» debido a la capacidad económica adquisitiva de los empresarios, que se manifiesta en un mayor acceso al agua de manera directa para producir su propia materia prima y en un acceso indirecto a través de la adquisición de materia prima de otros agricultores del sistema de riego.

### *6.6 Las relaciones de comercialización amortiguan el conflicto por el agua*

La producción de San Jacinto, orientada a la industria vitivinícola, determina que se establezcan relaciones de comercialización entre agricultores y empresarios, lo que establece que ambos sean interdependientes, es decir, ambos son importantes para el logro de sus objetivos. Por un lado, los agricultores tienen como objetivo tener un mercado seguro para su producción, y por otro lado, los empresarios se aseguran de contar con materia prima para responder a las exigencias del mercado. No obstante, estas relaciones sociales de producción se caracterizan por la subordinación de los agricultores al grupo económico dominante. Esta subordinación se hace manifiesta en acatar las condiciones de comercialización de la uva que establecen los empresarios. El acatamiento de las condiciones de producción, de comercialización y el precio de la uva, por parte de los agricultores que son una mayoría, ensancha la brecha de poder e ingresos entre estos y los empresarios.

El poder que tienen los empresarios en su relacionamiento con los agricultores es capilar. Según Boelens (2008) el poder capilar se teje y ejerce de manera horizontal en el día a día. El poder capilar no genera resistencia por parte del dominado, más bien es aceptado voluntariamente y genera conformidad, pues hay un sentimiento de inclusión. Esta puede ser una razón que explique el hecho de que los pequeños/microagricultores no hagan evidente el conflicto por el acceso privilegiado al agua que tienen los empresarios, pese a que afecta sus intereses y los empresarios toman ventaja de esta situación. Esto muestra que las estructuras del conflicto deben ser entendidas no solo en la realidad económica de la propiedad, sino también en las desigualdades de poder.

Asimismo, en esta relación de comercialización están excluidos aquellos agricultores que no se insertan en la producción de vid, como consecuencia de la imposibilidad de responder a las exigencias económicas de la producción de este cultivo, especialmente en la fase de implantación, lo que les obliga inclusive a abandonar la zona y dejar de usar el agua de riego de San Jacinto.

Por todo lo indicado, se puede concluir que en las relaciones de producción se construyen cadenas de dependencia, acaparamiento de recursos, procesos de exclusión. En el funcionamiento de estos mecanismos adquieren gran relevancia las capacidades relacionales y la posesión de recursos que tienen los empresarios que les permite asumir posiciones dominantes en las interacciones.

## Bibliografía

### AGROSIG

2009 Catastro vitícola del valle Central de Tarija, Fase III. Fundación AUTAPO.

### BECCAR, L., R. BOELENS y P. HOOGENDAM

2001 «Derechos de agua y acción colectiva en el riego comunitario». En: R. Boelens y P. Hoogendam (eds.), *Derechos de agua y acción colectiva*. Lima: IEP.

### BOELENS, R.

2006 «Amenaza, defensa y afirmación de los derechos colectivos en la gestión del agua». En: P. Urteaga y R. Boelens (eds.), *Derechos colectivos y políticas hídricas en la región andina*. Lima: IEP.

2008 *The Rules of the Game and the Game of the Rules. Normalization and Resistance in Andean Water Control*. Wageningen, Países Bajos: Wageningen University.

### BOELENS, R. y B. DOORNBOS

2001 «The Battlefield of Water Rights: Rule Making Amidst Conflicting Normative Frameworks in the Ecuadorian Highlands». *Human Organization*, 60(4): 343-355.

### BOELENS, R., L. CREMERS y M. ZWARTEVEEN

2011 *Justicia hídrica. Acumulación de agua, conflictos y acción social*. Lima: Fondo Editorial PUCP e IEP.

### BREZÓ, J. C. y C. CRESPO

2004 «Estudio de valoración económica del servicio ambiental de provisión de agua de la Cordillera de Sama». Informe final. La Paz: PROMETA.

### C3B

2006 *Evaluación analítica para el reordenamiento de riego en el Proyecto Múltiple San Jacinto*. Tarija, Bolivia.

- 2007 Proyecto de Innovación Estratégica Nacional. La Paz.
- COSAALT  
2007 «Plan de Seguridad de Agua para la ciudad de Tarija-Bolivia». Resumen Ejecutivo.
- COWARD, E. W.  
1990 «Property Rights and Network Order: The Case of Irrigation Works in the Western Himalayas». *Human Organization*, 49(1): 78-88.
- GERBRANDY, G. y P. HOOGEN DAM  
2002 «Materializing rights: hydraulic property in the extension and rehabilitation of two irrigation systems in Bolivia». En: R. Boelens y P. Hoogendam (eds.), *Water Rights and Empowerment*. Países Bajos: Van Gorcum.
- GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE TARIJA - GDT  
2009 «Informe de Gestión 2006-2009». Acceso 15.07.2011, disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/47816538/ruta1>>.
- INSTITUTO DE HIDRÁULICA E HIDROLOGÍA - IHH  
2002 «Valoración hidrológica de las cuencas de los ríos Tolomosa y La Victoria». Informe Final. La Paz: UMSA.
- MEDINA, R., A. SMOLDERS, J. LEBRATO, F. CORONEL y M. OROZCO  
2006 «Contaminación de la represa de San Jacinto, Tarija - Bolivia». Interpretación del Informe Técnico de la UNAM. Grupo TAR I+D. Universidad Autónoma Juan Misael Saracho y Universidad de Sevilla.
- PROYECTO MÚLTIPLE SAN JACINTO - PMSJ  
2011 Reporte interno. Tarija, Bolivia: Departamento de Riego, Proyecto Múltiple San Jacinto.
- VAN BEMMELEN, R.  
2007 «Opportunities for Irrigation Improvement: An analysis of the current water distribution and right system of an irrigation system in San Jacinto - Tarija, Bolivia». MSc. thesis. Wageningen, Países Bajos: Wageningen University.
- WORLD BANK  
2004 «Making services work for poor people». *World Development Report*. World Bank y Oxford University Press.

## DINÁMICA PALMERA Y CONTROL DEL TERRITORIO

### Impactos en la apropiación de los ecosistemas hídricos y en los medios de vida: el caso Las Pavas, Bolívar, Colombia

MARIO A. PÉREZ

#### 1. Introducción

El análisis de las dinámicas económicas locales y regionales no debe circunscribirse solo al ámbito geográfico local donde se desarrolla la actividad económica. Estas dinámicas, junto a los conflictos socioambientales que se generan entre la nueva actividad productiva o extractiva (palma por ejemplo) y los actores (empresarios) que entran a usufructuar o extraer recursos naturales en un espacio territorial específico, y las personas o comunidades que tradicionalmente han usado ese territorio y sus recursos, son el resultado de la interacción del contexto local junto con las políticas nacionales que quieren aprovechar las ventajas comparativas del territorio, promoviendo diferentes cultivos agroindustriales, en muchos casos para exportación, como el caso de la palma. Siendo así, entender el conflicto del caso Las Pavas requiere un análisis que trasciende la escala local. Dentro de esta lógica, el contexto internacional es fundamental, puesto que los procesos de especialización productiva de los países y de las regiones son también el resultado de las dinámicas económicas internacionales y de las políticas que promueven la inserción de las economías a nivel global. Así, en un contexto globalizador, el libre comercio presiona a los países a especializarse en la producción y exportación de bienes donde sus ventajas comparativas son mayores. Este proceso hace que algunos países concentren su actividad productora en bienes ricos en recursos naturales, donde las actividades económicas puedan explotar las características diferenciales de la oferta ambiental disponible. Este es el caso de la palma africana en Colombia.

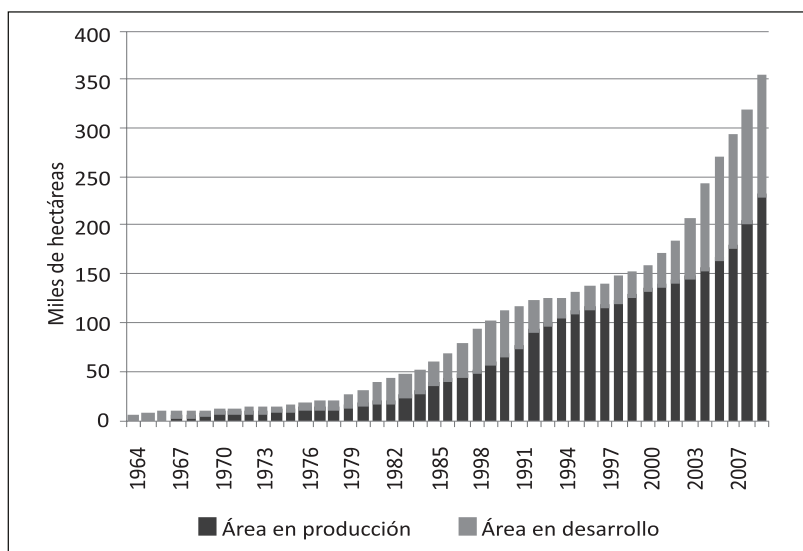
Bajo esta perspectiva, este capítulo tiene como objetivo mostrar la relación entre la dinámica palmera y el control del territorio en Colombia, a través de un caso de estudio como es el conflicto de Las Pavas (Bolívar). Este caso permite mostrar cómo el control territorial genera una apropiación de los ecosistemas hídricos y con ello se limita el acceso a los servicios ambientales que ofrecen tales ecosistemas, afectando los medios de vida de los campesinos que tradicionalmente se han beneficiado de los mismos. El capítulo parte de mostrar la dinámica palmera en Colombia en los últimos años, identificando los riesgos ambientales y sociales de la expansión del cultivo; posteriormente se presentan las políticas de promoción del cultivo de palma de aceite en el país para evidenciar el rol jugado por ellas en la expansión de este gran agronegocio; después se presenta el caso Las Pavas, señalando dos cosas: primero, la disputa corresponde al conflicto entre dos modelos de desarrollo agrario, uno modernizante y otro tradicional, con diferentes impactos ambientales y sociales; segundo, los impactos sobre los medios de vida de los habitantes de la región, a través de la expansión del modelo agroindustrial palmero y su correspondiente apropiación de los ecosistemas hídricos. Finalmente se presentan las conclusiones.

## **2. La dinámica del cultivo de palma de aceite en Colombia y los riesgos ambientales**

Colombia ocupa el cuarto lugar en la producción global de aceite de palma con una participación del 2% en el mercado mundial, siendo además el mayor productor de América Latina, con una producción que representa el 35% de la región (Fedepalma, 2008). La dinámica de producción de aceite de palma en Colombia es creciente al pasar de producir 524 mil Tm en 2000, a 777 mil en 2008, con una marcada orientación hacia el mercado externo al incrementarse el peso de las exportaciones en la producción total, del 7,3% en 1996 al 41% en 2008. El cultivo de palma es en la actualidad uno de los de mayor dinámica del sector agrícola en Colombia, siendo el cuarto con más área sembrada y ubicándose en 103 municipios de 16 departamentos del país (Fedepalma, 2010a). Mientras en la década de los años sesenta existían 18.000 ha en producción, en 2009 estas ya sumaban 365 mil, representando el 10,2% del área agrícola colombiana (3,46 millones de ha) (DNP, 2010).

El impulso al sector, en la primera década del 2000, se evidencia en el incremento del área sembrada de palma, alcanzando un promedio de 24 mil nuevas hectáreas al año (4,7% de crecimiento promedio anual), siendo este casi cinco veces superior el promedio de la década anterior (DNP, 2010). A

**GRÁFICO 9.1**  
**EVOLUCIÓN DEL ÁREA SEMBRADA DE ACEITE DE PALMA EN COLOMBIA**



FUENTE: Series *Estadísticas históricas* en FEDELPALMA (2008) y FEDELPALMA (2010b).

este ritmo, la palma será en diez años el principal cultivo en área sembrada en Colombia (Fedepalma, 2010b) (véase Gráfico 9.1).

La siembra de palma aceitera en el país se desarrolla en cuatro zonas principales: Zona Norte (Cesar, Magdalena, Urabá), Zona Central (Bolívar, Santander, Norte de Santander), Zona Oriental (Casanare, Cundinamarca, Meta) y Zona Occidental (Nariño y Chocó). En el año 2009 se estimó un total de 110,3 mil ha cultivadas en palma en la zona Norte, 99,9 mil ha en la zona Central, 135,8 mil en la zona Oriental y 18,8 mil ha en la zona Occidental. FEDEPALMA, a partir de cálculos de CORPOICA y CENIPALMA, identifican un área potencial para el cultivo de palma en el país de 3,5 millones de ha. La zona Oriental se presenta con la mayor potencialidad para la expansión del cultivo con 1,9 millones de ha potenciales, le siguen la zona Central con 693 mil, la zona Norte con 580 mil y la zona Occidental con 67 mil ha.

Las proyecciones de área sembrada y de producción de aceite de palma al 2020 en el país, por parte del Ministerio de Agricultura, reflejan la apuesta que el gobierno nacional tiene con relación al sector agroindustrial y con este modelo de desarrollo para el campo basado en la gran empresa agropecuaria. Estas proyecciones muestran que con el apoyo del gobierno nacional se llegará en 2015 a 664 mil ha y en 2020 a 996 mil. Esto representa un crecimiento en área sembrada de 125% en un periodo de diez años,

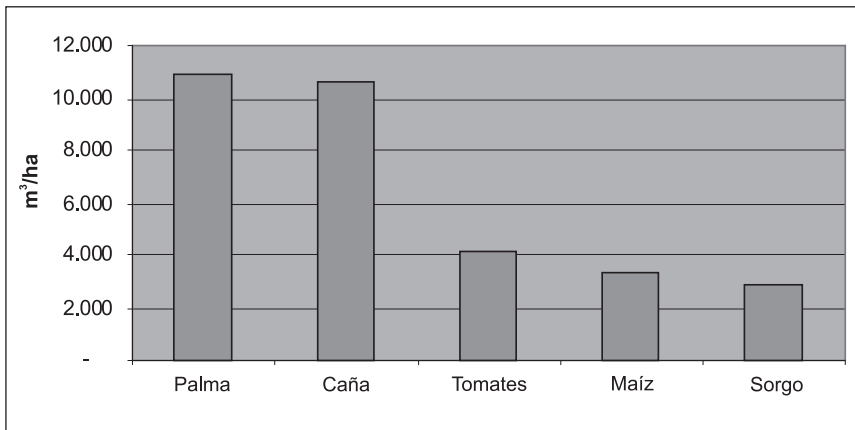
significando una inversión de US\$232 millones en un solo cultivo. Es una apuesta arriesgada en contextos de mercados volátiles y en cultivos de alto impacto ambiental que se desarrollan en zonas de gran riqueza de biodiversidad como las del Magdalena Medio, en donde las autoridades ambientales tienen grandes vacíos y limitaciones. De igual manera, se espera incrementar la producción de aceite de palma de 1,2 millones de ton en 2010 a 3,3 millones en 2020, lo que significa un incremento de 183%.

Ante este escenario proyectado, vale la pena analizar las consecuencias ambientales, en conflictos por el uso del agua, paisajísticas y de seguridad y soberanía alimentaria para el país si se destinan 3,5 millones de ha potenciales para el cultivo de palma. Si a esta perspectiva se le suma el área potencial para el monocultivo de caña de azúcar, se estaría hablando de 7,2 millones de ha en ambos cultivos. Actualmente, se estima que los suelos del territorio colombiano tienen una vocación agrícola de 14 millones de ha, de los cuales se destinan 2 millones a cultivos permanentes en 2008 (DNP, 2010). Tener sembrado 7,2 millones de ha en estos dos monocultivos, significa utilizar el 51% del área con vocación agrícola del país para los mismos, sacrificando la seguridad y soberanía alimentaria en un contexto donde los recursos financieros y de crédito para el fomento agropecuario escasean. Pero además, la disponibilidad neta para la agricultura depende de la fertilidad de los suelos y de la proporción del territorio que sea arable. En el primer caso, parte del territorio colombiano tiene problemas de baja fertilidad; en el segundo caso, acorde con la FAO, solo el 3,6% de la tierra en Colombia es arable, lo cual equivale a cerca de 4 millones de ha (Fajardo, 2001). A la vez que el 62,3% del territorio presenta algún grado de conflicto por uso del suelo (DNP, 2004 en Jaramillo, 2004). Ello evidencia con mayor claridad la presión que ejercerán estos dos monocultivos, no solo sobre los cultivos que abastecen de alimentos a la población colombiana, sino sobre los bosques y los ecosistemas hídricos.

Sobre este último aspecto cabe señalar el carácter agua-intensivo del cultivo de palma (véase Gráfico 9.2), que obliga a que cualquier proceso de especialización agrícola dirigido hacia el mismo, deba considerar como estrategia fundamental el desarrollo de Planes de Gestión Integral del Recurso Hídrico que tengan en cuenta las limitaciones ambientales asociadas a la capacidad de soporte de territorios, ecosistemas y recursos.

Bajo este panorama, la puesta en marcha de estas estrategias de agonegocios debe considerar la capacidad de las funciones ambientales del recurso hídrico. Toma lugar en un contexto donde las presiones del mercado externo y los grandes grupos económicos nacionales y transnacionales hacen que las posibilidades de gobernabilidad y soberanía del Estado, para hacer respetar los límites ecológicos, se vean cada vez más disminuidas. La autori-

**GRÁFICO 9.2**  
**REQUERIMIENTOS DE AGUA POR HECTÁREA PARA ALGUNOS CULTIVOS**



FUENTE: Chapagain, A. y Hoekstra, A. (2004). Cálculos nuestros.

dad ambiental tiene allí un gran reto para desde ya establecer señales claras para promover una gestión sostenible de una alternativa agroenergética que tiene como uno de sus insumos principales al agua, tanto en su función abastecedora como en la receptora.

En tal sentido, es necesario señalar que las proyecciones de expansión del cultivo de palma, tanto para aceite como para biodiésel, que impulsa el gobierno nacional, carecen de una rigurosa evaluación socioambiental estratégica, que permita identificar los principales impactos que estos megaproyectos tendrán en el ámbito nacional, regional y/o local. El problema emerge del impulso de un modelo de desarrollo agroindustrial en el campo promovido desde una visión desarrollista homogenizante, en detrimento de otros modelos que permitan conciliar objetivos sociales, culturales, ambientales y económicos desde la heterogeneidad de cada uno de los territorios y sus pobladores. Así pues, los impactos aquí mencionados no son exclusivos de la palma de aceite, sino de un programa de desarrollo rural que, orientado por las ventajas comparativas y ante las dinámicas del mercado mundial, ha escogido a la palma de aceite como producto bandera.

### 3. Las políticas de promoción de cultivo de palma de aceite en Colombia

El auge del sector de palma de aceite en la última década y las proyecciones optimistas del mismo obedecen a que este cultivo forma parte de



los sectores agroindustriales priorizados desde el 2000 por los gobiernos de turno. Una herramienta importante que ha ayudado a esta promoción de los agrocombustibles en Colombia es la Ley 693 de 2001. La incorporación del sector palmicultor al Programa Nacional de Biocombustibles contribuye a solucionar varias de las dificultades del mercado de oleaginosas, dentro de ellas la reducción en los precios del aceite crudo de palma, la disminución de su consumo interno, la falta de competitividad en los mercados internacionales y el aumento de la oferta mundial disponible (Salinas, 2008).

El decidido apoyo del Estado se refleja en la cantidad de recursos destinados al fomento del sector. Durante el periodo 2002-2007 se entregaron cerca de COL\$381 mil millones (US\$200 millones)<sup>1</sup> vía crédito (FINAGRO, Banco Agrario); se otorgaron COL\$102 mil millones (US\$53,5 millones) a través de garantías del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Por su parte, las inversiones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), a través del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el Programa de Investigación en Ciencia y Tecnología, el Programa Alianzas Productivas y el Programa de Coberturas Cambiarias para el sector de palma de aceite superaron los US\$74 mil millones (US\$38,8 millones). A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 incluyó un artículo que incrementa la Cuota de Fomento Palmero del 1% al 1,5% del precio de referencia de aceite de palma y de la almendra de palma (DNP, 2007b).

Al tenor de estas políticas se han establecido en el territorio nacional las llamadas Zonas Francas destinadas al sector agroindustrial de la palma y los agrocombustibles. En este contexto, el cultivo de palma en la isla de Papayal, incluyendo la finca Las Pavas, es clave para lograr la economía de escala necesaria para la operación de la planta extractora que se hará en Camagüey (Regidor) y que permitirá optimizar el transporte y procesamiento de la fruta en la zona (Comisión Independiente, 2010).

## 4. El caso Las Pavas

### 4.1 *El origen*

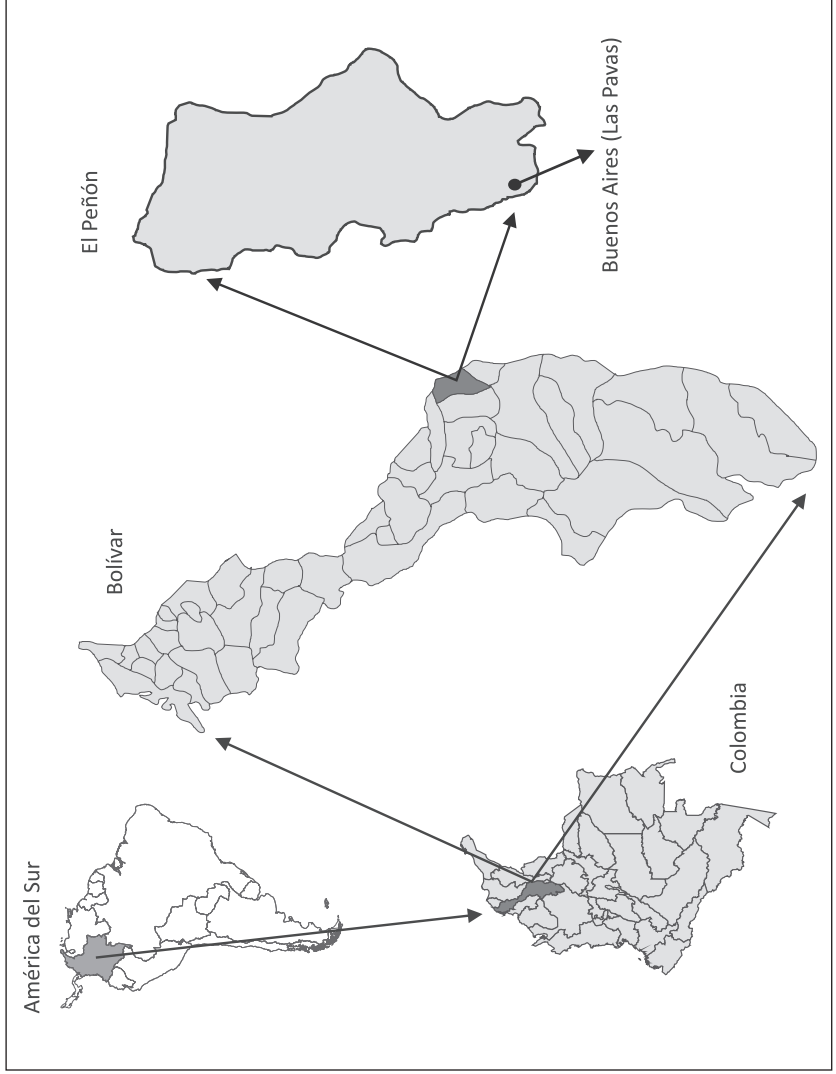
El caso Las Pavas apareció ante la opinión pública como una disputa entre 123 familias de campesinos desplazados de sus tierras y una de las grandes

---

1. Este capítulo trabaja con una Tasa de Cambio Representativa del Mercado TCRM de: COL\$1905 = US\$1 con fecha de: 15/VII/2013).

**MAPA 9.1**

**UBICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, MUNICIPIO EL PEÑÓN Y DE BUENOS AIRES Y LAS PAVAS**



empresas agroindustriales de Colombia, DAABON,<sup>2</sup> interesada en expandir sus cultivos de palma de aceite en la región. Entre 1994 y 2003 en forma extendida, y entre este año y 2009 en forma parcial e intermitente,<sup>3</sup> estas familias ocupan la finca Las Pavas,<sup>4</sup> dado su abandono por parte del propietario (véase ubicación en el Mapa 9.1). En agosto de 2006, los campesinos solicitan extinción de dominio ante el INCODER<sup>5</sup> buscando la apropiación del predio a través de una acción de Reforma Agraria. Por su parte, en marzo de 2007 el Consorcio El Labrador conformado por el grupo DAABON y Aportes San Isidro compran la finca al propietario que la había abandonado, iniciando el proceso jurídico para expulsar a los campesinos del predio; esto se logra mediante acción policial, el 14 de julio de 2009. Sin embargo, la compra, y posterior expulsión de los campesinos, se obtiene pasando por encima del proceso de extinción de dominio iniciado por INCODER en 2006. Esta irregularidad posibilitó una demanda por parte de la organización que agrupa a los campesinos de Buenos Aires desplazados de la finca Las Pavas, y con ello el reinicio del proceso de extinción del dominio sobre el predio ante una decisión de la Corte Constitucional de Colombia en el mes de abril de 2011.

Las implicaciones de este conflicto han trascendido el nivel nacional puesto que en ella ha estado vinculado DAABON, una de las grandes compañías productoras de aceite del país, la cual era proveedora de *The Body Shop*, reconocida cadena europea de artículos para el cuidado del cuerpo.<sup>6</sup> Esta situación generó que la disputa saliera al escenario nacional e internacional acompañada por una gran difusión en los medios de comunicación y por diversas campañas impulsadas por los movimientos sociales en distintas ciudades de Colombia y Europa.

- 
2. Grupo empresarial colombiano dedicado a la producción y exportación de productos agrícolas desde aceite de palma hasta bananos, mangos y otras frutas. Tiene su sede principal en Santa Marta (Colombia).
  3. La abandonan parcialmente por el hostigamiento de grupos paramilitares.
  4. La finca Las Pavas es un predio de 2842 ha, ubicado en el corregimiento de Buenos Aires, municipio El Peñón, centro-sur de Bolívar (Colombia). La zona tiene una fuerte influencia de los municipios de Regidor y Río Viejo (Bolívar), los cuales se encuentran en la isla Papayal.
  5. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural que tiene como una de sus funciones actuar en casos de reforma agraria.
  6. Como resultado de esta disputa, las relaciones comerciales entre *The Body Shop* y DAABON se liquidaron por parte de la primera para evitar la pérdida de su imagen corporativa en Europa.

#### 4.2 *Los modelos de desarrollo agrario y conflictos socioambientales*

Circunscribir el conflicto de Las Pavas al escenario local tiene limitaciones. Este conflicto no es resultado solo de una disputa por tierra entre dos actores socioeconómicos con diferentes racionalidades; ni es resultado solo de la disputa política entre palmeros y organizaciones que han apoyado a los campesinos que ocupaban la tierra en Las Pavas; sino más bien, estas disputas reflejan y son resultado del enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo rural. El primero, promociona el desarrollo del capitalismo en el campo a través de grandes empresas agroindustriales cultivadoras de palma, o de otros productos, que buscan aprovechar las ventajas comparativas explotando intensivamente los recursos naturales a través de altas dotaciones de capital. Este modelo se extiende a la gran extracción minera y a cielo abierto por medio de grandes empresas transnacionales que compiten con la pequeña minería de socabón o de río a través de cooperativas o de pequeños mineros.

Este modelo es altamente excluyente y está soportado por una estructura económica-técnica-institucional que garantiza en buena medida el éxito del mismo, a través de una muy consolidada red de apoyo que enlaza los diferentes eslabones de la cadena productiva, no solo en el ámbito nacional, sino en el internacional, incluyendo una estructura de subsidios directos e indirectos que contribuyen a su viabilidad. Este modelo busca incluir algunos pequeños propietarios campesinos a través de diferentes esquemas como las Alianzas Productivas o la Palma Campesina, que resultan siendo marginales en este gran negocio.

El otro modelo, basado en la economía campesina de pequeños propietarios, dirigido al autoconsumo y a satisfacer la demanda interna, más en el nivel local y regional que en el nacional, no usa intensivamente recursos naturales; es un soporte importante para la seguridad y la soberanía alimentaria; ayuda a preservar las costumbres y tradiciones de las comunidades; lucha por mantenerse. Este modelo combina las actividades agrícolas con las de recolección y pesca. No tiene ningún respaldo del Estado y adolece de una política sectorial que le permita su sostenibilidad en el tiempo para contribuir a mejorar la calidad de vida de los campesinos vinculados a él, los cuales además son un importante bastión para la conservación de ecosistemas estratégicos. Por el contrario, se diría que el Estado lo considera símbolo de atraso y de premodernidad, por lo que promueve su desaparición.

Paralelamente en la región, subsiste un tercer modelo de desarrollo rural y agrícola que convive con los otros dos y que es amenazado también por el modelo agroindustrial exportador. Es el vinculado a la ganadería exten-

siva, negocio afectado por el conflicto armado, caracterizado también por grandes propiedades de tierra. Este modelo ha convivido con la pequeña propiedad más fácilmente pues en ambos sistemas la maximización del uso del territorio no ha sido prioritaria. En contextos de economías cerradas, la renta del suelo y los ingresos ganaderos eran suficientes para acumular grandes volúmenes de dinero y vivir cómodamente. Por ello no usaban en forma intensiva los recursos naturales y aunque contribuyó al deterioro ambiental de las regiones, no lo hizo tan intensamente como la actividad palmera en tan corto tiempo. La actividad ganadera extensiva pudo convivir en mejor forma con humedales, caños, bosques, biodiversidad, y con la economía campesina.

Contrariamente, la palmicultura se desarrolla en una economía abierta dirigiendo su producción hacia los grandes mercados nacionales e internacionales, lo cual obliga a maximizar la renta del suelo para ser competitiva. Por la misma razón, es propensa a disminuir los costos laborales y a externalizar los costos ambientales, generando altos impactos ecológicos y un cambio muy fuerte en el paisaje. Esta realidad hace subir el precio de la tierra generándose varios efectos que se retroalimentan, como son por ejemplo los incentivos para vender la tierra por parte de campesinos y la necesidad de cultivar productos que correspondan a los mayores precios del suelo. Ello genera cambios en el uso del territorio: de ganado, pequeños y medianos cultivos comerciales, pequeña producción campesina, a palma. Con ello se produce la expulsión de los campesinos hacia las cabeceras municipales o a las grandes ciudades. Efectos son la disminución de la oferta alimentaria local y el encarecimiento de los productos básicos de origen agrícola.

### *4.3 La expansión del modelo agroindustrial palmero y apropiación del territorio hídrico*

El conflicto en la región es resultado de la puesta en marcha de una activa política de agronegocios que ha sido aprovechada por los empresarios palmeros para desarrollar sus actividades. Además de las políticas generales de apoyo al sector, vistas al inicio de este capítulo, se plantean para la zona una serie de proyectos que buscan disminuir los costos de transacción y de comercialización del producto: Zona Franca de Regidor (Bolívar) que facilitará la construcción de una procesadora de aceite; puente entre Regidor y La Gloria (Cesar); mejoramiento del sistema de puertos sobre el río Magdalena, etcétera. Luego, el contexto internacional, la política nacional y los proyectos mencionados, junto a las buenas características del suelo y el clima para el cultivo, generan los suficientes incentivos para que el sector

privado desarrolle con fuerza su proyecto palmero en la región, comprando tierras ganaderas y pequeñas fincas campesinas, apropiándose de territorios comunales como playones y humedales y promoviendo alianzas productivas con grandes ganaderos y pequeños campesinos para el cultivo de palma. Ello, además de extender la frontera palmera en la zona y aumentar la concentración de la tierra, promueve una mayor apropiación del agua y de los servicios generados por los ecosistemas hídricos. Esta situación afecta los medios de vida de los pequeños propietarios y de los campesinos sin tierra que antes podían usar estos servicios provistos por los territorios comunales de la región o incluso por las tierras ganaderas.

La nueva actividad palmera, la cual es intensiva en ocupar el territorio para maximizar su producción, se está desarrollando en un espacio ambiental aún bastante rico en ecosistemas hídricos (humedales y caños) y bosques, con una vasta y rica fauna de aves, anfibios, mamíferos, peces e insectos que son amenazados por la canalización y desecamiento de caños y humedales, la construcción de grandes jarillones y caminos carreteables, la tala de importantes extensiones de bosques para la ampliación de la frontera agrícola. Esto amenaza la seguridad y soberanía alimentaria de los habitantes de la zona que en sus actividades recolectoras se surten de los servicios ambientales de los ecosistemas hídricos tales como peces y otros animales para su consumo, estrechando también el espacio agrícola para cultivar sus alimentos en playones de uso comunitario o en algunos espacios libres de las fincas ganaderas.

Además, se pueden señalar otras características que convierten a la región en una zona promisoría para la implantación del monocultivo palmero: la existencia de tierras de baldíos nacionales, tierras de campesinos poseedores y tenedores sin títulos, región de campesinos sin tierra, tierras de usos comunales como los playones, tierras «baratas» fácilmente apropiables, tierras planas con posibilidades de mecanización, presencia de grupos al margen de la ley, entre otros. Pero igualmente, los vacíos institucionales en temas ambientales, que caracterizan a la región, permiten que la ocupación del territorio por parte del monocultivo palmero se haga con métodos altamente agresivos con los ecosistemas: a través del arrasamiento con maquinaria agrícola y motoniveladoras de las capas vegetales, de sabanas, rastrojos y bosques secundarios y la posterior quema para la «civilización», y la nivelación de los suelos para sembrar palma de aceite. Ello incluye además la desecación de humedales, la canalización de caños, la construcción de trinchos y jarillones que afectan la interconexión de los ecosistemas hídricos que abundan en la región. Pero con esta destrucción, destruyen el hábitat de donde la comunidad de la zona ha obtenido los medios de vida para subsistir.

Los campesinos del sur y centro de Bolívar, incluyendo los de la finca Las Pavas, han desarrollado medios de vida diversos que implican adaptaciones permanentes en respuesta al cambiante ambiente en que viven y en donde los ecosistemas hídricos juegan un papel preponderante. Las estrategias utilizadas para hacerse a estos medios de vida incluyen la producción agropecuaria en pequeña escala en área de sabanas y playones comunales y en predios de otros campesinos a través del sistema de aparcería, o en áreas de predios privados con ganadería extensiva, producción de especies menores y hortalizas en áreas cercanas a los domicilios, actividades de pesca y recolección de frutos silvestres. Hoy, la extensión del cultivo de palma es una amenaza creciente que incrementa la vulnerabilidad de las comunidades, amenazando las estrategias de medios de vida que la población tiene para sobrevivir en la zona.

En forma contraria, las grandes fincas ganaderas desligadas de las presiones de la maximización de beneficios, junto con la gran oferta de alimentos de los ecosistemas relativamente conservados de la región de Las Pavas y de la isla de Papayal donde se ubica esta, permitieron subsistir a los campesinos sin tierra que no requerían títulos de propiedad.

## 5. Conclusiones

A continuación se presentan una serie de consecuencias del desarrollo capitalista arriba examinado:

- *El patrón de especialización productiva basado en la explotación de las ventajas comparativas ha dinamizado al sector palmero en las décadas recientes.* Colombia se perfila en el actual mercado mundial como uno de los principales productores de aceite de palma. En el año 2007 ocupó el cuarto lugar a nivel mundial con un 2% de la producción mundial. Asimismo fue el primer productor en el continente americano al concentrar el 35% de la producción total de la región. La producción de aceite de palma en Colombia ha presentado un crecimiento sostenido en la última década: el país pasó de producir 524 mil toneladas de aceite de palma en el año 2000, a 777 mil toneladas en el año 2008.

- *El auge del sector palmero en la última década y las proyecciones optimistas del sector, obedecen a que este cultivo hace parte de los sectores agroindustriales priorizados por el actual gobierno.* Durante el periodo de 1996 y 2006, la participación promedio del valor agregado de la producción de aceite de palma en el PIB del sector agropecuario fue de 1,6%, con un cre-

cimiento promedio anual del 3,5%. Este sector se ha visto impulsado por la promoción de los agrocombustibles en Colombia. El decidido apoyo del Estado se refleja en la cantidad de recursos que se han destinado a este sector, los cuales ascienden a COL\$88.619 millones (US\$46,5 millones) a través de diferentes programas.

- *El caso de Las Pavas permite evidenciar que la política de expansión del cultivo de palma que impulsa el gobierno nacional ha carecido de una rigurosa evaluación socioambiental estratégica, que permita identificar los principales impactos que estos megaproyectos tienen en el ámbito regional y local. La implementación de esta política no ha tenido una adecuada planeación por parte de las entidades nacionales, regionales y locales que posibiliten un mayor control al desarrollo palmero y el establecimiento de mecanismos que generen una mejor distribución de los beneficios y un mayor control de los impactos. Esta política debe excluir del desarrollo del cultivo las áreas con vocación forestal y de conservación, los territorios comunales y las áreas donde la seguridad y la soberanía alimentaria son estratégicas para el país y las regiones.*

- *Buena parte de las actividades tradicionales que desarrollan los campesinos en esta zona, para garantizar su seguridad alimentaria y de subsistencia dependen de los bienes y servicios ambientales provistos por los humedales. Ello está amenazado por la expansión descontrolada del monocultivo palmero. Por tal razón, es fundamental la conservación de las funciones ecológicas y ambientales del complejo cenagoso y de las áreas boscosas presentes en el área para garantizar los medios de vida de estas comunidades.*

- *El acceso, uso y propiedad de la tierra es determinante para garantizar los medios de vida de los campesinos y para la reproducción de sus relaciones sociales, su tradición y su cultura campesina. La interacción entre la demanda social de territorio, por parte de los campesinos, junto con el patrón de concentración de la tierra ha generado en la zona un alto nivel de pobreza e inequidad y limitaciones para que los campesinos mejoren sus medios y sus niveles de vida. Ello además ha contribuido a intensificar los conflictos entre campesinos, empresas y megaproyectos, evidenciándose ampliamente por toda la región de la isla de Papayal.*

- *La industria palmera genera importantes dinámicas socioeconómicas que producen significativos cambios sociales y ambientales en la región. El ingreso de la industria palmicultora es un factor de cambio muy fuerte en las dinámicas locales y regionales, en los modelos de producción, en las relaciones sociales, en la calidad de vida de los pobladores, en la seguridad y la soberanía alimentaria y en el acceso, y la propiedad, a los activos naturales de los cuales depende la población campesina para sobrevivir.*



*La restricción del acceso al uso de ecosistemas hídricos por el creciente cultivo de palma, y la disputa de tierras en Las Pavas, limita el desarrollo de actividades productivas y afectan la seguridad alimentaria de las comunidades.* La opción de resolver el tema de la seguridad alimentaria vista solo como la posibilidad de mantener la capacidad adquisitiva para comprar los alimentos sin interesar dónde y cómo se producen, tampoco está garantizada por el monocultivo de palma. Por un lado, porque los alimentos se encarecen cuando tienen que importarse; por otro, porque la capacidad de compra de todos los miembros de la comunidad dependerá de la capacidad del sector palmero de generar los suficientes empleos que absorban toda la mano de obra desplazada por el monocultivo, ofreciendo empleos estables y de buena calidad. Sin embargo, la experiencia empírica vista en la zona, las experiencias de otros municipios y la baja intensidad del uso de mano de obra por parte del sector, no garantizan que esto ocurra. Con ello, los riesgos de afectar la seguridad alimentaria son altos.

*Entendiendo la soberanía alimentaria como el derecho de los campesinos a producir sus propios alimentos y el derecho a decidir lo que consumen, el cultivo de la palma y el conflicto de Las Pavas restringe de manera profunda este derecho.* Ello se produce a través de tres efectos complementarios: i) A través de la transformación en su modo y medios de vida: de campesino productor y recolector sin tierra a asalariado y jornalero mal pagado; ii) A través de la limitación del acceso a la tierra, a los ecosistemas hídricos y boscosos y a los territorios comunales para cultivar, cazar, recolectar o pescar; iii) A través de tener que cambiar sus patrones de consumo, porque los productos que tradicionalmente son usados para la preparación de alimentos y su propia culinaria, tendrán que ser traídos de fuera de la región, con sabores, especies y formas diferentes, y a precios más elevados.

## Bibliografía

CHAPAGAIN, A. K. y A.Y. HOEKSTRA

2004 «Water footprints of Nations». Volume 1: Main Report. *Value of Water, Research Report Series*, 16, noviembre. Delft, The Netherlands: UNESCO-IHE. <<http://www.waterfootprint.org/Reports/Report16.pdf>>.

COMISIÓN INDEPENDIENTE

2010 «Informe de la Comisión Independiente, caso Las Pavas». Bogotá: The Body Shop y Christian Aid.

## DAABON

2010 «Proyecto Las Pavas». Bogotá: Consorcio El Labrador.

## DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP (República de Colombia)

2007b «Estrategia para el desarrollo competitivo del sector palmero colombiano». Documento Conpes, 3477.

2010 «Estadísticas del sector agropecuario». <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Agriculturapecuarioforestalpescaycaza/EstadisticasdelSectorAgropecuario/InformaciónAgrícola/tabid/437/Default.aspx>>.

## FAJARDO, D.

2001 *La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia*. Roma: FAO.

2010 *Territorios de la agricultura colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

## FEDEPALMA

2008 «La palmicultura y la producción de biodiésel en Colombia». Presentación de Jens Mesa Dishington Presidente Ejecutivo, en X Congreso de Economistas de Latinoamérica y el Caribe, septiembre de 2008. <[http://www.fedepalma.org/document/2008/X\\_Congreso\\_Lat\\_01-09-08.ppt](http://www.fedepalma.org/document/2008/X_Congreso_Lat_01-09-08.ppt)>.

2010a «Historia de la palma» <<http://www.fedepalma.org/palma.htm>>.

2010b Series Estadísticas Históricas en Economía y Mercados. Consultado abril de 2010. <<http://www.fedepalma.org/economia.shtm#>>.

## JARAMILLO, D.

2004 *El recurso suelo y la competitividad del sector agrario colombiano*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

## SALINAS, Y.

2008 «Expansión de la palma». *KAS Papers*, 2, noviembre. Bogotá.

## ACUMULACIÓN DE AGUA Y FLORICULTURA EN UN MOSAICO DE TERRITORIOS DE RIEGO: el caso Pisque, Ecuador

ALEX ZAPATTA Y PATRICIO MENA VÁSQUEZ

### 1. Introducción

Los agronegocios florícolas surgieron en el Ecuador en la década de los años ochenta, en un contexto económico y político globalizador y, dentro de este, en un auge de exportaciones agroindustriales «no tradicionales». En este capítulo se hace un análisis de la situación de la acumulación de agua y la justicia hídrica en una importante subcuenca cercana a Quito y uno de los mayores centros florícolas del país, la del río Pisque. Los diversos territorios de riego allí construidos tienen historias y procesos propios que permiten hacer una comparación, en términos de acceso y derechos, de los conflictos que esta acumulación genera, y las respuestas discursivas y prácticas de la sociedad civil para enfrentar la posible injusticia hídrica generada. La historia de marginación de las comunidades, el desarrollo y las movilizaciones contemporáneos, han hecho que la realidad y las perspectivas actuales tengan manifestaciones variadas dentro de un marco de creciente conflictividad ecológica, social y política, en la cual la floricultura industrial ha adquirido un papel importante.

Tras la restitución de la democracia en 1979, en el Ecuador, se han vuelto económicamente importantes los cultivos industriales «no tradicionales» como las flores frescas cortadas (Acción Ecológica, 2000; Montúfar, 2000; Breilh, 2007). En la sierra norte-central, las transformaciones que sufrieron las grandes haciendas dejaron un puñado de latifundios en valles andinos fértiles; estos vieron en la floricultura una opción atractiva. Por otro lado, ante la necesidad de volver competitivas las flores, se crearon condiciones

fiscales y comerciales favorables, apuntaladas por una fuerte inversión extranjera en el sector (Larrea, 2006).

Desde el principio del despegue de esta actividad se ha debatido los pros y contras de la floricultura industrial. Las empresas exponen varias tendencias y consecuencias positivas económicas, sociales y ambientales de su establecimiento.<sup>1</sup> Las críticas vienen de varios frentes; Breilh (2007) demuestra los efectos deletéreos sobre la salud y el ambiente de la gente que trabaja en las plantaciones y su entorno cercano. Mena Pozo (1999) analiza el impacto de la floricultura en campesinos/as de Cayambe y concluye que, si bien la floricultura podría mejorar las condiciones económicas de gente sin trabajo asalariado, las ventajas están lejos de compensar los problemas relacionados con la salud, la seguridad alimentaria, las relaciones sociales, de género y del ambiente (véanse también, entre otros, Acción Ecológica, 2000, y Castro Romero, 2008).

Una de las principales fuentes potenciales y reales de conflicto, en el contexto de la floricultura industrial, es el uso y control del agua de riego. Las florícolas están en zonas que siempre gozaron de concesiones relativamente abundantes. Las comunidades campesinas e indígenas han luchado históricamente por el acceso y el control del agua, y las florícolas parecen representar el más reciente reto en términos de acumulación del recurso. Aquí se presenta preliminarmente el caso de la subcuenca del Pisque, cerca de la ciudad de Quito, con cinco espacios de riego que presentan diferentes historias, relaciones, conflictos y contestaciones entre actores que pretenden afincar sus territorios. Su análisis comparativo, que pretende iniciarse con este texto, irá dando luces sobre la cuestión de la justicia hídrica en una cuenca de riego andina, en términos de los problemas relacionados con la acumulación y las respuestas concomitantes de la sociedad civil en un contexto histórico cambiante y complejo.

## 2. Unas notas conceptuales

### 2.1 *Los ámbitos de análisis de los derechos de agua*

La (in)justicia hídrica, en el contexto del desarrollo florícola industrial en el área de enfoque, puede entenderse a través de los cuatro ámbitos de análisis de los derechos hídricos (Boelens, 2008) en que se analiza el agua como un

---

1. Véanse, por ejemplo, <[www.rosaprima.com/pages/2\\_4\\_floriculture-in-ecuador.html](http://www.rosaprima.com/pages/2_4_floriculture-in-ecuador.html)> y Fomin/Expoflores (s/f). Esta segunda publicación se refiere a la responsabilidad social empresarial de las floricultoras.

recurso políticamente disputado (Zwarteveen *et al.*, 2005). Se parte de dos premisas: a) en un determinado lugar y tiempo, los derechos de agua son simultáneamente *expresiones y constituyentes de las relaciones sociales y económicas entre la gente*, y b) *hay grupos de personas que están mejor situados que otros para acceder y asegurarse una provisión de agua, controlar los recursos hídricos y determinar los discursos del agua*. El acceso y control del agua son fuentes importantes de poder y predominio (Zwarteveen *et al.*, 2005: 357).

Las luchas por los derechos de agua expresan la formulación y materialización de los derechos hídricos en cuatro campos de disputa (Boelens, 2008; Boelens *et al.*, 2010): 1) El campo del *acceso, de la repartición y del uso* de un recurso siempre importante y muchas veces escaso, en términos no solo del propio recurso, sino de la infraestructura, mano de obra, del financiamiento, etcétera; 2) el nivel del *contenido de las normas, reglas y leyes* que determinan la distribución y el reparto del recurso; 3) el campo de la *autoridad* relativa a estas normas, y 4) de los *discursos* para defender, desafiar, imponer o legitimar los derechos de agua, que tienen un papel en las sociedades al legitimar el poder y enfatizar la constitución de las verdades actuales (Lessa, 2006).

## 2.2 *Los sistemas de riego y territorios hídricos*

El riego constituye un sistema o proceso sociotécnico determinado por una interrelación cercana entre las características estructurales, sociológicas y tecnológicas, dentro de una perspectiva que considera la construcción social de la tecnología en tales sistemas (Mollinga, 2003). Un concepto fundamental para entender los conflictos de acceso y control del agua en un sistema tal es el de «territorio hídrico». La definición y la relación entre sistema de riego y territorio hídrico son complicadas, pero se pueden resumir diciendo que los sistemas están delimitados espacialmente entre los usuarios directos del agua, a través de la infraestructura y la organización, mientras que el territorio es un concepto más fluido y que considera incluso actores fuera del sistema, como pueden ser ciudades fuera de las cuencas de acopio hídrico. Un territorio hídrico «es una comunidad política de muchas capas y fuertemente enraizada, en la que un esquema de pertenencia mutua permite el renacimiento del imaginario colectivo. Obviamente, no siempre las comunidades locales, sumergidas en relaciones de poder desigual y contextos globalizantes, logran tal gestión duradera. No solamente las comunidades indígenas y campesinas sino otros actores (generalmente más poderosos) tienen sus propias construcciones de “territorio”» (Boelens *et al.*, 2010: 19). También los marcos conceptuales y políticos se enfrentan cuando el objetivo

fundamental es la definición, la organización y la defensa de un «territorio hídrico» (Manosalvas *et al.*, en prep.).

El carácter sociotécnico del riego y la construcción social de los territorios se manifiestan de manera diversa pero interrelacionada en los casos analizados. Son cinco espacios de riego en la subcuenca del Pisque que comparten las fuentes primarias de agua y tienen historias dentro de un marco colonial y poscolonial en la subcuenca; sus detalles sociohistórico-culturales permiten hacer una comparación, en relación con acceso, control y conflictos de agua entre (y dentro de) comunidades, haciendas, gobiernos seccionales y, en los últimos tiempos, agroindustria florícola. A continuación se hace un análisis preliminar de esta diversidad.

### **3. La subcuenca del Pisque: un mosaico de territorios de riego en las faldas del Cayambe**

Entre las dos cordilleras de los Andes ecuatorianos se encuentran las hoyas, que son cuencas con nombres de sus ríos principales. La subcuenca del Pisque (Mapa 10.1) está en la hoya del Guayllabamba, como parte de la cuenca pacífica del Esmeraldas; sus límites son el volcán Cayambe y la cordillera Oriental al este, el macizo del nudo de Mojanda al oeste, y el cerro Cusín al norte. El Pisque nace de los páramos del Cayambe, en la cordillera Oriental, y se dirige hacia el Guayllabamba, serpenteando al suroccidente. La intrincada hidrografía generada es fundamental para la agricultura, ganadería, industria, provisión de agua potable e hidroenergía de este valle interandino (incluyendo la gran urbe de Quito).

El área de la subcuenca es de casi 115.000 hectáreas, con un 20% bajo riego (Poats *et al.*, 2007). En la parte baja, el Pisque recorre una zona donde se han desarrollado actividades agropecuarias desde hace siglos, primero por poblaciones originarias e incas, más tarde entreveradas con las mestizas. Se han ido creando varios sistemas de riego de diversa magnitud, aprovechados, entre otros, por florícolas en dos zonas de desarrollo de esta actividad, en los cantones Pedro Moncayo (en el suroccidente del área) y Cayambe (hacia el norte y oriente).<sup>2</sup> La confluencia de condiciones naturales e históricas ha hecho que hoy sean identificables varios espacios de riego para un estudio comparativo de los procesos de acumulación de agua, en térmi-

---

2. El Ecuador está dividido político-administrativamente en provincias, que contienen cantones, conformados por parroquias urbanas y rurales. Cayambe y Pedro Moncayo son cantones en la provincia de Pichincha.

**MAPA 10.1**  
**LOCALIZACIÓN DEL ÁREA DE ENFOQUE (SUBCUENCA DEL PISQUE)**  
**EN EL ECUADOR Y EN LA PROVINCIA DE PICHINCHA**



FUENTE: reelaborado sobre la base de la Cartografía: IGM 1:50.000 y 1:250.000 SENPLADES (compilación). Preparado por Marcela Alvarado, diciembre 2011.

nos de conflictos y respuestas sociales. Las características de estos espacios y sistemas de riego se presentan más adelante.

Todos los territorios de riego presentados reciben agua de los páramos circundantes en el Cayambe:<sup>3</sup> la cordillera Oriental, Cusín y Mojanda. Esta agua forma cursos aprovechados para riego, agua potable e hidroelectricidad. En promedio, estas aguas se usan en un 70% para la agricultura, y en un 15% respectivamente para agua potable y energía; casi la totalidad del riego en los Andes ecuatorianos se hace con agua de páramo (De Bièvre *et al.*, 2011). El acceso a estas aguas va desde la toma en cursos de forma directa, en las partes altas, hasta sistemas de riego en acequias y canales abiertos de

3. Detalles sobre los páramos ecuatorianos en Mena Vásconez *et al.* (2001) y Mena Vásconez *et al.* (2011).

diversa magnitud, complejidad y conflictividad (Poats *et al.*, 2007), muchos de ellos construidos hace algún tiempo con mano de obra indígena y generalmente no es para el uso de sus propias comunidades.

Las poblaciones y haciendas más cercanas a los páramos han tenido acceso más fácil y constante al agua, pero las demandas de grupos más alejados han generado relaciones muchas veces conflictivas. En la actualidad, la oferta de agua desde los páramos ha disminuido por alteraciones en este ecosistema y posiblemente el cambio climático global (véase, por ejemplo, Francou, 2004), mientras que la demanda ha aumentado (Campos, 2003). Esto ha obligado a traer agua desde fuentes cada vez más lejanas y, en algunos casos, incluso a trasvasar agua amazónica hacia la vertiente del Pacífico. Este escenario fundamental es la base biofísica para una serie de coincidencias y diferencias que conforman un mosaico de territorios de riego en el valle aguas abajo.

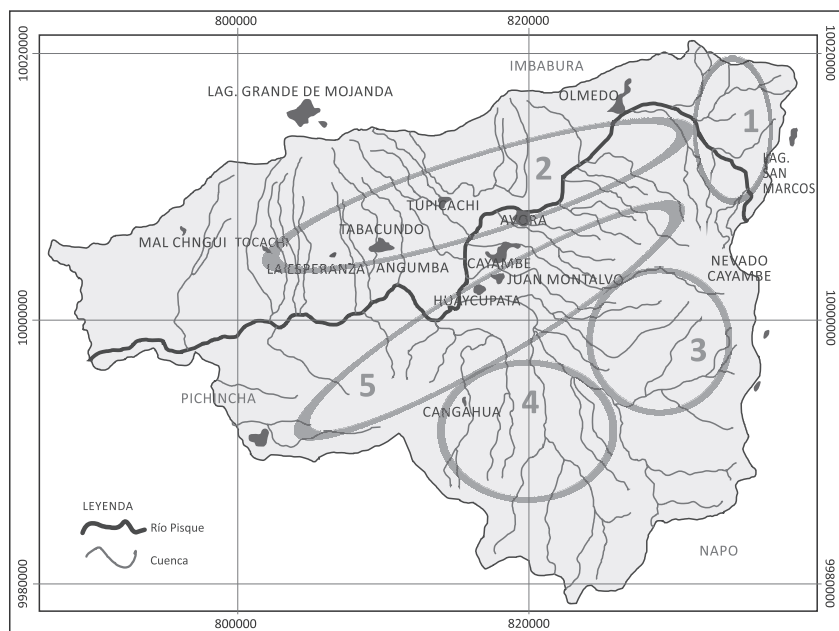
El Mapa 10.2 presenta los cinco espacios en que se puede dividir el área de enfoque: al interior de la cuenca se pueden delimitar cinco grandes territorios de riego: un primer territorio, ubicado en la «cabecera» de la cuenca, al norte del cantón Cayambe, coincidiendo espacialmente con la parroquia Olmedo. Un segundo territorio de riego, es el que se va abriendo paso desde el norte hacia el sur de la cuenca, por las estribaciones occidentales de la cordillera de los Andes, entre las parroquias Ayora (Cayambe) y Tocachi (Pedro Moncayo). Un tercer territorio de riego se ubica en la región de El Hato, en la parroquia Juan Montalvo (Cayambe), en el sur oriente del cantón Cayambe, en la zona más próxima al nevado Cayambe. El cuarto territorio, es el que se extiende por todas las estribaciones de la cordillera Oriental de los Andes, al sur del cantón Cayambe, especialmente en la parroquia Cangahua, pero también en las zonas altas de las parroquias Otón y Cusubamba. Por último, un quinto territorio de riego se extiende entre el sur del cantón Cayambe, en las áreas próximas a la carretera Panamericana, y el nororiente del cantón Quito.

Cada territorio de riego está dominado por dos o más sistemas de riego; además, en cada uno de ellos hay unas dinámicas sociales muy particulares, desde puntos de vista productivos, organizativos, culturales y étnicos. Algunos detalles se presentan en el Cuadro 10.1.

Una consideración especial con respecto a las florícolas es que, más que en cualquiera de los otros grupos usuarios, mucha de esa agua se exporta mediante «agua virtual», es decir, aquella usada para la producción de bienes y servicios. Adquiere una connotación sociopolítica profunda al considerar que las regiones que importan flores, no solo traen el bien mismo, sino toda el agua que se usó en su producción (que en el caso de las flores



MAPA 10.2  
UBICACIÓN APROXIMADA DE LOS TERRITORIOS



LEYENDAS: 1. Acequias El Calvario y San Pablo Urcu; 2. Acequia (Canal) Pedro Moncayo-Tabacundo; 3. Canales Borjatoma y Maldonado; 4. Canales Porotog y Guanguilquí, y 5. Canales Pisique y San Eloy.

FUENTE: Cartografía base: IGM 1:50.000 y 1:250.000 SENPLADES (compilación); ORSTOM-INERHI, 1993. Preparado por: Marcela Alvarado, diciembre 2011.

es notable) y que, por cierto, se dejó de usar y/o contaminar en ese país (al no hacer la producción localmente), con la concomitante sobreexplotación, daño y conflictos sobre el recurso en zonas donde el agua no necesariamente abunda (véase, por ejemplo, Sojamo, 2010).

Entre los dos sistemas «más florícolas» existen diferencias notables que hacen ver que las dinámicas van mucho más allá de una mera dualidad simplista tierras bajas-florícolas/tierras altas-campesinas. Poats *et al.* (2007) e Hidalgo (2010) hacen un detallado recuento de la historia del sistema de la acequia Tabacundo/canal Cayambe Pedro Moncayo. En breve resumen, tras casi un siglo de luchas, las organizaciones campesinas —ahora conglomeradas con otros actores en la fuerte organización CODEMIA-CPM<sup>4</sup> tienen a su cargo la gestión del sistema de riego. Esto es particularmente notable

4. Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente Cayambe Pedro Moncayo.

**CUADRO 10.1**  
**LOS TERRITORIOS DE RIEGO EN LA CUENCA DEL RÍO PISQUE**

Territorio de riego	Microcuencas aportantes.	Sistemas de riego de mayor influencia.	Áreas de influencia.	Dinámicas agrarias predominantes.
Norte de la cuenca	Río La Chimba.	Acequias El Calvario, Obando y Pumamaqui.	Comunidades indígenas de la parroquia Olmedo (Cayambe).	Sistemas de producción campesinos.
Franja occidental de la cuenca.	Río La Chimba.	Acequia Tabacundo y sistema de acequias de Cananvalle.	Parroquias Ayora (Cayambe), Tupigachi, Tabacundo, La Esperanza, Malchinguí y parcialmente Tocachi (Pedro Moncayo).	Sistemas de producción campesinos; de haciendas empresariales; y, florícolas.
Franja centro-oriental.	Río Blanquillo/ Blanco.	Canales Borjatoma y Maldonado, y sistema de acequias del directorio de aguas de Río Blanco.	Comunidades campesinas y, haciendas de las parroquias Juan Montalvo y Ayora, así como áreas periféricas de la ciudad de Cayambe.	Sistemas de producción campesinos; de haciendas ganaderas y, en menor presencia de fincas de flores.
Estribaciones sur-orientales.	Ríos Porotog y Guallimburgo.	Acequias Porotog y Guanguilquí.	Comunidades indígenas de Cangahua Alto. Aunque el Guanguilquí también riega zonas altas de las parroquias Otón y Cusubamba.	Sistemas de producción campesinos especialmente.
Franja sur-oriental baja Cayambe-Quito.	Ríos Granobles y Guachalá.	Canal El Pisque y acequias San Eloy y Cariyacu.	Mientras la influencia de las acequias San Eloy y Cariyacu se centra en la parte baja de Cangahua; la influencia del Pisque se extiende desde la parte baja de Cangahua, pasando por las demás parroquias del sur de Cayambe: Otón Cusubamba y Ascázubi; y, las parroquias del Norte y Nororiente de Quito: Guayllabamba, El Quinche, Checa, Yaruquí, Pifo y Puenbo.	Predominio de sistemas de producción empresariales, aunque también hay presencia de pequeños productores de ciclo corto y frutales.

porque este sistema da agua a una de las zonas florícolas más antiguas, grandes y poderosas del país. CODEMIA «agrupa aproximadamente a unas 2600 personas entre indígenas, campesinos, hacendados ganaderos y empresarios florícolas que firmaron el acta constitutiva»; su misión que es «[dotar de un óptimo y eficiente servicio de agua de riego [...]],<sup>5</sup> es parte de un discurso que pretende enfrentar los objetivos de la agroindustria, especialmente a través del uso de términos como «soberanía alimentaria», «procesos socioorganizativos», «medio ambiente» y «diversidad sociocultural». Es sorprendente que no se mencione algo sobre equidad en la repartición de agua —que ha sido una de sus banderas de lucha tradicionales—, lo que tal vez representa una especie de compromiso ante la heterogeneidad de actores en la organización. El hecho de que por lo menos algunos productores agroindustriales grandes sean parte de CODEMIA (una entidad eminentemente de base) puede ser un indicativo de un compromiso a largo plazo de este sector poderoso, cuyo discurso incluye la responsabilidad empresarial social y ambiental. Habrá que evaluar si realmente este compromiso se traduce, por ejemplo, en participaciones en actividades icónicas que son parte integral del discurso de CODEMIA y de las comunidades indígenas en general (la visión de CODEMIA dice: «[...] mantendrá la cultura ancestral de las mingas [...])»).

CODEMIA, tras un proceso muy complejo y duro, ha logrado la gestión del sistema y con ello equilibrar en algo el juego de poderes frente, primero, a los gobiernos seccionales que pretendían su control total, y concomitantemente, frente a las empresas florícolas aliadas de los primeros, que amenazaban con acaparar el agua. Por ejemplo, una de las resoluciones muy debatidas sobre la que se ha logrado un consenso es que no se permitirán más florícolas, una regla que puede controlarse a través de las concesiones de agua (Manuel Castillo, presidente de CODEMIA, com. pers.). Un actor importante en este contexto, el gobierno municipal de Pedro Moncayo, ha estado muy interesado en lograr que su jurisdicción sea reconocida como la mejor productora de flores del mundo; el cantón ha sido declarado oficialmente como Capital Mundial de la Rosa, con eventos, rótulos y esculturas conmemorativos muy explícitos al respecto (Foto 10.1).

Es indispensable señalar aquí que, según el nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los gobiernos provinciales planificarán, construirán, operarán y mantendrán los sistemas de riego, lo que resultaría en un gran cambio y un retroceso no-

---

5. <[http://codemia.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=63](http://codemia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=63)> (consultado el 14/10/2011).



FOTO 10.1. Rótulo conmemorativo por la declaración oficial de Pedro Moncayo como Capital Mundial de la Rosa. Íconos tradicionales del cantón, como las lagunas de Mojanda, parecen haber pasado a segundo plano ante la arremetida de la propaganda sobre las bondades de las rosas.

table en lo ganado por CODEMIA y otras organizaciones de base tras largas luchas. La nueva Ley de Aguas, que está en un complicado proceso de diseño y aprobación, así como otros instrumentos legales en ciernes, seguramente tendrán influencia en estas realidades.

En el caso del otro espacio donde las florícolas tienen un territorio notable, el del sistema del Pisque hacia el suroriente, la gestión del sistema está en manos de la Junta de Usuarios de Riego. Se trata de un sistema un poco más joven que el de Tabacundo en el cual las organizaciones campesinas y comunitarias no han logrado un nivel de poder y control como el del CODEMIA o de los sistemas hacia el oriente y el norte. La descripción de la junta solo incluye la frase «respetando la diversidad sociocultural», pero ninguna de las otras señaladas para el caso anterior. La Junta no posee una página web propia y su información está en el portal de la Cámara de Agricultura de la I Zona, una entidad tradicionalmente manejada por hacendados y empresarios.

En el norte de la cuenca, la agricultura familiar y comunitaria es dominante, por lo que podría decirse que el acceso social al riego no está marcado por las lógicas de inequidad o exclusión señalados. Sin embargo, se puede advertir una diferenciación social al interior del campesinado de la zona, lo que ha generado un proceso de acceso diferenciado al riego y que se expresa en los siguientes aspectos: hay campesinos que no han accedido al riego, entre otras razones, por carecer de tierra suficiente para la producción, porque sus tierras están sobre la cota de las acequias o porque están distantes de las

dirigencias comunitarias. Al interior de los sistemas se producen repartos desiguales de caudales: por la extensión diferenciada de las parcelas (por ejemplo en el área de influencia de la acequia El Calvario de menos de una ha a 12 ha) o por la forma en que se aplican las normas y definiciones internas sobre reparto.

En la franja occidental de la cuenca, para comprender la forma en que se encuentra distribuida socialmente el agua, conviene revisar cómo se da el reparto de agua en el sistema de riego dominante: el sistema Tabacundo. Es necesario tener presente que la acequia Tabacundo, con una longitud de 127 km (60 km desde la captación hasta la obra de toma para la conducción, más 67 km de la obra de conducción), lleva un caudal promedio de 450 l/s. Con ese caudal riega 2500 hectáreas, beneficiando a 2600 usuarios. No obstante, con la reciente administración de la acequia Tabacundo por parte de CODEMIA, se puede advertir la herencia de un reparto del agua para la agroproducción con rasgos de inequidad. Hidalgo (2010) explica cómo está distribuida el agua en esa acequia: «[...] los usuarios del primer grupo —hacendados y floricultores— a pesar de que representan una minoría (9%), actualmente concentran cerca del 47% de la tierra y de este porcentaje de tierra, los floricultores tienen el 82% bajo riego y los hacendados el 78%. En tanto, los campesinos e indígenas a pesar de representar la mayoría de los usuarios (91%), acceden únicamente al 53% de la tierra y una cuarta parte de esta permanece sin acceso al riego».

En la franja oriental, más próxima al nevado, el reparto social del agua refleja las tensiones y acuerdos, en torno al agua, entre haciendas ganaderas y comunidades, y se ha logrado un acortamiento de las inequidades. Una revisión al reparto que años atrás tenía el canal Borjatoma, da una idea de cómo se ha ido configurando el acceso social al agua en la parroquia Juan Montalvo. Cisneros *et al.* (1999) muestran el siguiente reparto de agua en ese canal: ocho haciendas (64,4 l/s; 755 ha) —ochenta familias agrupadas en tres comunidades (35,6 l/s; 185 ha)—. Total: 100 l/s; 940 ha.

La base de datos de la SENAGUA de otorgamiento de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas muestra que hasta el año 2010,<sup>6</sup> en beneficio de ese canal, el Estado ha otorgado derechos de agua que suman un total de 185,88 l/s, al amparo de catorce resoluciones administrativas. En las estribaciones orientales del sur de Cayambe, aunque podrían anotarse muchas similitudes entre este espacio y el ubicado al norte de la cuenca, hay también notables diferencias: a) Los procesos de diferenciación social al interior del campesinado tienen peculiaridades en cada uno de estos espacios

---

6. SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua, Ecuador.

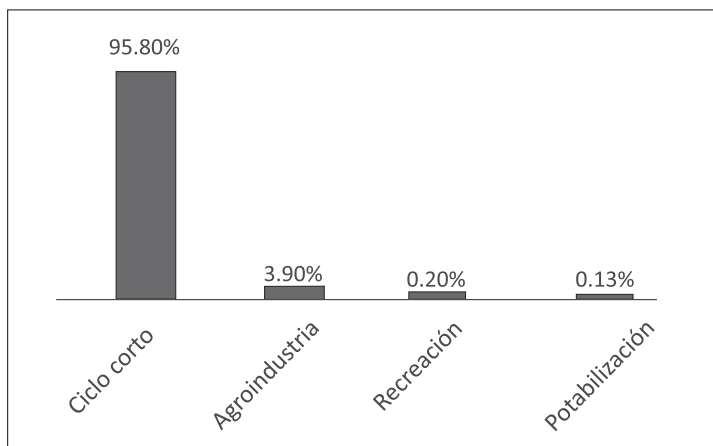
de riego; b) las dinámicas organizativas tienen especificidades en cada uno de esos espacios, tanto en lo que tiene que ver con las dinámicas en torno a los procesos de acceso a la tierra, como en los procesos de acceso al riego; c) a diferencia de lo que pasa en el norte de la cuenca, donde los sistemas de riego son mayoritariamente comunitarios, en las estribaciones orientales del sur de Cayambe los sistemas son fundamentalmente intercomunitarios, por lo que el reparto social del agua y la territorialidad tienen también sus particularidades. En el norte, el reparto está más sujeto a la discrecionalidad de las dirigencias comunitarias; en esta franja suroriental, se somete más a los acuerdos entre comunidades que hacen parte de una misma organización de regantes.

Los sistemas de riego más representativos de este espacio son las acequias Guanguilquí y Porotog. De las aguas que recorren el sistema Guanguilquí se benefician 36 comunidades y 5 haciendas; de las aguas que recorren el sistema Porotog se benefician 12 comunidades. A propósito de Guanguilquí, es necesario enfatizar lo siguiente: a) la longitud del canal Guanguilquí es de 43 km; conduce aguas que suman un caudal aproximado de 780 l/s; b) el proceso organizativo y de movilización social en torno al agua en las partes altas de Cangahua, Otón y Cusubamba explica por qué en ese sistema de riego se ha logrado que el Estado reconociera que el 92% de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas que recorren por ese canal tenga como titulares a las comunidades indígenas.

En la franja oriental baja (Cayambe Sur-Quito Norte), las organizaciones comunitarias en general, e indígenas en particular, son menos representativas cuantitativa y cualitativamente a las de los otros espacios; con ello, las resistencias a los procesos de concentración del agua por haciendas y agroempresas han tenido menor trascendencia e impacto sobre sus territorios. El sistema de riego más representativo es El Pisque. El canal tiene una longitud de 58,25 km y circulan aguas que suman un total aproximado de 5200 l/s. Actualmente, esas aguas riegan 9660 ha. Las aguas de este sistema son destinadas de forma preferente a las empresas agrícolas, pese a que los productores agroindustriales solo representan el 3,9% de los usuarios. En una publicación en 2010 de la Junta General de Usuarios del Sistema El Pisque, se presenta el siguiente gráfico de distribución de la tierra por tipo de cultivo en el área de influencia (Gráfico 10.1):

Anexa al gráfico está la siguiente nota aclaratoria: «Gracias a la información del sistema de catastro recopilada desde el año 2007, podemos presentar por primera vez un cuadro distributivo de los diferentes usos del suelo, *desvirtuando definitivamente que la agroindustria acapara y monopoliza nuestro sistema de riego*» (énfasis añadido). En realidad, no desvirtúan nada:

**GRÁFICO 10.1**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TIPOS DE USO DEL SUELO**  
**EN EL SISTEMA DE RIEGO EL PISQUE**



FUENTE: reelaborado sobre la base de datos de 2010 de la Junta General de Usuarios del sistema de riego El Pisque).

precisamente en cualquier sistema de riego donde hay concentración del agua, quienes la concentran son numéricamente pocos (dato confirmado por el gráfico); estos pocos, sin embargo, tienen más tierra que todos los demás y, además, suelen tener mucho más volumen de agua para su producción (datos que *faltan* en el gráfico). En términos generales, esa tendencia se mantiene también en las acequias de longitud menor ubicadas en este espacio.

#### 4. Conclusiones

El Pisque es una cuenca en donde, al menos en los últimos 120 años, el riego ha tenido importancia fundamental en el desarrollo de la economía agraria. El desarrollo capitalista de la agricultura en la cuenca del Pisque, en el marco de una fase de reprimarización exportadora de la economía ecuatoriana, confirma la tendencia general a tensar la relación entre las lógicas de concentración de los medios de producción (como la tierra y el agua) y su contracara, las lógicas de despojo y exclusión a esos medios de producción a grandes masas de campesinos sin otra opción que integrarse a un ejército agroindustrial de reserva. Esa tendencia es más perceptible en los territorios de riego conformados al interior de la cuenca, en donde la agroindustria

tiende a convertirse en el sistema de producción dominante (particularmente los territorios de la franja occidental y sur Cayambe-Quito). Sin embargo, si se tiene presente que la cuenca del Pisque es una de las cuencas de mayor desarrollo capitalista de la agricultura, no deja de ser una importante particularidad la persistencia de «territorios de riego» campesino-indígenas (como los de la cabecera de la cuenca o la franja suroriental), pero también la importante presencia de sistemas de riego campesinos y «multiclasistas» en los demás territorios de riego.

Ello se explica bien en el contexto de una cuenca donde tuvo su génesis el movimiento indígena del Ecuador; donde, pese al desgaste de largos años de lucha política, se ha logrado conservar una importante capacidad organizativa y de movilización social (particularmente en torno al agua) que ha dado reiteradas pruebas de su voluntad de resistir a las lógicas de expansión del capital (lo que en ocasiones ha incluido la variante de «negociación» inteligente, como en el caso Tabacundo). La presencia e importancia del riego campesino se explica también —y esto no es menos importante— por el desarrollo de los sistemas de producción campesinos (que, según la zona de la que se trate, tienen por eje la producción de cebolla blanca, pastos, papas, maíz u hortalizas) y por una importante inserción en los mercados de ciudades como Cayambe, Ibarra o Quito, lo que en conjunto ha acrecentado su importancia económica. El riego contribuyó a potenciar la economía campesina del Pisque; con ello los campesinos de esa cuenca, indígenas o no, lograron preservar su condición de productores agrarios, independientemente del hecho de que para asegurar su reproducción social muchos hayan debido buscar en su inserción en el mundo de la agroindustria empresarial, la posibilidad de complementar —vía salarios— los ingresos de la familia.

La intervención estatal en la zona se ha dado a través de dos mecanismos: a) la dotación de infraestructura de riego y, b) el otorgamiento de derechos de agua. En relación con la dotación de infraestructura de riego, el Estado privilegió el apoyo a lo que, en su momento, aparecía como el sector más avanzado del agro: la producción de pastos para la ganadería de leche, la horticultura y fruticultura (acequia Tabacundo y luego canal El Pisque) y floricultura (proyecto Cayambe-Pedro Moncayo), atendiendo solo lateralmente los requerimientos de infraestructura del riego campesino (generalmente, merced al ejercicio de la presión social); el ejemplo más representativo de esa atención es el llamado Proyecto Cangahua. En cuanto al otorgamiento de derechos de agua, en términos generales, el Estado ha refrendado un reparto inequitativo configurado históricamente, saturando de concesiones de derechos de agua el caudal disponible (lo que ha obligado a pensar en proyectos de trasvase «de los ríos orientales»), privándos-



se el propio Estado de la posibilidad de convertirse en un ente regulador que pudiera contribuir a una distribución socialmente más justa del agua en la cuenca analizada, con un enfoque de la disponibilidad actual y futura de la cuenca, así como de las demandas potenciales, por la vía de la asignación o reasignación de derechos de agua; dicho de otro modo, en cuanto al reparto social del agua en esta unidad hidrológica, el Estado redujo su papel al rol de un *legitimador pasivo*, en desmedro de uno de *regulador activo*.

La agenda neoliberal —que sigue vigente y se manifiesta entre otras cosas a través del anotado impulso a las empresas florícolas en espacios particularmente apropiados— se enfrenta principalmente a las cosmovisiones, acciones y discursos de las comunidades campesinas e indígenas, a veces conglomeradas en organizaciones poderosas como CODEMIA. Esto se ve, a su vez, atado a las realidades histórico-ecológicas de una región con tierras altas y quebradas (adonde fueron relegadas muchas de estas comunidades), y valles bajos y planos (como los que han heredado las florícolas de las haciendas, con grandes sistemas de riego). Los conflictos entre los territorios construidos y defendidos por los diferentes actores son obviamente mayores en estos segundos escenarios, donde las comunidades luchan en sus territorios por evitar la acumulación de tierras y acceder a oportunidades equivalentes para realizar sus actividades productivas (que potencialmente podrían ser incluso florícolas industriales). En las tierras altas, por las razones histórico-ecológicas señaladas, los conflictos territoriales son menores, pero no dejan de existir en cuanto a las relaciones obvias entre las tierras altas, donde están las fuentes del agua, y las tierras bajas que la reclaman, por un lado, y, por otro, entre las mismas comunidades donde se desarrollan procesos endógenos de desequilibrio.

Con todo esto, y la existencia de procesos como el trasvase entre cuencas y la participación cada vez más intensa de actores poderosos, la lucha por las aguas del Cayambe seguirá generando interrelaciones complejas y difíciles. En términos de acceso, la crecientemente escasa agua de páramo será un elemento cada vez más contestado. Las reglas, emanadas desde lo alto a través del COOTAD, tendrán un efecto notable en el manejo de las aguas de riego en esta y otras cuencas del país y sus territorios, aunque las reglas locales y consuetudinarias seguramente continuarán como un elemento fundamental dentro de las comunidades. La manera en que reaccionen los sistemas «más campesinos» está por verse, pero se pueden prever más movilizaciones como la que ya se dieron contra la propuesta de Ley de Aguas en el 2010, si se atenta contra sus formas de manejo, consagradas precisamente en el tipo de sistemas ahora categorizados como «comunitarios». Los discursos posiblemente se radicalizarán: los usuarios menos poderosos

blandirán la bandera de la soberanía alimentaria y autodeterminación en sus territorios; los gobiernos seccionales, la del beneficio a las mayorías y la participación democrática; y las empresas, la de la eficiencia, generación de empleo y responsabilidad social y ambiental.

## Bibliografía

### ACCIÓN ECOLÓGICA

- 2000 «Las flores del mal. Las floricultoras y su crecimiento acelerado», *Alerta*, 88, marzo.

### BOELEN, R.

- 2008 *The Rules of the Game and the Game of the Rules. Normalization and Resistance in Andean Water Control*. Wageningen: University of Wageningen.

### BOELEN, R., D. GETCHES Y A. GUEVARA GIL

- 2010 «Water Struggles and the Politics of Identity». En: R. Boelens, D. Getches y A. Guevara Gil, *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*, pp. 3-25. Londres: Earthscan.

### BREILH, J.

- 2007 «Nuevo modelo de acumulación y agroindustria: las implicaciones ecológicas y epidemiológicas de la floricultura en Ecuador». *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(1): 12-91.

### CAMPOS, A. M.

- 2003 *Estudio integrado de la cuenca del río Pisque, cantón Cayambe, Ecuador*. Quito: XXXI Curso Internacional de Geografía Aplicada. Centro Panamericano de Estudios e Investigaciones Geográficas (CEPEIGE).

### CEAS

- 2003 *Primer Informe Técnico Anual del Proyecto*. Ruptura del ecosistema florícola e impacto en la salud humana en Cayambe: abordaje participativo hacia un ecosistema saludable. Quito: (manuscrito).

### CASTRO ROMERO, V. N.

- 2008 «Colombia: los trabajos de las mujeres en la floricultura». *Comercio, género y equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política*. Bogotá: IDRC/IGTN.

### CISNEROS, I., Á. ZAPATTA, O. SÁNCHEZ Y E. NARVÁEZ

- 1999 *Organización campesina y gestión de riego*. Quito: Camaren/Cesa.

- DE BIÉVRE, B., V. ÍÑIGUEZ y W. BUYTAERT  
 2011 «Hidrología del páramo: importancia, propiedades y vulnerabilidad». En: P. Mena Vásconez *et al.* (eds.), *Páramo. Paisaje estudiado, habitado, manejado e institucionalizado*. Quito: EcoCiencia/Abya-Yala/ECOBONA.
- FOMIN/EXPOFLORES  
 s/f *Flores y asociatividad con responsabilidad social empresarial*. Folleto publicitario. Quito.
- FRANCOU, B.  
 2004 «La recesión de los glaciares en el Ecuador». *Serie Páramo*, 23: 45-73.
- HIDALGO, J. P.  
 2010 *Dinámica de acumulación de derechos de agua y conflictos. Estudio de caso de la Acequia Tabacundo, Ecuador*. Tesis de Maestría, Irrigation and WaterEngineering Group. Wageningen: Universidad de Wageningen.
- LARREA, C.  
 2006 *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuesta para un debate*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional /EcoCiencia.
- LESSA, I.  
 2006 «Discursive struggles within social welfare: restaging teen motherhood». *British Journal of Social Work*, 36: 238-298.
- MANOSALVAS, R., P. MENA VÁSQUEZ y R. BOELEN  
 (en prep.) «Los territorios hídricos en los Andes del Ecuador: un concepto en construcción». Presentado para el libro *Territorialidades*. México: IIESES-UV, Complexus ICTS+i (UNRC) y RIPPET, UNAM.
- MENA POZO, N.  
 1999 *Impacto de la floricultura en los campesinos de Cayambe*. Quito: IE-DECA.
- MENA VÁSQUEZ, P., G. MEDINA y R. HOFSTEDE (eds.)  
 2001 *Los páramos del Ecuador. Particularidades, problemas y perspectivas*. Quito: Proyecto Páramo y Abya-Yala.
- MENA VÁSQUEZ, P. *et al.* (eds.)  
 2011 *Páramo. Paisaje estudiado, habitado, manejado e institucionalizado*. Quito: EcoCiencia/Abya-Yala/ECOBONA.

- MOLLINGA, P.  
2003 *On the Waterfront. Water distribution, technology, and agrarian change in a South Indian canal irrigation system.* Water Resources Series. Wageningen: Universidad de Wageningen.
- MONTÚFAR, C.  
2000 *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988.* Quito: Abya Yala.
- POATS, S., Á. ZAPATTA y C. CACHIPUENDO  
2007 *Estudio de caso: la acequia Tabacundo y las microcuencas de los ríos Pisque y La Chimba en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, provincia del Pichincha, en el norte del Ecuador.* Proyecto Visión Social del Agua en los Andes. Quito: Agua Sustentable-IDRC.
- SOJAMO, S.  
2010 *Merchants of virtual water - the «ABCD» of agribusiness TNCs and global water security.* Londres: Grado de MSc, Water Science and Governance, King's College.
- SUÁREZ, L.  
2002 «Los páramos como paisajes culturales en el Ecuador». En: E. Mujica (ed.), *Paisajes culturales en los Andes.* Lima: UNESCO.
- ZAPATTA, Á., P. MENA VÁSCONEZ, J. BREILH y M. HERNÁNDEZ  
2012 *Acumulación de agua y floricultura: una aproximación desde el caso de la cuenca del Pisque, Ecuador.* Quito: Programa Justicia Hídrica. En <[www.justiciahidrica.org](http://www.justiciahidrica.org)>.
- ZWARTEVEEN, M., D. ROTH y R. BOELEN  
2005 «Water rights and legal pluralism: beyond analysis and recognition». En: D. Roth, R. Boelens y M. Zwartveen (eds.), *Liquid Relations.* New Brunswick, Nueva York y Londres: Rutgers University Press.



## II

### INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y CONTAMINACIÓN

«**P**ara qué cree usted que aquí han reunido los señores ingenieros como mil peones? Van a abrir un canal doscientos metros más alto que su bocATOMA...

Dentro de poco a usted también, amigo, no le van a alcanzar los pañuelos ... Por qué cree que hay, ahora, en la mina cuarenta ametralladoras?».

JOSÉ MARÍA ARGUEDAS  
[*Todas las sangres*, 1964].

«Cerca de dos tercios del Oriente de Ecuador se divide en bloques para exploración y explotación, mientras que en la Amazonía peruana la cifra está más cerca de las tres cuartas partes. Entre 2004 y 2007, la proporción del área de la cuenca en concesión aumentó alrededor del 14% al 70%».

ANTHONY BEBBINGTON *et al.*  
[*Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*, 2010].



## ¿DESPOJO POR ACUMULACIÓN? Minería, agua y justicia social en el Altiplano boliviano

TOM PERREAULT

### 1. Introducción: geografías de minería, agua y subsistencia en el altiplano boliviano

La minería ha sido durante mucho tiempo una característica determinante de la economía política boliviana. Las minas de plata de Potosí fueron alguna vez las más ricas del imperio español, por ello, en el siglo XX, las minas de Oruro hicieron de Bolivia un importante exportador de estaño; y al barón del estaño, Simón Patiño, uno de los hombres más ricos del mundo (Nash, 1993). Hoy en día, las rentas mineras ayudan a financiar las políticas sociales del presidente Evo Morales (Kohl y Farthing, 2009). Pero si bien el Estado boliviano siempre ha dependido de la extracción de recursos, estas actividades han hecho poco para promover el desarrollo local o regional. En efecto, Potosí y Oruro están hoy en día entre las regiones más pobres del país. Como el primer presidente boliviano de etnicidad indígena, Evo Morales se ha comprometido a mejorar las condiciones económicas y la voz política de la mayoría indígena y campesina del país, a la vez que mantiene su compromiso de desarrollo de los recursos minerales del país, muchos (si no la mayoría) de los cuales se encuentran en o junto a las comunidades indígenas (Perreault, 2012). Como resultado, muchos pueblos indígenas campesinos en Bolivia se encuentran atrapados en la contradicción, entre las promesas del gobierno de mayores oportunidades económicas y políticas, y el fantasma de la extracción ampliada de los recursos y la contaminación concomitante en sus tierras.

Este dilema es, en muchos aspectos, emblemático de una contradicción estructural más amplia y fundamental entre la economía extractiva y la

economía agropastoril. Prácticamente todas las formas de minería implican impactos espacialmente extensos y de largo plazo sobre los paisajes y los sistemas ecológicos, entre los cuales, los de más largo alcance conllevan impactos sobre el agua (Bridge, 2004). La minería requiere grandes cantidades de agua, utilizada en la perforación y excavación (para lubricar y enfriar los taladros de perforación y reducir el efecto de polvo), pero especialmente en el procesamiento del mineral (para separar los minerales de roca triturada por medio de la gravedad o con lodos que contienen cianuro, ácidos o sustancias químicas). El agua, bombeada desde más abajo del nivel freático, a menudo se acidifica a través del contacto con la roca de oxidación, se bombea a estanques de contención o simplemente a cursos de agua (ríos o lagos) cercanos, y puede afectar negativamente la cantidad y la calidad del agua subterránea.

El agua utilizada en el procesamiento del mineral se mezcla con metales pesados y puede llevar cianuro, de uso común en los modernos procesos de lixiviación en pilas. Cuando los pasivos ambientales (roca excavada y desechada de la mina) se exponen al agua y el aire, la oxidación de los sulfuros metálicos acidifica la roca y el suelo circundante, lo que lleva a un drenaje ácido de la mina, mientras el agua —ya sea lluvia o agua que se bombea fuera de la mina— fluye a través de los residuos. El drenaje ácido afecta a los sistemas ribereños aguas abajo, con impactos que duran décadas o incluso siglos después de abandonar una mina (Montoya *et al.*, 2010; Zamora *et al.*, 2010). Como resultado, la minería tiene un impacto significativo, tanto en la cantidad de agua (con los retiros a gran escala que se hacen aguas arriba de las minas) y la calidad, con aguas residuales que se liberan (intencionalmente o no), aguas abajo de las minas y los centros de procesamiento (Bridge, 2004).

Si bien los impactos más obvios y directos de la minería tienen que ver con la cantidad y calidad del agua, la demanda de agua por parte de los operadores de la mina también puede influir drásticamente en el acceso al agua para los usuarios/as en competencia, y en las estructuras legales que dan forma a los derechos de agua. En el caso de Bolivia, los pequeños productores y productoras agrícolas han tenido históricamente derechos de agua mal definidos, mientras que los de las minas están claramente estipulados en el código minero del país (Perreault, 2008). Además, la contaminación del agua relacionada con la mina puede afectar negativamente a los cultivos y el ganado, y plantea una serie de riesgos para la salud de los seres humanos.

Así, los problemas con la disponibilidad y la contaminación del agua pueden limitar los medios de subsistencia —así como la calidad de vida— de poblaciones que viven aguas abajo de las minas. El acceso al agua de las

poblaciones locales, el uso del agua y las percepciones sobre el agua están moldeados por las actividades mineras, a menudo en forma dramática. En este sentido, entonces, podemos decir que las geografías del agua y la minería son coproducidas: la minería no puede ocurrir sin agua, y las actividades mineras a su vez, dan forma a las geografías de la calidad, la disponibilidad, el acceso y la utilización del agua (Budds e Hinojosa, 2012).

## 2. La minería, agua y medios de vida en el valle del río Huanuni<sup>1</sup>

El río Huanuni desemboca en el lago Uru Uru, una extensión al norte del ecológicamente frágil lago Poopó, una cuenca cerrada del altiplano central de Bolivia. Huanuni, una de las dos últimas minas restantes operadas por la firma estatal COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia), puede ser la más importante fuente de contaminación por metales pesados, productos químicos y escurrimiento ácido en la región. En sus casi cien años de funcionamiento, nunca ha tenido un dique de colas (centro de retención) adecuado para contener los residuos de minería; en su lugar descarga el agua sin tratar y los materiales de desecho directamente en el río Huanuni, que fluye a través de más de una docena de comunidades indígena-campesinas, en su camino hacia el lago Uru Uru.

Un estudio realizado por Quintanilla y García (2009) identificó metales pesados como plomo, arsénico, cadmio, hierro y zinc en los ríos en toda la cuenca del Poopó —en todos los casos, los niveles permitidos por la legislación boliviana se excedían. Se encontraron resultados similares en un estudio del río Huanuni por Montoya *et al.* (2010), que informó de un pH bajo (3,5) y concentraciones excesivas de cadmio, plomo, hierro y zinc. No hay duda, entonces, de que la actividad minera en la cuenca Huanuni tiene un efecto sobre la calidad del agua.

- 
1. La información presentada en esta sección se basa en ocho meses de investigación de campo en Bolivia entre 2009 y 2011, que incluye un período de seis meses durante 2011. El trabajo de campo incluyó encuestas y entrevistas con 126 hogares en 14 comunidades campesinas indígenas afectadas por la contaminación minera. Llevé a cabo todas las encuestas-entrevistas personalmente en español (o en algunos casos en quechua, con la ayuda de un asistente de investigación local). El trabajo de campo también comprendió 36 entrevistas semiestructuradas en profundidad con funcionarios de agencias estatales y empresas mineras, líderes comunitarios, investigadores y activistas; el análisis químico del agua y de muestras de suelo tomadas en el río Huanuni y su afluente, el río Santa Fe (las muestras se analizaron en el laboratorio de análisis químico Spectrolab de la Universidad Técnica de Oruro), y la observación directa y participativa en una serie de reuniones de la comunidad, foros públicos, inspecciones de minas y otros eventos.



Después de una turbulenta historia que ha visto la nacionalización (durante la Revolución Social de 1952) y la privatización (durante la primera ola de reformas neoliberales en 1985), la actividad minera en Huanuni se ha incrementado sustancialmente durante la última década. En 2002, COMIBOL retomó el control de la mina tras el colapso de un acuerdo de corta duración con la firma británica Allied Deals (López *et al.*, 2010). La Corporación Minera de Bolivia - COMIBOL siguió funcionando con una plantilla reducida, en conjunto con las cooperativas mineras que excavaban secciones de la mina. En 2006, un enfrentamiento entre mineros de COMIBOL y cooperativistas dejó 17 muertos y llevó al Estado a absorber las cooperativas, lo que aumentó la fuerza de trabajo de la COMIBOL de 700 trabajadores a más de 4500 (Howard y Dangl, 2006). La fuerza de trabajo ampliada ha permitido y a la vez ha necesitado un aumento de la producción, de 400 toneladas de mineral extraído a diario en 2006, a más de 1000 toneladas diarias en 2010, un cambio que fue facilitado por el aumento de los precios del estaño (López *et al.*, 2010; MMM, 2009).

Si bien, la reactivación de la mina de Huanuni puede ser una bendición para los mineros, COMIBOL y el presupuesto del Estado, el aumento de la producción ha significado una mayor contaminación aguas abajo de la mina, donde están las comunidades campesinas. El mineral extraído de la mina es procesado en una de las dos plantas de procesamiento: la planta de Santa Elena, contigua a la mina, tiene una capacidad de 1200 toneladas por día y se encarga de la mayor parte del mineral. Una proporción más pequeña es llevada en camiones todos los días a la planta de Machacamarca, con una capacidad de 200 toneladas por día, ubicada a unos 15 km río abajo (López *et al.*, 2010). La planta de Santa Elena nunca ha tenido un dique de contención (dique de colas) para retener los sedimentos del proceso altamente contaminados. En su lugar, estos sedimentos, los cuales contienen metales pesados y productos químicos utilizados en el procesamiento de mineral, se vierten directamente al río Huanuni.

Algunos de estos sedimentos son transportados a un lugar por debajo de la localidad de Huanuni y se depositan en las orillas del río, para ser trabajadas por relaveros/as que los canalizan a las piscinas donde los sedimentos se mezclan con ácido sulfúrico e hidrocarburos de cadena larga, como el queroseno o aceite quemado de motor (entre otros productos químicos), con el fin de sedimentar cualquier mineral que permanezca en los sedimentos después de la transformación (Moeller, 2002). No se toman medidas para la protección del ambiente y estos productos químicos se lavan directamente en el río.

En contraste con la planta de procesamiento de Santa Elena, la planta de Machacamarca tiene un dique de colas (depósito de contención), que

está actualmente cerca de su capacidad. Un pequeño grupo de relaveros/as trabaja en los sedimentos procesados que durante años se han acumulado por debajo del ingenio. El agua se filtra desde el dique de colas y las operaciones de los relaveros/as siguen su camino hacia abajo, al río Huanuni, a menos de un kilómetro aguas abajo.

Los impactos ambientales de las operaciones mineras de Huanuni son graves. Los análisis de las muestras de agua y suelo tomadas en tres sitios en el río Huanuni y un sitio en el río Santa Fe (justo arriba de su confluencia con la de Huanuni) arrojaron valores de pH extremadamente bajos y niveles elevados de cadmio, cobre, zinc y sulfatos ( $\text{SO}_4$ ). Se reportaron resultados similares para el río Huanuni por Montoya *et al.* (2010). La descarga del ingenio de Santa Elena ha incrementado la carga de sedimentos del río y ha dado lugar a un aumento en la erosión de las orillas del río (Zamora *et al.*, 2010). Los residuos sólidos y aguas residuales de la localidad de Huanuni, en la base de la mina, se depositan directamente en el río, y afectan a la calidad del agua para las comunidades aguas abajo.<sup>2</sup> Como resultado, el río está extremadamente contaminado por debajo de Huanuni. No es compatible con ninguna vida vegetal o animal, y sufre de pH y oxígeno disuelto bajos, y presenta altos niveles de contaminación por metales pesados. El agua ya no puede ser utilizada para el riego y mucho menos para el consumo, y los y las residentes deben prestar mucha atención para asegurarse de que sus ovejas, ganado y llamas no se acerquen al río a beber. La acumulación de contaminantes en el agua y el suelo, junto con la expansión espacial de la mina y sus impactos, conspiran para despojar a las comunidades indígenas campesinas de sus tierras, su agua y sus medios de subsistencia. A continuación detallo tres maneras en que este proceso, al que me refiero como despojo por la acumulación —una inversión semántica del concepto de Harvey (2003)— se está produciendo.

### 3. Despojo por acumulación en el valle del río Huanuni

#### 3.1 *Acumulación de sedimentos tóxicos en las tierras de cultivo y en la llanura de inundación*

La precipitación y el caudal de los ríos son altamente estacionales en los Andes bolivianos. La gran mayoría de precipitaciones y eventos asociados

- 
2. La población de Huanuni no tiene instalaciones para el tratamiento de aguas residuales o eliminación de residuos sólidos. Las tuberías de aguas residuales en la ciudad, así como los edificios a lo largo de las orillas del río, simplemente descargan el material directamente en el río. Los residuos sólidos son igualmente descargados en el río.

a inundaciones se producen durante los meses de verano, entre septiembre y marzo, mientras que en mayo-agosto casi no hay precipitaciones (PPO, 1996). La elevada carga de sedimentos en los ríos, resultado de la descarga del ingenio de Santa Elena, contribuye a una ampliación en la llanura de inundación y los bancos de arena en el río. Además de recoger los desechos de plástico que flotan río abajo de la localidad de Huanuni, los bancos de arena y llanuras de inundación recolectan sedimentos con elevado contenido de metales pesados. El análisis de los sedimentos de la orilla del río indica niveles elevados de cadmio, cobre, mercurio y zinc (Cuadro 11.1). Durante la estación seca, estos sedimentos desecados se elevan en el aire por la acción de los ventarrones.

**CUADRO 11.1**  
**CONTAMINACIÓN EN EL RÍO HUANUNI**

	DATOS DEL AUTOR (2011) (RANGO, MÍNIMO-MÁXIMO)	MONTOYA <i>ET AL.</i> (2010)	ESTÁNDAR CLASE B
pH	2,7 - 2,8	3,5	6-9
Cadmio (Cd)	1,03 - 1,09	2,06	0,005
Cobre (Cu)	1,33 - 1,34	---	1,0
Zinc (Zn)	43,14 - 45,28	74,94	0,2
Hierro (Fe)	---	283,77	≤0,3
Sulfatos (SO <sub>4</sub> )	468,3 - 553,8	---	≤400

Datos de muestras de agua tomadas por el autor el 1/6/2011. Análisis llevado a cabo por el laboratorio de análisis químico Spectrolab de la Universidad Técnica de Oruro. El Estándar Clase B se refiere a la norma del gobierno boliviano para agua apta para usos agrícolas y domésticos, pero no para el consumo humano.

No puede haber duda de que las tierras a lo largo del río fueron una vez consideradas las más convenientes, tanto para la agricultura como para la residencia. Esto se evidencia por el hecho de que las ruinas de la mayoría de las casas de hacienda, en el valle, se encuentran junto al río Huanuni o uno de sus dos afluentes principales, el Cebada Mayu o el Santa Fe. Los dueños de las haciendas reclamaron las mejores tierras y sitios de construcción para sí mismos, dejando las parcelas menos deseables para los *pongos* (peones indígenas obligados a trabajar en servicio al hacendado). Pero las casas más cercanas al río están ahora rodeadas por tierras infértiles y abandonadas. Durante las entrevistas familiares en las comunidades, los y las residentes cuyas tierras y casas están situadas junto al río, se quejaron de la disminución en el rendimiento de los cultivos y de los suelos contaminados por el río y por sedimentos transportados por el viento.

Peor aún, la contaminación extrema del río ha hecho que sus aguas sean inadecuadas para el riego, y numerosos canales se están secando y dejados al abandono. Muchos de los y las residentes ribereños/as han dejado sus casas por completo y se han trasladado hacia arriba, lejos de la orilla del río, en busca de terrenos más fértiles y agua más limpia. Como un residente de la comunidad de Quimsa Mayu señaló sarcásticamente:<sup>3</sup> «Hay dos tipos de suelo aquí: la tierra que ya está contaminada, y la tierra por contaminar» (Entrevista anónima, 6 de abril de 2011).

Río abajo, en la comunidad de Allkumarka, la llanura de inundación del río está en su parte más amplia, y el problema de inundación y sedimentación se presenta en su forma más aguda. Aquí, donde las inundaciones estacionales depositan la carga de sedimentos, se ha estimado que los sedimentos contaminados de minería tienen más de un metro de profundidad (Montoya *et al.*, 2010). Allkumarka es la única comunidad en el Municipio ubicada aguas abajo del ingenio Machacamarca. Como resultado, recibe una carga mayor de sedimentos y contaminación en comparación con otras comunidades en la región. La planicie de inundación en esta área es enorme y estéril, y los pastos nativos son raquíticos y parecen quemados. La producción agrícola aquí ha disminuido drásticamente en la última generación, como resultado de muchos factores: la salinización de los pozos, las sequías recurrentes y una falta general de inversión en infraestructura de riego y agrícola. Pero no puede haber duda de que la contaminación de los sedimentos del agua y aquellos transportados por los ríos que se depositan en las tierras agrícolas es uno de los principales problemas de la comunidad. Un hombre de Allkumarka me dijo: «Antes, cuando yo era changuito, la producción fue buena, con papa, habas, quinua. Ahora la producción no es como antes. Ahora no se da». Por otra parte, prácticamente todos los entrevistados en la comunidad informaron que cuando eran niños (es decir, durante las décadas del cincuenta, sesenta y setenta), sus familias normalmente pescaban en el lago Uru Uru y recogían los huevos de pato y cazaban aves y otros animales en las zonas húmedas en la orilla del lago. Los encuestados señalaron que estas prácticas contribuían significativamente a la dieta de los hogares (y, sobre todo, al consumo de proteínas). Hoy en día estas actividades ya no son posibles debido a los efectos combinados de la contaminación y la sequía.

En suma, la carga de sedimentos de los ingenios de Santa Elena y Machacamarca, así como la actividad en los centros mineros de Japo, Moro-

---

3. Para mantener la anonimidad de los/las participantes en este estudio, todos los nombres de personas y comunidades indígenas/campesinas usados en este capítulo son seudónimos.

cocala y Santa Fe en la parte alta de la cuenca del Huanuni, depositan 1200 toneladas de sedimento al día en el río Huanuni. Estos sedimentos, contaminados con metales pesados y otros contaminantes, se acumulan en las riberas y llanuras de inundación durante la temporada de lluvias, haciendo que esas tierras se vuelvan infértiles.

### 3.2 *La acumulación de agua y los derechos de agua*

Una de las contradicciones fundamentales entre las economías agrícolas y mineras radica en su dependencia del agua. Ambas son actividades intensivas en agua y, por lo tanto, son muy sensibles a la disponibilidad de agua; sobre todo en las regiones semiáridas, como el altiplano boliviano, las dos también se basan en la extracción regular de agua de fuentes superficiales y subterráneas. Pero mientras las prácticas agrícolas campesinas dependen de la lluvia y (en una minoría de los casos) de sistemas de microriego, y por lo tanto consumen relativamente poca agua, las operaciones mineras en el altiplano requieren retiros masivos de agua. La mina de Huanuni consume más de 28 millones de litros de agua por día, en segundo lugar en Bolivia solo tras la enorme mina cielo abierto de San Cristóbal, que consume un estimado de 46 millones de litros por día (Morán, 2010).

Por otra parte, a diferencia de la agricultura campesina, que utiliza relativamente pocos insumos químicos, las operaciones mineras son a menudo responsables de la contaminación aguda del agua. Las descargas de sedimentos procedentes de las plantas de procesamiento, la escorrentía ácida de las minas y las pilas de relaves, y la liberación de sustancias altamente contaminantes (como mercurio, ácido sulfúrico, productos petroquímicos), todo ello contribuye a la contaminación severa del agua (López *et al.*, 2010; Montoya *et al.*, 2010; Zamora *et al.*, 2010).

En contraste con las demandas de agua altamente estacionales de la agricultura, en respuesta a los ciclos de cultivo, la demanda de agua en la minería es constante. De este modo, tanto los retiros de agua superficial de los ríos o manantiales, como de agua del subsuelo de pozos de poca profundidad, pueden afectar negativamente la disponibilidad de agua para los usuarios y usuarias aguas abajo. Este efecto es particularmente agudo en el valle del río Huanuni, siendo que el río en sí ya no es apto para el riego, y la región ha experimentado una repetida y prolongada sequía durante los últimos treinta años. El valle se caracteriza por la escasez de agua, y casi el 36% de los hogares encuestados reportó no tener fuente de agua dulce, mientras que más del 64% indicó que no tenían agua suficiente para satisfacer sus necesidades diarias (Cuadro 11.2). Más del 40% de los hogares encuestados

**CUADRO 11.2**  
**ACCESO DOMÉSTICO AL AGUA**

	N.º	%
Tienen pozo en el hogar	99	78,6
Tienen pozo con agua potable	59	46,8
Acarrean regularmente agua desde otro sitio	52	41,2
No tienen agua de consumo humano en el hogar	45	35,7
No tienen agua suficiente en el hogar	81	64,3
Enfermedades humanas por el agua de consumo humano	71	56,4
Enfermedades animales por el agua de consumo humano	85	73,9

Datos de la encuesta de hogares (n = 115).

informó tener que acarrear regularmente agua para el uso diario. La mayoría de estos hogares (aunque no todos) se encuentran en la comunidad de Allkumarka, donde hay una escasez generalizada y aguda de agua. En otras comunidades, los hogares sin acceso a agua potable tienden a ser los adyacentes a la orilla del río, donde las tierras agrícolas y las aguas subterráneas están contaminadas por el río.

No es sorprendente que la escasez de agua se haya traducido en tasas muy bajas de consumo de agua, con un consumo promedio per cápita entre las catorce comunidades encuestadas de solo 10,3 litros por día, en comparación con el estándar mínimo de la Organización Mundial de la Salud de 20 litros por persona por día, y el consumo per cápita recomendado de 50 litros por día (Cuadro 11.3; Howard y Bartram 2003). De los 105 hogares encuestados, solo ocho reportaron consumir por encima del mínimo estándar de la OMS, y no se informó de hogares que consumieran lo recomendado por el estándar de la OMS. En otras palabras, la mayoría de los hogares y la mayoría de las personas encuestadas experimentan un «déficit de consumo», que en la mayoría de los casos es aproximadamente la mitad del nivel mínimo establecido por la OMS. La disponibilidad de agua y el consumo varían mucho entre comunidades y entre familias dentro de las comunidades (y, sin duda, entre individuales dentro de las familias), con las tarifas más bajas en general encontradas en Allkumarka.

Hay varias razones para la baja tasa de disponibilidad y el consumo de agua en el valle, como son la sequía recurrente y una falta general de infraestructura. Sin embargo, para las siete comunidades que investigué con terrenos adyacentes al río (de un total de catorce comunidades encuestadas), no puede haber ninguna duda de que la contaminación de la minería

**CUADRO 11.3**  
**CONSUMO DEL HOGAR Y EL CONSUMO PER CÁPITA DE AGUA**

Consumo de agua por familia (promedio)	35,8 litros
Consumo de agua por persona (promedio)	10,3 litros
Déficit de consumo per cápita por debajo del mínimo de la OMS de 20 l/persona/día	9,7 litros
Déficit de consumo per cápita por debajo de lo recomendado por la OMS de 50 l/persona/día	39,7 litros

FUENTE: Sobre la base de las respuestas de los entrevistados en la encuesta de hogares, y no en observación directa (n = 105).

hace que la disponibilidad de agua sea muy limitada. En entrevistas en los hogares, los adultos mayores encuestados informaron no solo que el río Huanuni antes aportaba al riego, sino que también contenía pesca, y que cuando ellos o sus padres eran jóvenes, el río tenía agua apta para el consumo humano. Hoy en día, el río no ofrece ninguno de estos servicios, y en la medida en que contamina las tierras agrícolas y no es apto para el consumo, representa una amenaza real a los medios de vida y la salud de los miembros de la comunidad. De los hogares encuestados, el 74% reportó haber tenido al menos una vaca u otro animal que se enfermó por las aguas superficiales consumidas y el 47% reportó haber tenido al menos un animal que ha muerto por consumo de agua. De este modo, a través de las descargas de sedimentos procesados, contaminantes químicos y escorrentía ácida, y su retiro de agua superficial y del subsuelo de manera regular, constante y en gran escala, la actividad minera ha usurpado la mayor parte del agua y los derechos de agua que antes tenían las comunidades indígenas campesinas aguas abajo.

Este hecho es quizás más evidente en la comunidad de Toraquilla Pampa, de la cual se extrae el agua para la planta de procesamiento de Machacamarca. El agua dulce fluye por un canal abierto desde un pozo cerca de la antigua casa de hacienda hacia la planta, varios kilómetros aguas abajo. Los campos de cultivo cercanos carecen de riego, ya que los miembros de la comunidad no tienen derecho al agua del manantial, y el río —contaminado por la mina de aguas arriba— ya no es utilizable. Por lo tanto, los derechos de agua y el agua han sido acumulados por las operaciones mineras, mientras los derechos históricos y las prácticas consuetudinarias de uso de agua de las comunidades aguas abajo se han ido erosionando.

### 3.3 *La acumulación de las tierras y la expansión territorial de la minería*

Por su propia naturaleza, la minería transforma radicalmente el paisaje. Todas las formas de minería implican necesariamente la producción de grandes cantidades de material de desecho, sacado de las profundidades de la tierra —debido a su masa y al hecho de que los minerales son casi siempre procesados in situ—, y depositado en las proximidades de la mina (Bridge, 2004). Grandes escombreras amplían la huella espacial de las operaciones mineras, a veces cubriendo campos potencialmente cultivables, manantiales o arroyos. Las masivas pilas de colas de las minas de Japo y Santa Fe, en la parte alta de la cuenca del Huanuni, cubren una gran parte de esas poblaciones, mientras que aquellas dentro de los límites de la ciudad de Oruro empequeñecen a las casas de los alrededores. Sin embargo, la «huella» de la minería no se limita a la extensión espacial de las escombreras, diques de colas, edificios y otras operaciones. Por el contrario, la expansión territorial de la minería también se manifiesta a través de la acumulación de concesiones mineras y la propagación de la contaminación. A lo largo de los países andinos, las concesiones mineras se han incrementado dramáticamente en los últimos años, tanto en número como en tamaño (Bebbington 2009).

Si bien la minería en Bolivia no se ha expandido tan rápidamente ni tan ampliamente como en el Perú, varias grandes operaciones mineras se han preparado o han iniciado en los últimos años. Con su aumento de la producción desde el año 2006, la mina de Huanuni ha expandido sus operaciones, tanto vertical (expansión de pozos de minas bajo tierra para explotar nuevos yacimientos de estaño) como horizontalmente (apertura de nuevas minas en las zonas adyacentes). La construcción de nuevas instalaciones, incluyendo el depósito de contención temporal, y la apertura de una nueva mina a través del valle, han ampliado la huella de la mina. Por otra parte, su impacto se extiende río abajo, ampliando las llanuras de inundación en Torquilla Pampa y Allkumarka.

El impacto de la mina está invadiendo espacialmente las tierras de las comunidades aguas abajo, a través de la ampliación de la llanura de inundación como resultado de la elevada carga de sedimentos del río, y la consiguiente erosión de las riberas de los ríos y los campos agrícolas adyacentes. El abandono forzado de los campos y las casas próximas al río ha exacerbado este proceso, al igual que la pérdida de agua para el riego, que se ha traducido en una reducción de la producción y, en algunos casos, el abandono de los campos agrícolas.

Irónicamente, los esfuerzos realizados por la Empresa Minera Huanuni para mitigar los efectos ambientales han dado lugar a nuevos conflictos con



las comunidades locales. Los embalses de contención son tanto espacialmente amplios como arriesgados: en 1996, una ruptura en el dique en la mina de Porco en Potosí dejó libres unas 235.000 toneladas de lodos tóxicos con arsénico, cianuro, plomo y zinc, contaminando gravemente el río Pilcomayo (García-Guinea y Harffy, 1998). No es de extrañar, entonces, que la propuesta de Huanuni para la construcción de un gran dique de colas, en una comunidad cercana a la mina, hasta el momento haya sido bloqueada por la preocupación de los y las residentes acerca de los riesgos ambientales y por su falta de voluntad de vender los terrenos necesarios.

En suma, la minería es en sí espacialmente extensa, y, en gran medida, su expansión territorial solo aumenta con el tiempo. Por otra parte, la minería produce un impacto a largo plazo sobre los paisajes y los cursos de agua, con efectos duraderos de décadas o incluso siglos. La escorrentía ácida de los desechos de los pozos de extracción abiertos y destapados seguirá afectando a las vías fluviales cercanas mucho después de que una mina haya dejado de funcionar. La carga de sedimentos y la contaminación de la mina Huanuni ha creado graves problemas de contaminación de agua, los que han afectado a las zonas aguas abajo por la contaminación de ríos y llanuras de inundación, con efectos negativos para los campos agrícolas colindantes a la orilla del río. Por lo tanto, la acumulación continua de territorios por parte de las minas se lleva a cabo solo a través del despojo a las comunidades indígenas campesinas aguas abajo.

#### **4. Cómo entender «despojo por acumulación»**

¿Cómo dar sentido a los impactos sociales de la contaminación aguda del agua relacionada con las minas en el valle del río Huanuni? No puede haber duda de que los procesos de despojo de sustentos vitales se están produciendo. El campesinado indígena en el valle ha visto una disminución de los rendimientos de los cultivos, los animales se enfermaron, los pozos se contaminaron, las tierras fueron despojadas. De seguro, tanto las causas inmediatas como las subyacentes de estos problemas son complejas y multiformes, e incluyen cambios a largo plazo del ambiente (por ejemplo, la salinización y la sequía), así como la contaminación del agua de fuentes distintas a la minería (por ejemplo, aguas residuales y residuos sólidos de la población de Huanuni). Sin embargo, la descarga intensiva de sedimentos y contaminantes químicos, y el drenaje ácido de la mina de Huanuni (y en menor medida, la actividad minera y los relaves en Morococala, Santa Fe y Japo) siguen siendo las mayores fuentes de contaminación de las aguas en el valle.

Estos procesos de despojo, sin embargo, no se ajustan perfectamente a la definición de Harvey (2003) de acumulación por despojo. Para Harvey, el despojo (de los medios de subsistencia, de los bienes comunes, o de la riqueza colectiva) sirve como una respuesta a las crisis de sobreacumulación, y es, en este sentido, un medio fundamental por el cual se concreta la acumulación de capital bajo el neoliberalismo. Lejos de ser un epifenómeno, por tanto, el despojo es un resultado necesario y, al igual que con la acumulación primitiva —concepto desarrollado por Marx (1967)—, un requisito previo para ciertas formas de acumulación.

Las condiciones en el valle de Huanuni, sin embargo, no son fáciles de trazar en este esquema. Aquí no hay capital de inversión listo para tomar ventaja de los recursos «liberados» a través de este proceso. En parte, esto es el resultado de las relaciones de tenencia de la tierra y el capital minero en esta parte de Bolivia. Desde el colapso de la empresa conjunta de COMIBOL con Allied Deals en 2002, la mina de Huanuni ha sido (una vez más) controlada exclusivamente por el Estado boliviano, un acuerdo que se ha reforzado y ampliado con la reactivación de COMIBOL y la expansión de las operaciones mineras de Huanuni en 2006. Si bien las empresas privadas, sobre todo las mineras transnacionales, tienen un buen agarre en Bolivia y dan cuenta de la gran mayoría de la extracción minera (tanto en términos de volumen de mineral excavado como del valor de las exportaciones de minerales (Morales Espinoza, 2010; Ribera Arismendi, 2010), la mina de Huanuni permanecerá firmemente bajo el control de una COMIBOL revitalizada en el futuro previsible. Como tal, no hay inversores listos en busca de una solución para su capital sobreacumulado. El sector minero en Bolivia sigue siendo una mezcla desordenada de capitalismo de Estado y de mercado que, en particular, bajo el gobierno de Morales, no puede ser caracterizado claramente como neoliberal en un sentido sencillo.

Por otra parte, y tal vez más al punto, el carácter marginal de los recursos de los desposeídos —tierras principalmente agrícolas y aguas— milita en contra de la inversión y la apropiación. El altiplano central es alto, frío y árido, e incluso ante la ausencia de contaminación, la producción agrícola está restringida por las graves limitaciones climáticas de la región. En el valle de Huanuni estas condiciones se ven agravadas por los niveles extremos de contaminación del suelo y el agua, junto con la sequía y un proceso de salinización a largo plazo (PPO, 1996). Por último, el carácter colectivo de las tierras se opone también al despojo total. Tras la disolución del sistema de haciendas durante la reforma agraria de 1953, a los pongos (trabajadores indígenas) se les concedió colectivamente la tierra y el agua de los terrenos de la hacienda a la que habían estado vinculados. Bajo las condiciones de este

acuerdo, los miembros de las comunidades corporativas recién formadas se limitaban estrictamente a los pongos originales y sus familias, a quienes se les prohibió la venta de tierras a personas u organizaciones fuera de la comunidad. Como tal, no existe un mercado de tierras en el valle de Huanuni. Así, mientras los medios de subsistencia de los campesinos indígenas están sufriendo un inexorable proceso de expropiación, no se recurre a la «liberación» de la tierra y el agua para el capital. Al parecer, se está produciendo el despojo en ausencia de acumulación.

Lo que claramente sí está ocurriendo, sin embargo, es una separación más amplia entre el trabajo y los medios de producción y reproducción social, a través de procesos no muy diferentes a los descritos por Marx (1967) en su discusión de la acumulación primitiva. Aunque este proceso no responda a una crisis de sobreacumulación, sí tiene el efecto de despojar a los campesinos indígenas de sus medios de vida agrícolas, obligándolos a vender su fuerza de trabajo —a pesar de la continua promesa de acceso a la tierra y el agua bajo la reforma agraria—. La proletarización es evidente en la amplia emigración de residentes de la comunidad, especialmente jóvenes, a los grandes centros urbanos. De hecho, de los 125 hogares encuestados,<sup>4</sup> 108 (86,4%) han tenido al menos un miembro del hogar que ha dejado la comunidad en busca de trabajo, y 87 (69%) reciben algún tipo de ingresos no agrícolas. Esta no es una proletarización completa, sin embargo, ya que los campesinos indígenas conservan la tierra en sus comunidades (por razones económicas, así como sociales y culturales) y la cultivan para su sustento e ingresos. Por lo tanto, la pequeña producción agrícola sigue siendo una actividad de vital importancia para las familias extendidas en el valle de Huanuni, cuya diversidad de estrategias de sustento implica con frecuencia el pequeño comercio o la construcción en Oruro o La Paz, o el trabajo en las maquiladoras o como empleadas domésticas en las megaciudades de Buenos Aires o São Paulo.

Muchas familias también participan en la economía minera, en particular en las comunidades más cercanas a Huanuni. Alrededor del 60% de los encuestados reportaron haber tenido al menos un miembro de la familia —por lo general el padre, esposo o hijo— trabajando en el sector minero, aunque un porcentaje sustancialmente menor —43%— reportó haber recibido ingresos por este trabajo. La minería sigue siendo una opción entre varias alternativas para los y las miembros de la comunidad que participan en el trabajo asalariado, pero menos de la mitad de los que dejan la comunidad para trabajar en las minas contribuyen al ingreso para el sustento de

---

4. Uno de los entrevistados no respondió a la pregunta.

sus hogares. La sabiduría convencional en Oruro, de que la minería financia todas las otras actividades económicas en la región —una afirmación que escuché repetidamente durante las entrevistas y en conversaciones informales—, no parece ser cierta en las comunidades más cercanas a la minería y más negativamente afectadas por ella.

En las entrevistas, los y las miembros de la comunidad denunciaron en repetidas ocasiones a la Empresa Minera Huanuni, junto con la incapacidad del Estado o la falta de voluntad para implementar una limpieza eficaz. En general, sin embargo, estos miembros de la comunidad han mostrado poca inclinación a participar en una protesta generalizada o sostenida. Activistas de la ciudad de Oruro han celebrado numerosas reuniones en la comunidad, y han tenido cierto éxito en presionar al gobierno a tomar medidas (véase más adelante). Pero en un país donde la protesta callejera es una característica aceptada y casi ubicua de la vida política, la tímida reacción de los residentes de la comunidad parece una anomalía. Las razones para esto son complejas y es probable que tengan que ver con la histórica interdependencia de la minería de Oruro y las economías agrícolas. Incluso en la ausencia de contaminación, la agricultura en el altiplano es muy poco productiva, y el campesinado indígena ha complementado sus ingresos con trabajo asalariado o informal en las minas o en los centros urbanos. Adicionalmente, la contaminación minera se acumula gradualmente. En contraste con la ruptura de un oleoducto, que contaminó el cercano río Desaguadero en el año 2000 y que provocó tanto la protesta popular como la acción del gobierno (Montoya *et al.*, 2002), los efectos de la actividad minera se han acumulado durante siglos. La protesta de la comunidad también se ha apagado por la presión directa e indirecta de las organizaciones laborales de la región de gran alcance: la Federación Departamental de Cooperativas Mineras de Oruro (FEDECO-MIN) y la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Oruro (FSUTCO). Ambas organizaciones apoyan firmemente la economía minera de Oruro y se oponen vehementemente a cualquier medida que pueda poner en peligro la continuidad del funcionamiento de las minas de la región. Como tal, los intereses aparentemente incompatibles de varias fracciones de clase de Oruro limitan una potencial acción popular de base amplia dirigida a frenar la contaminación minera o forzar la remediación.

## 5. Conclusión

En Bolivia, las relaciones de la exclusión social y la marginación espacial se han reproducido a través de las configuraciones institucionales involu-

cradas en la extracción de minerales y el control y el uso de los recursos hídricos. Estas relaciones sociales, al igual que los flujos de agua, los minerales y toxinas que les dan forma, llevan la impronta de las relaciones de poder históricamente sedimentadas y profundamente asimétricas. Como tales, en particular se deben tener en cuenta las formas en que se pone en vigor y se reproduce el poder a través de procesos socioambientales. Como Swyngedouw (2004: 23) señala: «Son estas geometrías de poder y los actores sociales que las llevan a cabo quienes, en última instancia, deciden quién tiene el acceso y control, y quienes serán excluidos del acceso y control sobre los recursos u otros componentes del medio ambiente. Estas geometrías de poder, a su vez, dan forma a las configuraciones sociales y políticas y los ambientes en que vivimos».

En el caso de la contaminación del agua relacionada con las minas en Bolivia, el despojo de los medios de vida ha sido en gran parte impulsado por las diversas formas de acumulación: la acumulación de los sedimentos tóxicos en tierras de cultivo y las llanuras de inundación, la acumulación de agua y derechos de agua (y la usurpación de los derechos consuetudinarios al agua a través de la contaminación aguda de agua), y la acumulación del territorio mientras la «huella» espacial de la minería crece con el tiempo. Los procesos de proletarianización campesina indígena, sin embargo, son incompletos debido a las instituciones de tenencia de la tierra y a la persistencia de la agricultura en pequeña escala («minifundio») como un componente central de medios de vida diversos y espacialmente extensos. La mano de obra barata que se reproduce a través de este proceso de semiproletarianización es a la vez desarticulada y funcional a la economía minera hegemónica (véase de Janvry 1981). La agricultura campesina, al asegurar una fuerza laboral flexible y barata, subvenciona la economía minera de Bolivia.

Aún no está claro si el Estado va a tomar medidas significativas para remediar la contaminación en la cuenca Huanuni; un dique de colas de corto plazo se encuentra en construcción por encima de la mina de Huanuni, y la compañía ha levantado muros de contención para ayudar a canalizar el río. Pero queda muchísimo por hacer, y el gobierno de Morales parece renuente a adoptar medidas ambientales que pudieran ser percibidas como una amenaza para la industria minera. De esta manera, las geometrías de poder profundamente desiguales que durante mucho tiempo han dado forma a las relaciones hidrosociales en el valle de Huanuni se siguen perpetuando.

## Bibliografía

- BRIDGE, G.  
2004 «Contested terrain: Mining and the environment». *Annual Review of Environmental Resources*, 29: 205-259.
- BUDDS, J. y L. HINOJOSA  
2012 «Las industrias extractivas y los paisajes hídricos en transición en los países andinos: análisis de la gobernanza de recursos y formación de territorios en Perú». En: E. Isch, R. Boelens y F. Peña (eds.), *Agua, injusticia y conflictos*, cap. 3. Lima y Cusco: Justicia Hídrica, IEP, PUCP y CBC.
- DE JANVRY, A.  
1981 *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- ESPINOZA MORALES, J.  
2010 *Minería boliviana: su realidad*. La Paz: Plural.
- GARCÍA-GUINEA, J. y M. HARFFY  
1998 «Bolivian mining pollution: past, present and future». *Ambio*, 27(3): 251-253.
- HARVEY, D.  
2003 *The New Imperialism* Oxford: Oxford University Press.
- HOWARD, A. y B. DANGL  
2006 «Tin war in Bolivia: Conflict between miners leaves 17 dead». *Upside Down World*, 20, septiembre. Disponible en <<http://upside-downworld.org/main>>. Última visita: 3 /12/2012.
- HOWARD, G. y J. BARTRAM  
2003 *Domestic Water Quantity, Service, Level and Health*. Geneva: World Health Organization.
- KOHL, B. y L. FARTHING  
2009 «“Less than fully satisfactory development outcomes”: International financial institutions and social unrest in Bolivia». *Latin American Perspectives*, 36(3): 59-78.
- LÓPEZ, E., A. CUENCA, S. LAFUENTE, E. MADRID y P. MOLINA  
2010 *El costo ecológico de la política minera en Huanuni y Bolívar*. La Paz: PIEB.

- MARX, K.  
1967 *Capital Volume I: A Critical Analysis of Capitalist Production*. Nueva York: International Publishers.
- MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA - MMM  
2009 *Estadísticas del sector minero-metalúrgico 1980-2008*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia.
- MOELLER, H.  
2002 *Dinamitas y contaminantes*. La Paz: PIEB.
- MONTOYA, J. C., J. AMUSQUÍVAR, A. FLORES, A. MOLLO y P. SÁNCHEZ  
2002 *Efectos ambientales y socioeconómicos por el derrame de petróleo en el río Desaguadero*. La Paz: PIEB.
- MONTOYA, J. C., J. AMUSQUÍVAR, G. GUZMÁN, D. QUISPE, R. BLANCO y N. MOLLO  
2010 *Thuska Uma: Tratamiento de aguas ácidas con fines de riego*. La Paz: PIEB.
- MORÁN, R.  
2010 *Minando el agua: La mina San Cristóbal, Bolivia*. Cochabamba, Bolivia: FRUTCAS, FSUMCAS, CGIAB.
- NASH, J.  
1993 *We Eat the Mines and the Mines Eat Us: Dependency and Exploitation in the Bolivian Tin Mines*. Nueva York: Columbia University Press.
- PERREAULT, T.  
2008 «Custom and contradiction: Rural water governance and the politics of usos y costumbres in Bolivia's irrigators' movement». *Annals of the Association of American Geographers*, 98(4): 834-854.  
2012 «Extracting justice: Natural gas, indigenous mobilization and the Bolivian State». En: S. Sawyer y E. T. Gomez (eds.), *The Politics of Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, and the State*, pp. 75-102. Londres: Palgrave.
- PPO  
1996 *Documento Final: Plan de Gestión Ambiental. Plan Piloto Oruro*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y medio Ambiente, Secretaría Nacional de Minería y Swedish Geological AB.

RIBERA ARISMENDI, M. O.

2010 *El sector minero: análisis crítico y problemáticas socioambientales de: megaproyecto Mutún, cuenca del Poopó, cuenca del Pilcomayo, megaproyecto San Cristóbal.* La Paz: LIDEMA.

SWYNGEDOUW, E.

2004 *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power.* Oxford: Oxford University Press.

ZAMORA, G., A. SALAS, O. HINOJOSA, G. CLAURE, M. PÉREZ, C. BELTRÁN, P. VALLEJOS y H. COVARRUBIAS

2010 *Remediación ambiental como alternativa de desarrollo local.* La Paz: PIEB.



## LA DESCONFIANZA Y EL MIEDO: el caso del conflicto hídrico entre Hualla y la Southern Copper Corporation

OMAR CORONEL

### 1. Introducción

Hualla es un pequeño distrito de la provincia de Víctor Fajardo, región Ayacucho, donde en julio de 2011 los comuneros organizados lograron expulsar a la importante transnacional minera Southern Copper Corporation, motivados principalmente por el temor a la contaminación del agua. Conflictos como este son bastante comunes en el Perú desde hace por lo menos cuatro años, cuando los conflictos clasificados por la Defensoría del Pueblo como socioambientales pasaron a ser los más numerosos en el país —para septiembre de 2011, por ejemplo, llegan a constituir el 55% de los conflictos registrados—. En esta investigación estudiamos el caso de Hualla porque creemos que constituye un tipo de conflicto hídrico particularmente representativo por los actores que involucra, sus repertorios de confrontación, la dinámica política y los arreglos organizacionales e institucionales en el desarrollo del conflicto. Nuestro objetivo es narrar el conflicto explicando las percepciones, la dinámica organizacional y política de los huallinos.<sup>1</sup>

Detrás del conflicto en Hualla está el tema de la desconfianza y el miedo. Cuando llegamos al pequeño pueblo, que aún se denomina comunidad campesina, la población nos repetía constantemente que se expulsó a la Southern por dos razones fundamentales: porque la exploración minera se daría en el cerro Chinchinga, una cabecera de cuenca donde probablemente

---

1. Particularmente de los habitantes de San Pedro de Hualla. No llegamos a trabajar con Tiquihua, el único anexo de Hualla.

se contaminarían las fuentes de agua, y porque no se consultó apropiadamente con los comuneros. La población desconfía de la empresa minera a pesar de que esta asegura que no va a contaminar. Y aquí no solo existe una falta de comunicación como suelen afirmar los empresarios mineros, sino una mala experiencia con la actividad minera que se actualiza en distintos puntos del país, generando un sentido común adverso a la actividad.<sup>2</sup> Los datos de la Defensoría del Pueblo muestran que la mayoría de conflictos socioambientales se dan por *temor* a la posible afectación de fuentes de agua y no por una existente contaminación.

De otro lado, los huallinos también temen el posible abuso de la empresa minera una vez que esté instalada. Dentro de la idea de abuso está el temor a que ellos no puedan fiscalizar la empresa, lo cual habla de una desconfianza frente al Estado. Se teme que las autoridades competentes se *vendan* a la mina o que el gobierno juegue abiertamente a favor de los intereses del gran capital. En el fondo, se le tiene miedo al mismo Estado que, eventualmente, podría enviar represión policial contra la población en defensa de la mina.<sup>3</sup>

Además, existe también la desconfianza entre los propios huallinos. Como en la mayoría de lugares donde se dan conflictos contra la actividad minera, parte de la población huallina está a favor de la mina por diversos motivos: para obtener trabajo o expectativa de desarrollo en general. Los que están en contra creen que los que están a favor han sido comprados, y estos, que los otros o son ignorantes o tienen una agenda de intereses políticos personales.

Así, el conflicto clasificado como hídrico se intensifica y se vuelve polimorfo porque detrás tiene una histórica desconfianza frente a los actores externos y, ahora, inclusive frente a las propias organizaciones y dirigentes de la comunidad.<sup>4</sup> Esta investigación busca mostrar también cómo este miedo y desconfianza están presentes en todos los actores y durante toda la

- 
2. Los huallinos tienen cerca a la empresa minera Catalina Huanca (del grupo suizo Traffigura) en el distrito de Canaria (a unos 45 minutos de distancia) donde, por ejemplo, en enero de 2011 se dio el desborde de un relave mineral que cayó en el cauce del río Raccature.
  3. En octubre de 2011, en Raccaya, comunidad campesina de Canaria, se hizo una marcha contra la empresa minera Catalina Huanca y el Estado envió un contingente policial de 50 policías para proteger la mina y disipar la movilización.
  4. De acuerdo al informe del Latinobarómetro de 2010, el Perú se encuentra en el antepenúltimo lugar de Latinoamérica en términos de confianza interpersonal (solo el 14% de la población cree que puede confiar en la mayoría de las personas, en contraste con el 30% de Uruguay, por ejemplo).

**MAPA 12.1**  
**PERÚ Y LA REGIÓN AYACUCHO, CON LA PROVINCIA DE VÍCTOR FAJARDO**



FUENTE: elaboración propia.

dinámica del conflicto.<sup>5</sup> En este capítulo comenzaremos señalando algunos datos básicos sobre el distrito de Hualla y luego pasaremos a explicar el origen, la polarización y la escalada y crisis del conflicto. Finalmente, haremos un epílogo del conflicto señalando las conclusiones generales.

- 
5. Realizamos varios viajes al distrito de Hualla, exploratorios y luego como parte del curso de Trabajo de Campo de la especialidad de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se contó con la participación de una comunicadora y siete estudiantes de sociología (se agradece el valioso trabajo de Lautaro Aragón, Jesús Arrué, Noelia Chávez, Lorena De la Puente, Ignacio Pezo, Tania Ramírez, Clara Wiese y César Zapata) con quienes pudimos recoger 21 entrevistas a autoridades municipales, miembros de la Junta Comunal, dirigentes de organizaciones sociales y algunos informantes clave. Asimismo, realizamos una encuesta a la población de San Pedro de Hualla con una muestra de 271 encuestados.

## 2. Las características del distrito de Hualla

Hualla es uno de los doce distritos que componen la provincia de Víctor Fajardo, a su vez una de las once provincias de la región Ayacucho (véase los Mapas 12.1 y 12.2). Está a seis horas en bus de la ciudad de Ayacucho. Se compone administrativamente de su ciudad capital, San Pedro de Hualla y un anexo, el centro poblado de Tiquihua. Está a 3430 msnm, tiene una superficie de 162 km<sup>2</sup> y una población de 3188 habitantes, 54% mujeres y 46% hombres (Censo, 2007).

Históricamente, las provincias centrales de Ayacucho (Cangallo, Víctor Fajardo, Huancasancos y Vilcashuamán) han sido las más desconectadas de la economía regional y, en consecuencia, las más pobres. Durante el conflicto armado interno, fueron las elegidas por Sendero Luminoso para iniciar su lucha armada. Entre 1983 y 1984, Sendero cometió numerosos asesinatos y masacres en Hualla que obligaron a migrar a la mayoría de la población. Actualmente, el 91% de la población tiene como idioma materno el quechua, el 23% es analfabeta y solo el 8% tiene educación superior. Solo hay dos escuelas públicas y un nido. La principal actividad económica es la agricultura y la ganadería; el 77% de la población se dedica a estas actividades, por lo que la cuestión del agua es vital para la economía de todo el distrito. Solo el 19% tiene abastecimiento de agua a través de red pública dentro de la vivienda y el 88% utiliza leña para cocinar. Así, el 86% de la población se encuentra en situación de pobreza, y el ingreso per cápita es de 147 soles mensuales.

En cuanto a la organización, el actual alcalde de Hualla es el ingeniero Wilber Pariona (29 años) del movimiento Musuq Ñan (Nuevo Camino), y los cuatro regidores en funciones pertenecen también al mismo movimiento. San Pedro de Hualla, al igual que Tiquihua, es considerada también como una comunidad campesina, y como tal cuenta con una Junta Comunal que realiza asambleas comunales donde se decide sobre el territorio comunal y se discuten temas en torno a las actividades productivas —estos incluyen los permisos al ingreso de cualquier empresa foránea cuya actividad pueda repercutir en la agricultura o ganadería—. La Junta Directiva de la comunidad cuenta con un presidente, vicepresidente y representantes de las cuatro unidades vecinales (ex barrios, y antes ayllus) que componen San Pedro de Hualla: Andamarca, San Pablo, San Cristóbal y San Miguel.

Existen también dos organizaciones de reciente formación: el Frente de Defensa de los Intereses de Hualla se formó en 2011, a raíz del conflicto con la Southern; y la Comisión de Regantes, se formó en 2010 por presión de la Administración Local del Agua (ALA). Ambas organizaciones participaron



agrícolas y de riego en Víctor Fajardo. Su principal cultivo es el maíz (285 ha) y el principal ganado es el vacuno (6525 vacunos). Las principales fuentes de agua son los ríos Chalmamayo, Churmi y el Pampas (también llamado Cangallo). Otras fuentes importantes son el Ñawin Kuchu, cueva donde nace el riachuelo llamado Huallamayo, fundamental para el consumo humano y para el uso de riego; el agua de Pucso, un manantial de donde brota abundante agua del subsuelo que también es importante para el riego; y el Aqchuqu, un puquial decisivo para el riego de la zona alta.

Existen ocho canales de agua; la comunidad trabaja por sectores. Esta distribución es practicada de forma ancestral. Cada año se unen cinco cuadrillas para la refacción en diferentes zonas. Los comuneros, según la extensión de la chacra, riegan con mayor o menor cantidad de agua. Para controlar el uso, cada año se nombraba un juez de agua. Ahora, en su lugar, está la Comisión de Regantes.

En el cerro Chinchinga se ubican dos lagunas, la Chinchinga y la Chiwancococha. Ambas lagunas constituyen la cabecera de cuenca del río Huancapi que abastece de agua para alimentación y agricultura a las poblaciones de Cayara, Huancapi, Colca y Tiquihua. Hay un discurso bastante difundido sobre cómo las lagunas del Chinchinga filtran sus aguas a través de los cerros y quebradas hasta llegar a los pueblos de San Pedro de Hualla y Tiquihua. Se dice que los abuelos esparcieron semillas de quinua en las lagunas del Chinchinga y que esas semillas viajaron con el discurrir del agua hasta llegar a los canales de Hualla. Esa sería la prueba para señalar que cualquier contaminación leve de las lagunas perjudicaría al distrito. Los técnicos, por otro lado, señalan que esto es falso, que se trata de mitos y que, en verdad, las lagunas del Chinchiga no llegan a filtrarse hasta Hualla.

### 3. El origen del conflicto

El 2010, las concesiones mineras llegaron a ocupar el 35% del territorio de la provincia de Víctor Fajardo.<sup>6</sup> La mina más grande de Fajardo, Catalina Huanca (del grupo suizo Trafigura), se instaló en Canaria en el año 2005. En Hualla, que está a una hora de Canaria, comenzó a hablarse del tema minero entre el 2002 y 2003. Fue a propósito de un huallino (técnico electricista) que había retornado de Lima y propuso a las autoridades explorar el poten-

---

6. Ocupando el segundo lugar en Ayacucho, luego de Parinacochas (43% de su territorio). Véase: De Echave, José, «¿Ayacucho minero?». Consulta electrónica: <<http://www.cnr.org.pe/pluma-y-oido.shtml?x=4294>>.

cial minero del distrito haciendo unos denuncios mineros. Las autoridades (alcalde, presidente de la comunidad campesina y juez de paz) no pusieron mayor objeción. Sin embargo, un par de años más tarde, en diciembre de 2005, el retornante junto a algunos socios instalaron la Compañía Minera El Dorado, sin consultar adecuadamente con la Asamblea Comunal. Las autoridades tampoco se opusieron a estas actividades pero este evento marcaría un contexto de desconfianza contra los foráneos y aun entre los mismos huallinos.

Entre 2005 y 2008, un sector de dirigentes sociales en Hualla, liderados por el juez de paz Rubén Uscata,<sup>7</sup> comenzó a enfrentarse con la compañía minera, debido a las posibles consecuencias negativas de su actividad.<sup>8</sup> El 2006, Edgar Ipurre es elegido como alcalde de Hualla, con una posición neutral frente a la minería. Para el 2008, el referente sobre minería más cercano, Catalina Huanca, ya había sido multada por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) debido a la contaminación del río Mischca. Muchos huallinos que tenían familiares o amigos en Canaria, donde está Catalina Huanca, iban circulando una opinión negativa frente a la minería.

En septiembre de 2008, la empresa El Dorado realizó una transferencia de concesión, opción y cesión a la minera transnacional Southern Copper Corporation, con lo que la desconfianza se agudizó. Muchos dirigentes nos relatan que no hubo una consulta con la población previa a la llegada de la mina, que el traslado se hizo a espaldas de esta y que, posteriormente, la Southern iría comprando autoridades para convencer a la población. La mina, que recién presenta su Declaración de Impacto Ambiental (DIA), a finales de mayo de 2010, indica que sí realizó consultas con la población, aunque meses *después* de haber comprado los derechos de El Dorado.

Sin embargo, a pesar de la desconfianza de muchos, otros huallinos ven en la nueva mina una importante oportunidad laboral y hasta de desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, la gobernadora Neri Aparicio, militante del Partido Aprista, apoyó la inversión minera, en concordancia con la política del gobierno aprista. Algunos dirigentes, como Uscata, la acusaron de haberse vendido a la mina, aunque sin tener ninguna prueba. De la misma forma, los que estaban a favor de la mina, y sobre todo los que ya comenzaban

---

7. Actualmente presidente del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FEDEPA). Fue juez de paz en Hualla de 2007 a 2009. Tiene estudios de Administración de Empresas en la Universidad Federico Villarreal en Lima.

8. Uscata afirma que se entera de estas posibles consecuencias negativas leyendo un artículo periodístico sobre la contaminación causada por Catalina Huanca en Canaria. Vale la pena señalar que a Hualla no llegan periódicos. La principal fuente de información es la radio y la televisión.

a trabajar para la Southern, acusaron a dirigentes como Uscata de querer politizar el tema por sus propios intereses de poder. Comenzó entonces un clima de acusaciones y desconfianza, mientras el alcalde Ipurre trataba de mantenerse neutral, al igual que el entonces presidente de la comunidad campesina, Ferrini Torres.

El 2009, la Southern convoca a la población a la plaza de Armas, en cinco ocasiones, para tratar de explicar su trabajo de exploración y todavía no explotación. Sin embargo, el lugar de exploración era el cerro Chinchinga que, como hemos señalado, alberga dos lagunas y es cabecera de cuenca, fundamental para el agua de riego y consumo humano de varias comunidades cercanas. Un sector de la población percibió un peligro inminente con la mina. El conflicto confirmaría el conocido teorema de Thomas (1928), «Si las personas definen las situaciones como reales, estas son reales en sus consecuencias».

Ese mismo año, Uscata es nombrado presidente del Frente de Defensa de la Provincia de Víctor Fajardo en un congreso realizado en Hualla, con la presencia de 350 comuneros de toda la provincia. Su cargo de juez de paz es asumido por un profesor elegido en Asamblea Comunal con voto directo. Este profesor, en su nuevo cargo, respaldaría la entrada de la Southern, siendo también acusado de haberse vendido. En noviembre de 2009, Ferrini Torres deja el cargo de presidente de la Comunidad Campesina y este es ganado en elecciones por Juan Pablo Rojas, ex alcalde del distrito, con una posición abierta a dialogar con la minería.

El 2010 se forma la Comisión de Regantes de Hualla. Su constitución, impulsada por la Autoridad Local del Agua (ALA-Apurímac), generó bastante desconfianza. Muchos comuneros se resistían a la formación de una comisión que los vincule a organizaciones estatales porque creían que era un primer paso para pasar a la privatización del agua. Otros sostienen que este rumor fue esparcido por la misma Southern, en tanto no le convenía que los comuneros tejieran alianzas con organizaciones nacionales que pudieran respaldarlos en sus luchas. Al margen de los dos rumores, es claro que la desconfianza frente al Estado y la empresa privada es muy fácilmente activada. Una vez constituida la comisión, se eligió como presidente a Ferrini Torres, el ex presidente de la Comunidad que había pasado a ser un aliado de Uscata.

Con el nuevo cargo de presidente del Frente de Defensa de Fajardo, Uscata viajó por la provincia generando alianzas con presidentes de comunidades aledañas preocupados por la posible contaminación del cerro Chinchinga. Se comienza a establecer alianzas con actores políticos con agendas socioambientales, como la congresista nacionalista Juana Huancahuari, quien había



estado luchando contra Catalina Huanca en Canaria desde 2007. También se tejen redes con organizaciones regionales como la Federación Agraria Departamental de Ayacucho (FADA) o la Confederación Campesina del Perú (CCP).

#### 4. La polarización y nueva correlación de fuerzas

Durante el año 2010 la polarización se intensificó. Los huallinos reconocían quiénes estaban a favor y quiénes en contra de la mina. Pero por el temor a la contaminación y el rumor de que los dirigentes (la gobernadora, el juez de paz, el presidente de la Comunidad Campesina) habían sido comprados por la minera, la mayoría de la población desconfiaba mucho o estaba claramente en contra de la Southern. Del lado de la minería, además de las autoridades supuestamente compradas, destacaban los obreros que ya trabajaban para la Southern y varios profesores de la comunidad.

Recién en mayo, la Southern presenta su DIA en el que denomina Proyecto Chinchinga a la exploración en el cerro del mismo nombre. De acuerdo a este documento, la exploración duraría 24 meses, entre junio de 2010 y junio de 2012, y *de obtener resultados favorables* los trabajos de exploración continuarían, previa solicitud de un nuevo permiso al Estado.<sup>9</sup> De lo contrario, se aplicaría el plan de medidas de recuperación de las zonas impactadas dentro del plan de cierre. En este mismo documento, la Southern indica que los directivos de las comunidades de Hualla y Tiquihua no han manifestado rechazo a la actividad de exploración como se desprende de los acuerdos sobre uso de terrenos superficiales (acuerdos establecidos el 2005 con El Dorado). La exploración es aprobada automáticamente por el Ministerio de Energía y Minas en agosto de 2010.

En octubre, Uscata informa a la población de las acciones legales que se deberían entablar para pedir la salida de la Southern. A inicios de ese mes, el joven ingeniero Wilber Pariona es elegido como nuevo alcalde. Este es un giro interesante porque Pariona, a diferencia del ex alcalde Ipurre, no adopta una posición neutral; decide apoyar a los dirigentes adversos a la minería porque, según nos cuenta, veía que la mayoría de la población estaba en esa posición. Organizativamente, esto sería vital para la protesta.

Un par de meses después, luego de haber difundido el discurso antiminero, se realiza una nueva reunión multicomunal en Hualla donde presiden-

---

9. El proyecto comprende seis concesiones mineras que se ubican en los Distritos de Hualla, Canaria y Huancapi, sobre terrenos superficiales de las comunidades campesinas de Hualla y Tiquihua. El objetivo es encontrar cobre.

tes de distintas comunidades (salvo el de la comunidad de Hualla) deciden rechazar la actividad de la Southern e iniciar las acciones legales al respecto. Ese mismo día aparecen pintas con tinta roja en la carretera que decían «¡Viva Rubén (Uscata)!», «¡Que muera la Southern!». La gobernadora Aparicio, el nuevo juez de paz y el presidente de la Comunidad Rojas denuncian a Uscata ante la Fiscalía por incitar a la población al delito. Uscata afirma que las pintas son obra de la misma mina, que buscaba desacreditarlo y presentarlo como un subversivo.

Desde entonces comienza el repertorio legal del conflicto. Como en otros tantos lugares del país, el conflicto comienza intentado ir por el camino institucional, presentando cartas al Ministerio de Energía y Minas, al Ministerio del Medio Ambiente, al Gobierno Regional, a la Defensoría del Pueblo, y hasta a la Fiscalía de Prevención del Delito. Apoyan esta iniciativa legal los alcaldes de los distritos que serían afectados, los presidentes de las comunidades, el ex alcalde Ipurre y el mismo alcalde de la provincia de Víctor Fajardo, Onofrio Huamaní (del Partido Nacionalista Peruano). Pero hasta enero de 2011, aún no había respuesta de las instituciones. Ese mes, en Asamblea Comunal, el presidente Rojas, la gobernadora, el juez de paz, algunos enviados del Centro Social Hualla y trabajadores de la mina, pidieron a los comuneros aprobar el proyecto de exploración de la Southern por la oportunidad de desarrollo y el trabajo que ya se estaba iniciando. Sin embargo, el temor a la contaminación sumado a los cada vez más fuertes rumores de que estos dirigentes habían sido comprados por «costales de dólares» impidió que se logre ese objetivo. Varios comuneros nos cuentan que muchos salieron de esa asamblea más convencidos de su oposición a la minería y con un mayor rechazo hacia el presidente de la comunidad. Y, efectivamente, durante uno de sus viajes a Lima, el presidente fue sacado de su cargo, acusado de haberse vendido a la mina. Se elige entonces a Casiano Tucta, aliado de Uscata, como nuevo presidente de la comunidad.

Cansados de no obtener respuesta de las autoridades, el 30 de enero, 300 comuneros, aproximadamente, se reunieron en la plaza Mayor de Hualla, los que decidieron no permitir los trabajos de exploración ni explotación de la Southern. En esa reunión estuvo presente Washington Delgado, asesor de la congresista Juana Huancahuari, quien acusaba a la Southern de haber comenzado a explotar la mina sin consulta (debido a que se habían encontrado socavones de doscientos metros lineales cuando los permitidos solo eran de cincuenta metros). El mismo ex alcalde Ipurre, también presente, acusó a la mina de haber comprado autoridades y respaldó la iniciativa legal para la salida de la empresa.

## 5. La escalada del conflicto y fase de crisis

En febrero de 2011, varios dirigentes se reunieron para decidir qué medidas tomar frente al silencio de las autoridades. Uscata propuso que el reclamo se convierta en una demanda provincial, en tanto la Southern estaría afectando varias comunidades. Así, los reclamos se dirigieron al presidente regional, Wilfredo Oscorima.

En mayo de 2011, luego de la marcha por el agua, se forma el Frente de Defensa de los Intereses de Hualla. Se le constituye para tener una organización que sea funcional con la nueva estrategia contra la Southern. El Frente sería el encargado de organizar los paros provinciales del 5 y 20 de julio. Ferrini Torres, comunero ex presidente de la Comunidad Campesina, que presidía la Comisión de Regantes, fue elegido también presidente de esta nueva organización. Desde 2009, Torres había dejado de lado su posición neutral y se había convertido en un fuerte opositor de la Southern.

En junio, en una reunión multicomunal, los alcaldes y presidentes de las comunidades de Fajardo deciden acatar un paro preventivo de 24 horas programado para el 5 de julio. Se cambiaba así el repertorio de acción colectiva, con una estrategia legal, a una contenciosa a nivel provincial. Los primeros días de julio, Uscata logra publicitar el paro a través de medios de comunicación locales, canales de televisión y radios que, como se ha podido comprobar en tantas otras manifestaciones, son decisivas para la difusión del mensaje de protesta.

Un día antes del paro, el presidente regional Oscorima viaja a Huancapi para tratar de solucionar el conflicto. Sin embargo, llega acompañado del gerente general de la Southern, y escoltado por trabajadores de la mina. Le habla a la población en defensa de la actividad minera, mencionando incluso la posibilidad de desarrollo que ya era realidad en otras regiones. Los fajardinos, que tenían la experiencia de la contaminación de Catalina Huanca y las constantes noticias de contaminación y conflicto en diversas minas en el país, lanzaron pifias en rechazo a sus declaraciones. Desde entonces ya no confían en él porque en campaña había prometido desarrollar el agro y la ganadería por sobre la minería. Ese día hubieron grescas entre los trabajadores de la mina y los comuneros antimineros.

El día del paro, la población estaba organizada. Uscata nos relata que no hubo orientación y que se desarrolló espontáneamente, con «la neta experiencia de la población». Pero la información que hemos recogido confirma que hubo una clara dirigencia del Frente de Defensa, que además tenía permiso para utilizar los altavoces de la municipalidad para anunciar sus mensajes y arengas. Muchos comuneros nos han informado también que

la Comisión de Regantes se politizó y obligó a los comuneros reticentes a asistir al paro bajo amenaza de restringir su uso del agua. Los dirigentes incluso llegaron a los colegios de la comunidad y ordenaron cancelar las clases por el paro.

Luego del paro se obtuvo lo esperado: una mesa de diálogo. Desde hace por lo menos cinco años, esta dinámica está casi institucionalizada: estrategia legal, falta de respuesta, acción colectiva contenciosa, mesa de diálogo, solución parcial del conflicto. La población sabe muy bien que solo a través de tomas de carretera o locales públicos, un paro o una huelga, puede lograr que el gobierno regional y/o central atienda sus demandas. Solo tres meses antes, la Southern fue obligada a cancelar definitivamente el proyecto Tía María en el distrito de Cocachacra, provincia de Islay (Arequipa), luego de que se encontraran varias observaciones a su Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Pero para que el gobierno aprista lograra cancelar el proyecto tuvieron que pasar 17 días de paro en los que murieron tres ciudadanos en enfrentamientos con la policía.

Alcaldes y dirigentes comunales de la provincia decidieron realizar un paro indefinido el 20 de julio, solo dos semanas después del preventivo. La demanda era clara: la salida de la Southern. En esas dos semanas, el Frente de Defensa de Hualla cumplió de nuevo su rol organizador. Esta vez, pensando que el paro podría durar varios días, como el de Islay, se organizaron para preparar ollas comunes y almacenar alimento para los comuneros que venían de las comunidades aledañas. Una vez más, los comuneros que habían estado a favor de la mina nos cuentan que fueron amenazados, esta vez, inclusive, con la quema de sus casas y hasta de asesinato si es que se oponían al paro. Hemos encontrado declaraciones muy similares en distintos entrevistados con las que tenemos indicios de que las amenazas existieron. Los dirigentes niegan ser los autores pero admiten que los comuneros opositores a la minería estaban bastante resentidos con quienes los habían despreciado.

Los dirigentes y varios comuneros nos cuentan que cuando los que estaban en contra de la minería eran minoría, los que estaban a favor (muchos de ellos con mayor grado de instrucción) los despreciaban tratándolos de ignorantes, analfabetos y subversivos. Les decían que no entendían lo que era desarrollo y que se dejaban guiar por politiqueros. Hemos constatado de que hasta ahora los que están a favor hablan con bastante menosprecio de Uscata y Torres, lamentándose de que dos «ignorantes» estén al frente de Hualla y de que el alcalde se halla alineado con ellos en lugar de mantenerse en una posición neutral. Para los dirigentes, es esa actitud la que explica que algunos amenacen y hostiguen a ex trabajadores de la mina o familiares de los ex dirigentes pro minería.

En la mesa de diálogo, Ocorima fue retrocediendo en su posición. Al carecer de un programa claro y de partido político, le fue fácil cambiar de opinión rápidamente. Cuando llegó el día del paro indefinido, los fajardineros de Huancapi, Cayara, Hualla, Tiquihua y Colca estaban preparados para días de protesta. Ocorima, desde temprano, anunció que iba a declarar Zona Intangible a las lagunas de Chinchinga, Chiwanccocho y adyacentes. Ordenó a su Consejo Regional que emita una ordenanza y la población le dio dos semanas de plazo para que cumpla su palabra. Hasta la actualidad, la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Ayacucho está a la espera de presupuesto para elaborar un expediente técnico que sustente la delimitación y el establecimiento de un Área de Conservación Regional de la zona de Chinchinga, propuesta que tendría que ser enviada al Servicio Nacional de Áreas Protegidas del Estado.

En el ínterin, la Southern ya había decidido poner fin «temporalmente» a sus actividades de exploración. La minera retiró su campamento y toda la infraestructura que había movilizó a la zona. Para los dirigentes, esto significó una victoria, aunque aún temen que la mina vuelva. Para los ex trabajadores, que quedaban desempleados, y los que veían en la mina una oportunidad de desarrollo, la salida de la Southern representó una confirmación de que la política «produce problemas pero no resuelve ninguno».

## 6. Epílogo y conclusiones

A comienzos de octubre de 2011 aplicamos una encuesta que nos dio como resultado que el 81% de la población estuvo de acuerdo con la salida de la Southern y el 19% en contra. Un 62% de los encuestados cree que la mina sí contaminó el agua y un 71% cree que la contaminación del agua es una de las principales consecuencias negativas de la actividad minera en general. El 56% cree que la minería no trae *ninguna* consecuencia positiva.

La comunidad sigue dividida. A pesar de que la Southern se ha retirado, los dirigentes siguen advirtiendo a los comuneros que estén alertas, porque la mina señaló que su retiro era «temporal». Además, en Lima, el Centro Social Hualla organizó en septiembre un Foro precisamente sobre el conflicto, donde expusieron varios ingenieros que remarcaron la gran oportunidad de desarrollo que se perdería si la mina se va definitivamente de Hualla. La mayoría de los asistentes, huallinos residentes en Lima, señalaron que el problema era «hacerles entender» a los campesinos, cuya testaruda ignorancia se debía a las mentiras de los politiqueros. En consecuencia, una comitiva del Centro Social viajó a Hualla y se presentó ante la Asamblea Comunal para

hablar del tema. Los comuneros nos cuentan que acabó con la expulsión de los huallinos provenientes de Lima.

En términos generales, nos parece que del caso estudiado podemos obtener las siguientes conclusiones:

En primer lugar, tenemos un caso que muestra las estrategias poco transparentes de algunas empresas para evitar la consulta a la comunidad. La Southern obtiene las concesiones de El Dorado sin comunicar ni pedir permiso a la comunidad y luego se escuda en que ya se había otorgado el permiso a esta primera mina. Pero además, la mina obtiene el permiso del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), que aprueba rápidamente el DIA y no constata el permiso de la población. Esto no es una casualidad, en el Proyecto Río Blanco, en Piura, ocurrió algo muy similar con la Minera Majaz, que obtuvo los derechos de concesión de la pequeña Minera Coripacha, y alegó también que la transferencia *implicaba* la autorización de las comunidades de Segunda, Cajas y Yanta. Aquí también la mina le saca la vuelta a la ley y tiene de su lado al MINEM.

Este ministerio representa a un gobierno y una política de Estado que privilegia el uso del agua de la empresa minera, que utilizaría más «eficientemente» el recurso generando impuestos y más «desarrollo» a la comunidad. El Estado define a Víctor Fajardo como una provincia con muchas dificultades para el desarrollo de la agricultura por la excesiva fragmentación y baja calidad de su tierra agrícola, y por su falta de tierras de riego.<sup>10</sup> En ese sentido, sería más viable un desarrollo basado en la minería, el comercio y la descampesinización de la población. El mismo ex presidente Alan García señalaba que existen comunidades como Hualla que son «artificiales, que tienen 200 mil hectáreas en el papel pero solo utilizan agrícolamente 10 mil hectáreas y las otras son propiedad *ociosa*, de *mano muerta*, mientras sus habitantes viven en la extrema pobreza y esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de *poner en valor* sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas, porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de *conocimientos* que traiga un nuevo comprador» (García, 2007). García evoca aquí un discurso que mercantiliza los recursos naturales negándoles cualquier otro valor, niega los conocimientos de los campesinos como un capital para el desarrollo y, en general, le niega el futuro a la agricultura campesina, incapaz de competir con los verdaderos conocimientos de los técnicos de las transnacionales. Ese discurso responde a un modelo económico y de desarrollo que se aplica en toda Latinoamérica

---

10. Ver: Plan Vial Provincial Participativo de Fajardo. En: Recurso electrónico: <[http://www.proviasdes.gob.pe/unidades/planes\\_viales%5Cayacucho%5Cfajardo.pdf](http://www.proviasdes.gob.pe/unidades/planes_viales%5Cayacucho%5Cfajardo.pdf)>.

y es parte del proceso global de acumulación de agua y tierra por desposesión de sectores vulnerables, como el campesinado.

En Hualla, este discurso no solo lo tuvo la empresa, sino también los comuneros a favor de la mina. Muchos de los que trabajaban o tenían expectativas de trabajar en la mina, y particularmente los técnicos e ingenieros usaron ese discurso para descalificar a los opositores como politiqueros izquierdistas en contra del desarrollo. La idea de desarrollo pasa por el abandono paulatino de la agricultura, un desarrollo comercial alrededor de la mina o, incluso, por la capacidad de migrar y abandonar la comunidad. En esa misma línea, los técnicos e ingenieros deslegitimaron el saber de los abuelos con respecto al sistema hídrico, calificándolo como mito, en contraste con sus evaluaciones, que tenían la verdad de la ciencia. Así, a los que creían que la mina podría contaminar el agua se les trata de ignorantes. Como señalan Zwarteveen y Boelens, ese discurso supuestamente científico suele esconder determinados intereses mostrándose como objetivo. Pero esa objetividad está siendo fuertemente cuestionada ya no solo por científicos sociales sino por miles de campesinos en todo el Perú (Boelens *et al.*, 2011).

En cuanto a la organización, es notable la eficaz movilización de recursos y el marco cognitivo que politiza el conflicto. En el conflicto se constituyó rápidamente un liderazgo en el que el Frente de Fajardo tiene la oportunidad de establecer alianzas con redes organizativas provinciales y regionales (otros Frentes de Defensa, la FADA, la CCP, etcétera). Además, en el ámbito de la comunidad se logra construir exitosamente un esquema de interpretación de la realidad en el que la mina es una amenaza que no puede traer ningún beneficio y donde se está en medio de una lucha entre el *pueblo*, campesinos con intereses *colectivos*, y la alianza entre *foráneos y traidores*, capitalistas con intereses *individuales*. Este es un atajo cognitivo que invisibilizó matices (el que piensa distinto tiene que haber sido comprado) y facilitó el compromiso con la protesta (certeza de que no solo hay un bien público en juego, sino toda una forma de vida).

Lograr que las cuatro quintas partes de la comunidad estén a favor de la expulsión de la Southern fue un éxito de los dirigentes. Pero no solo el discurso fue importante, las experiencias de contaminación ambiental y social por parte de varias mineras por todo el país y, particularmente, Catalina Huanca generaron condiciones propicias para una oposición a la actividad. Los dirigentes supieron aprovechar esa mayoría logrando que un candidato más cercano a su posición llegara a ser alcalde; que el presidente comunal sea revocado, instalando un aliado; y que se forme una organización para el conflicto como el Frente de Defensa cuyo presidente sea el mismo aliado que presidía la Comisión de Regantes. Esta comisión, por cierto, se

convirtió en un instrumento político, en un recurso más para promover la movilización.

El repertorio de acción colectiva ha pasado por cinco fases. La primera es la temprana, cuando los actores comienzan a posicionarse y evidenciar que hay un conflicto de intereses y se difunde el discurso antimina. La segunda es la del escalamiento, cuando se decide usar el canal institucional, para dar inicio a las acciones legales —sin respuesta—, mientras la población se polariza. La tercera es la del estallido de la crisis, cuando se utiliza un repertorio de acciones colectivas contenciosas, como la organización de paros provinciales, bloqueo de carreteras y la demanda por la salida inmediata de la compañía minera. La cuarta es la del diálogo, cuando el Gobierno Regional decide declarar intangible el cerro Chinchinga y la Southern se retira. Y la última sería la de la transformación del conflicto, cuando, cumplidos los objetivos, se forma un Frente de varias provincias sureñas demandando la salida o cumplimiento de las promesas de otras mineras en la región.

Desde nuestra perspectiva, el conflicto no se «soluciona», se transforma. Los conflictos no suelen ser lineales, como señalan De Echave *et al.* (2009). A pesar de los acuerdos, las dinámicas de enfrentamientos reaparecen, los escenarios conflictivos se repiten y es altamente posible que distintos actores se vayan incorporando. A menudo, cuando el conflicto está resuelto, sus impactos siguen y, por tanto, es más apropiado pensar en términos de transformación de los conflictos que de la resolución de los mismos (Rupesinghe, 1995). El conflicto actualmente no es contra una mina sino *contra todas* en una región que tiene el 23% de su territorio concesionado a la actividad minera. El problema es el agua, y por ello muchas comunidades sienten el posible peligro de la contaminación por las minas, así estas estén fuera de su territorio. Esta situación genera oportunidades de solidaridad en la acción colectiva contra la minería. En octubre de 2011 se había formado el Frente de Defensa del Medio Ambiente y de Recursos Naturales del Sur de Ayacucho (que integra a las provincias de Fajardo, Huancasancos, Sucre y Lucanas). La mina con más concesiones y hectáreas ocupadas en Fajardo es Catalina Huanca, en Canaria. Esta sería el próximo objetivo de los comuneros organizados de la provincia.

De otro lado está el repertorio discursivo de los dirigentes. Como se ha mencionado en el texto, persiste una cultura política autoritaria en la comunidad. Se heredan prácticas y discursos violentos. Se crea un marco cognitivo donde la mayoría debe imponerse verticalmente sobre la minoría (que ya no es pueblo). Se privilegia la descalificación de la minoría antes que el debate. Actualmente los que estuvieron a favor de la mina se sienten estigmatizados, y tienen miedo de contarnos sus opiniones. Esta cultura



política facilitó la polarización y la permanencia (hasta hoy) del conflicto dentro de la comunidad.

Por último, está el tema con el que comenzamos este trabajo, el de la desconfianza. El Perú es uno de los países con mayor desconfianza interpersonal de Latinoamérica. En este caso, vemos una profunda desconfianza con la empresa transnacional, con el Estado y entre los huallinos mismos. Las experiencias de contaminación ambiental y social de la minería en el resto del país, sumadas a la poca transparencia y respeto a la comunidad reafirman la desconfianza con las empresas. Las prácticas del Estado en las últimas dos décadas de modelo neoliberal, coronadas con el discurso del Perro del Hortelano de García, generan una evidente confrontación con los intereses campesinos; como señala Patricia Urteaga (2009), el criterio para otorgar derecho al agua no puede estar basado en la productividad, en cuánto capital se genera con esa agua. Por último, entre los mismos huallinos está la idea de que todos tienen intereses subalternos a los que presentan: los que dicen luchar por el desarrollo seguro reciben dinero *por lo bajo* y los que dicen luchar por defender al pueblo, seguro tienen intereses políticos *por lo bajo*. Esta desconfianza impide realizar proyectos comunes. Es por eso necesario, fundamentalmente, que el Estado cambie el modelo autoritario de vinculación con las comunidades y haga cumplir la ley a las empresas. Y del lado de la sociedad civil, es necesaria la difusión de una cultura política que dialogue y debata antes que descalificar a los adversarios. La democracia no es la dictadura de la mayoría, como muchos todavía creen.

En el marco de la investigación-acción, los resultados de este trabajo son presentados en una Asamblea Comunal en Hualla en febrero de 2012. Buscamos colaborar en la generación de espacios de diálogo para que los comuneros repiensen su perspectiva del conflicto y comiencen a reencontrarse en objetivos comunes más allá de sus diferencias.

## Bibliografía

- BOELENS, R., L. CREMERS y M. ZWARTEVEEN (eds.)  
2011 *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: Justicia Hídrica, PUCP e IEP.
- DE ECHAVE, J., A. DIEZ, L. HUBER, B. REVEZ, X. LANATA y M. TANAKA  
2009 *Minería y conflicto social*. Lima: CIPCA-CBC-CIES.

- HARVEY, D.  
2004 «El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión». En: Leo Pantich y Leys Colin (eds.), *El nuevo desafío imperial*, pp. 99-129. Buenos Aires: Merlin Press-CLACSO.
- JANAMPA, T.  
2010 «Ayacucho: ¿nuevo escenario de conflictos mineros?». En: *Noticias Ser*, 11 de agosto. Lima.  
2011 «Comunidad de Raccaya marcha contra empresa Catalina Huanca». En: *Noticias SER*, 16 de septiembre de 2011. Lima.  
2011 «El conflicto entre la minera Southern y Víctor Fajardo». En: *Noticias SER*, 13 de julio de 2011. Lima.
- THOMAS, WILLIAM I.  
1928 *The Child in America: Behavior Problems and Programs*, pp. 571-572. Nueva York: Knopf.
- TUCTA, MAURO  
2009 *Willakuy Qorillaccta. Pueblo de San Pedro de Hualla*. Lima: Editorial Ritisa.
- URTEAGA, P.  
2009 *Conflictos por el agua en la región andina: avances de investigación y herramientas de manejo*. Lima: IPROGA-Concertación.
- ZWARTEVEEN, M. y R. BOELEN  
2011 «La investigación interdisciplinaria referente a la temática de “justicia hídrica”: unas aproximaciones conceptuales». En: R. Boelens, L. Creemers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: Justicia Hídrica, PUCP e IEP.

## MECANISMOS DE ACCESO Y CONTROL DEL AGUA EN EL CONTEXTO MINERO DEL SUR PERUANO

LEONITH HINOJOSA Y JESSICA BUDDS

### 1. Introducción

Este capítulo presenta un estudio de caso sobre los efectos de la actividad minera a gran escala en el acceso y control del agua de comunidades y espacios locales en el sur de los Andes peruanos. Basándonos en un estudio de caso sobre una explotación minera que se extiende, durante más de cincuenta años, en las regiones de Tacna y Moquegua en el sur de Perú, en este capítulo analizamos las relaciones de poder económico y político que se establecieron entre la compañía minera, el Estado y las comunidades afectadas por la extracción de aguas subterráneas y uso de aguas superficiales.

Nuestro argumento plantea que el acceso desigual al agua por parte de la actividad minera y de las comunidades se da en condiciones de un marco institucional (legal, normativo y organizacional) que facilita la generación de asimetría en las relaciones de poder. Dicha asimetría se manifiesta en tres formas: i) en asimetría de información respecto al marco institucional que rige los derechos de propiedad y el uso de los recursos hídricos y minerales; ii) en asimetría en la representación de cada parte (comunidades, empresa) en las instancias formales del Estado donde se decide y garantiza el acceso al agua; iii) en asimetría en el acceso a los espacios en los que, en la práctica, se decide el uso del espacio rural. Planteamos también que, a lo largo del tiempo, estas relaciones asimétricas de poder entre comunidades, empresa y Estado no han cambiado substancialmente en nuestro estudio de caso, debido al marco institucional formal que habilita el acceso y control de recursos

hídricos por parte de la empresa, así como por las relaciones verticales entre la empresa, el Estado y las comunidades. El reconocimiento de tales relaciones asimétricas, junto a elementos de articulación a espacios urbanos, de diversificación de actividades económicas y de desarrollo de capacidades organizativas, ha dado lugar a un cierto empoderamiento de las comunidades para movilizarse y ejercer sus derechos ciudadanos por un marco ambiental menos injusto.

El capítulo está organizado en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera hacemos una breve revisión de las diferentes perspectivas que se han usado para entender las disputas por el agua entre actores desiguales en el contexto latinoamericano, con especial mención al enfoque institucional, y a una perspectiva de ecología política. En la segunda sección, a fin de ilustrar nuestro argumento, presentamos el caso de la disputa entre la compañía Southern Copper Corporation (SPC) y las comunidades del entorno de las minas Toquepala y Cuajone, en las regiones de Tacna y Moquegua. En la tercera sección, a la luz de lo que el estudio de caso enseña, sustentamos nuestro argumento sobre la formación de asimetrías de poder y sus efectos para el desarrollo de la actividad minera y de las comunidades andinas. En la cuarta sección concluimos con reflexiones de política para el Estado peruano y el sector minero corporativo, buscando implicaciones en torno a la justicia hídrica.

## **2. Las perspectivas sobre las disputas en el acceso y control de recursos hídricos**

Durante la segunda mitad del 2000, los conflictos por el agua entre la minería y las otras actividades que se dan en el mismo espacio geográfico, en particular, la pequeña y mediana agricultura, han crecido significativamente en muchas partes del Perú (Panfichi y Coronel, 2011) y Latinoamérica. Dichos conflictos reflejan en buena parte la competencia por el acceso y uso del recurso. En ese sentido son abordados como un tema de distribución y gestión del agua. Pero también, los conflictos —y la forma como se desarrollan— son reflejo de las relaciones asimétricas sociales y de poder que se establecen entre los actores que compiten por el recurso en el área rural. En este otro sentido, se han visto desde un enfoque más político y en función a cómo se ha dado el control de los recursos hídricos.

Para quienes enfatizan una perspectiva institucional, tanto las causas de los conflictos sobre el agua como los mecanismos que los resolverán están fundamentalmente contenidos en el marco institucional «formal» (ley,

normas y reglamentos) y sus procedimientos de ejecución (North, 1990) y los marcos normativos «informales» que regulan las relaciones entre actores (Platteau, 2000). En esta perspectiva, los problemas en torno al agua surgen cuando, por ejemplo, los marcos institucionales «formales» —dictados en la jurisprudencia legal— no incorporan las «visiones» y normas de otros marcos que en la práctica regulan el acceso y uso del recurso (c.f. Boelens *et al.*, 2006, sobre derechos consuetudinarios). Parte de las injusticias en la asignación de derechos entre actores con desiguales niveles de poder se «legitiman» dentro del marco formal legal dominante (Urteaga, 2008).<sup>1</sup> Estos argumentos han sido crecientemente elaborados en la literatura de la ecología política en torno a lo que Harvey denominó «la acumulación por desposesión» (Harvey, 2003). La solución a estas injusticias ha tomado y puede tomar, en parte, la vía institucional, ya sea bajo mecanismos democráticos o radicales (Banco Mundial, 1978, Drynet, 2009). Solanes y Jouravlev (2005), en su estudio sobre la relación entre marco institucional y gestión del agua en América Latina plantean al respecto que, en situaciones de insustentabilidad o cuando los factores relevantes consisten en fuerzas económicas, los mecanismos legales son de ningún o reducido valor.

Por ello, en muchos análisis, la perspectiva institucional se combina con una perspectiva de ecología política para entender las disputas sobre el agua, que va orientada a entender las relaciones de poder entre los actores en conflicto y las relaciones diferenciadas entre hombre y naturaleza (Castree, 2004; Loftus, 2009; Perreault, 2005). También, los conflictos del agua revelan debilidades en el marco institucional, para resolver la competencia por el recurso y las desigualdades en el acceso a la información y la participación en el proceso de implementación del marco legal.

En cambio, en la práctica de gobernabilidad —como por ejemplo para los funcionarios de gobierno—, una vez definido el marco legal, la solución a la competencia entre usuarios es más bien una cuestión de cómo el sistema de gestión integrada del agua genere el espacio para coordinar sobre el uso eficiente del recurso.<sup>2</sup> La introducción de cláusulas para generar mecanismos participativos en la ejecución de las leyes se explica por esta visión; por ejemplo, en Perú, todas las leyes de agua desde la de 1902 hasta la de 2009 tienen cláusulas provisorias para este fin, del mismo modo en que las leyes de minería establecen cierto nivel de consulta para la asignación de concesiones en territorios privados y, más recientemente, las leyes de

---

1. Para una revisión, véase Loftus (2009).

2. Comunicación personal de un funcionario del Estado (junio 2011).

medio ambiente consideran la participación ciudadana como aspecto vital de los procesos de gestión ambiental (Moreno y Chaparro, 2009). Por ello, un problema recurrente en el contenido de marcos regulatorios del agua es que, frente a la pugna de intereses entre usuarios, la ambigua delimitación de la frontera, entre las potestades y atribuciones públicas y los derechos privados, conlleva a una dualidad del derecho de propiedad y de regulación ambiental, que oscurece el aspecto central de la distribución de derechos, y cuyo fin es lograr el mejor aprovechamiento del recurso (Cubillos, 1994). Pero, también la dualidad abre puertas para que, en la búsqueda de dicho aprovechamiento, los criterios que se establezcan para juzgar «el mejor uso» no sean solo técnicos —esto es, de asignar el recurso en función de la rentabilidad económica y/o social—, sino también —o sobre todo— de carácter político. Es decir, que en las relaciones de poder entre usuarios privados y el Estado influyan la distribución de derechos de agua, y atribuyan o resten las responsabilidades sobre su gestión y sustentabilidad.

En la siguiente sección presentamos un estudio de caso que muestra estas relaciones de disputa sobre el acceso y uso del agua en un escenario marcado por las asimetrías de los actores envueltos en la disputa —la compañía minera y las comunidades locales— respecto de sus relaciones con el Estado y de sus posibilidades de influenciar sobre el marco institucional que suele terminar legalizando tales asimetrías.

### **3. La gran minería en el sur peruano: el caso de la SPC**

La geografía del sur peruano, donde se ha desarrollado la gran minería del cobre, está caracterizada por ser una zona costera árida y la cabeza del desierto de Atacama, que incluye un ecosistema frágil de lomas y estrechos valles costeros. Los varios pisos ecológicos de la zona de sierra incluyen valles interandinos y altas punas, con altitudes que van desde los 2400 hasta los 5000 msnm. El clima de esta región es variado, seco en la costa y templado y frío en la sierra. En general, el nivel de precipitación es escaso en las zonas bajas y medias y relativamente abundante en la zona de altura (ONERN, 1976, citado en Balvín, 1995).

Además de ser escasos y desigualmente distribuidos, parte de los recursos hídricos de esta zona sur del país están expuestos a niveles de contaminación natural por efecto de la cadena volcánica situada en la cordillera sur-occidental. El potencial minero de esta zona está en el triángulo geológico conformado por los yacimientos de cobre de las minas de Cuajone, Toquepala y Quellaveco, ubicado entre las regiones de Tacna y Moquegua

(ONERN, *op. cit.*). En este contexto geográfico, durante siglos, las actividades económicas que la población rural de la región<sup>3</sup> ha desarrollado en las áreas rurales han sido la crianza de camélidos en las zonas de altura y la agricultura y ganadería vacuna a pequeña y mediana escala en los valles interandinos y costeros. No obstante la tradición minera del país, desde la época colonial, esta región no tuvo actividad minera sino a partir de los años cincuenta.

La compañía minera Southern Peru Copper (SPC), actualmente del Grupo Mexico,<sup>4</sup> inició su actividad en la región en el año 1952 con la explotación de las minas Toquepala y Cuajone. Ambas minas se ubican a 3500 msnm, a 30 km de distancia una ciudad de otra. Son explotadas bajo el sistema convencional de tajo abierto<sup>5</sup> y el material minero es refinado en las concentradoras que cada una de las minas tiene. En Toquepala, la actividad minera se inició en 1957 y la producción en 1960; en Cuajone la extracción de metal empezó en 1976. El proceso de fundición se realiza en la planta metalúrgica de la empresa localizada a 17 km de la ciudad de Ilo, en el eje costero (SPC/GM, 2010).

Tanto las minas como la fundición se localizaron en áreas de extensa actividad pecuaria y agrícola. Su área de influencia, cuya delimitación es disputada, alcanza cabañas alpaqueras en las comunidades de altura, la mayoría de ellas conformada por poblaciones indígenas de origen aymara, y fundos agropecuarios de pequeños y medianos agricultores en los valles interandinos y en la costa. De acuerdo con el Programa de Adecuación del Manejo Ambiental (PAMA), las comunidades afectadas por la actividad minera son las que están cercanas a la explotación minera. El área de influencia no incluye a las comunidades y localidades afectadas por la extracción de agua, por ejemplo, a la comunidad de Huaytire y varias localidades de la provincia Candarave.

- 
3. En este capítulo usamos el término «región» para caracterizar al área geográfica conformada por las unidades administrativas de Tacna y Moquegua —note el lector que en la normatividad de descentralización del Perú, cada una de estas unidades son reconocidas como región (antes llamadas departamento).
  4. A la fecha de redacción de este capítulo (octubre 2011) el Grupo México tenía el 80% del capital accionario de la Southern Copper Corporation, el resto del capital correspondía a la Phelps Dodge Overseas Capital Corporation, la Marmon Group Inc. y la Newmont Mining Corporation. En 1952, la SCCP era una empresa norteamericana subsidiaria de la Northern Peru Mining Company.
  5. La minería de tajo abierto está considerada dentro de las técnicas más contaminantes (Moreno y Chaparro, 2009).

### 3.1 *El acceso y uso de agua*

Entre los insumos fundamentales para la actividad minera está el agua. La SPC requiere un estimado de 2360 l/seg de agua para el funcionamiento del conjunto de sus actividades minero-metalúrgicas; aproximadamente el 30% se recupera en el proceso de concentración y se estima que el promedio de pérdida en los relaves (a 1995) era de 1700 l/seg (Balvin, 1995). El sistema de captación de agua es integrado y consiste de un eje central, con plantas de bombeo en la laguna de Suches (Huaytire, Candarave); la extracción de agua subterránea a través de quince pozos ubicados en territorios de comunidades campesinas y en fundos privados;<sup>6</sup> la captación de agua superficial; y los reservorios localizados cerca de sus centros mineros.

Desde el inicio de los años cuarenta, el proceso de obtención de derechos de uso de agua ha sido de constantes negociaciones con el Estado debido a las disposiciones modificatorias, dentro del marco legislativo de aguas, y a las propias necesidades de la empresa de asegurar su acceso al recurso a medida que su actividad iba creciendo.<sup>7</sup> Este proceso se inicia aproximadamente diez años antes de que la empresa inicie actividad en la zona. Entre las estrategias usadas por la empresa figuran: la adquisición de tierras en fundos agrícolas privados para acceder a los derechos privados de particulares de extraer agua del subsuelo o para acceder a fuentes hídricas como lagunas o cabeceras de ríos —todo ello gracias al Código de Aguas de 1902, vigente hasta 1969—;<sup>8</sup> el cambio de uso de aguas de regadío a aguas de uso minero (de acuerdo con la norma de «derecho adquirido») y el denuncia, reserva y obtención de títulos de concesión para el uso de aguas de dominio público.

Bajo estas estrategias, la SPC obtuvo derechos privados sobre fuentes de agua que irrigaban valles agrícolas —por ejemplo, los valles de Cinto e Ilo—, afluentes menores de ríos principales —por ejemplo, de los que alimentan el río Locumba—. Sus concesiones sobre aguas públicas incluyen reservas tanto en la región de Tacna como en Moquegua.<sup>9</sup> Adicionalmente,

- 
6. En esta investigación no se tuvo acceso a la información respecto del número de pozos en operación desde que las minas entraron en explotación, ni de los volúmenes extraídos.
  7. Para una revisión detallada véase Balvín (1995) y López y Balvín (1989).
  8. Aunque el código de 1902 estuvo vigente hasta 1969, la compra de derechos privados de agua solo procedía para los derechos adquiridos antes de 1933, cuando la nueva Constitución de ese entonces eliminó la transferencia de derechos de propiedad privada del agua.
  9. En la laguna y Ojo de Agua Suche, la laguna Vizcachas, los ríos Asana, Torata y Tambo y el acuífero de Capillune.



la SPC logró autorización para estudios hidrológicos y geofísicos de aguas subterráneas en las pampas de Titijones y Huaytire-Gentilar (López y Balvín, 1989). Se estima que en determinado momento la empresa logró concentrar derechos sobre aguas hasta por un volumen de 10.480 l/seg (Balvín, 1995: 130). Si bien a lo largo del tiempo tales derechos se fueron reduciendo, sea por efecto de las nuevas normas legales o por decisión de la empresa, existe limitada información y controversia respecto del volumen asignado y del «efectivamente usado» en sus diversas operaciones.<sup>10</sup>

Hasta el segundo lustro de los noventa el agua fresca captada era también utilizada para disolver los relaves sólidos producidos en ambos centros mineros y transportarlos hacia la bahía de Ite en Ilo a lo largo de quebradas secas que luego se unían al cauce del río Locumba en un tramo de 21 km. (Balvín, *op.cit.*). A raíz de un proceso de auditoría ambiental iniciado por el Estado peruano, en respuesta a los movimientos de protesta de un conjunto de organizaciones civiles de Ilo desde inicios de los noventa, en 1997 la SPC tuvo que implementar un Programa de Remediación Ambiental (PAMA) el cual incluía la transformación de su sistema de transporte de relaves para reducir la contaminación de la Bahía de Ite y la modernización de la fundición de Ilo.<sup>11</sup> No obstante las continuas protestas en contra de la extracción de aguas subterráneas, esto no fue considerado dentro del PAMA.

### 3.2 *Los conflictos por el agua*

Los conflictos por el acceso y control del agua entre la SPC y las poblaciones afectadas surgen casi junto al inicio de las explotaciones. Si bien estos empezaron a ser más notorios en períodos en que por razones climatológicas se exacerbó la escasez de agua, las primeras protestas por asignación de agua ante la compañía datan de inicios de la década de 1950.<sup>12</sup> A partir de la mayor demanda de otros sectores para acceder al recurso, por ejemplo,

- 
10. La incredulidad respecto del volumen extraído y usado por la empresa ha sido manifestada en todas nuestras entrevistas a representantes de organizaciones comunales, locales y regionales; no obstante, en nuestras entrevistas a los entes normativos y fiscalizadores del Estado —dependencias de la Autoridad Autónoma del Agua— se manifestó que, si bien en el pasado no se tenían posibilidades de control, actualmente el monitoreo de uso de agua que el Estado hace es estricto y garantiza que la empresa no use más de lo que tiene reservado.
  11. Mesa de Diálogo de Ilo <[http://mesadedialogoilo.blogspot.com/2008/04/resumen-ejecutivo-de-sucesos-mda-ilo\\_20.html](http://mesadedialogoilo.blogspot.com/2008/04/resumen-ejecutivo-de-sucesos-mda-ilo_20.html)>.
  12. El periódico local de la época registra las denuncias de los campesinos de Huaytire y Candarave por la otorgación de la laguna Suche.

para la expansión de la frontera agrícola y/o mejorar su calidad, estos conflictos empezaron también a involucrar a instancias del Estado —como al Proyecto Especial Tacna (PET)—, debido a que una de las fuentes, de donde el PET puede garantizar la provisión de agua para la región de Tacna, es de propiedad de la SPC.<sup>13</sup> También entraron en conflicto la empresa pública de abastecimiento de agua de consumo y algunas municipalidades distritales y provinciales —por ejemplo, Ite y Candarave.

Los principales puntos en demanda, que desde el inicio fueron manifestados por parte de las comunidades afectadas, han sido: detener la extracción de agua subterránea y la asignación de agua superficial; y, retirar los derechos asignados a la SPC sobre aguas superficiales para reasignarlos al uso agrícola. Hacia mediados de los ochenta se añadió el de reducción de la contaminación de aguas por los relaves mineros. Hacia la segunda mitad de los noventa, se sumó la demanda de compensación por el declive y desaparición de fuentes de agua y bofedales por la extracción de aguas subterráneas. Los conflictos confrontaron directamente al grupo afectado y la empresa y las demandas fueron canalizadas a través del Ministerio de Agricultura —que hasta el año 2009 otorgaba los derechos de uso de agua—, y del Poder Judicial. No se tiene evidencia de ninguna negociación directa entre los demandantes y la empresa para solucionar estos conflictos, aunque sí se habrían dado formas indirectas de acercamiento desde la empresa hacia las comunidades y los gobiernos locales dentro de acciones de «responsabilidad social», las cuales —además del propósito propio de cada acción—, habrían tenido el propósito de reducir la intensidad de los conflictos por el agua.<sup>14</sup> En todo caso, la «autodefensa» de la empresa fue siempre sobre la base del respaldo legal que tiene para sus derechos de agua adquiridos, los cuales se defienden sobre todo en instancias del Estado en el ámbito nacional.<sup>15</sup>

Hacia mediados de los ochenta, en que los gobiernos locales y regionales empezaban a asumir mayores competencias con el proceso de descentralización, se dieron los primeros pasos para establecer espacios públicos de diálogo (mesas de diálogo). Sin embargo, si en algún caso se contó con la participación de la empresa, en general, eran más bien espacios de concurrencia de organizaciones de la sociedad civil y del gobierno local.<sup>16</sup> El papel

---

13. Declaración personal de un funcionario del Estado (Entrevistas 2010-2011).

14. Interpretación de las declaraciones de dirigentes locales y comunales (entrevistas, mayo-junio 2011).

15. Comunicación personal (entrevista, diciembre 2010).

16. El retiro de la empresa de estos espacios se debería, en parte, a la actitud agresiva de los otros participantes y a lo poco efectivo que los espacios de diálogo habrían sido para re-

de las organizaciones civiles, en torno a la canalización de las demandas de la población, estuvieron fuertemente articuladas por la acción de la ONG Labor, la cual se encargó de realizar estudios que documentaron los motivos de la protesta social y propició la articulación de los líderes sociales y de los gobiernos locales en torno a temas ambientales, en particular, sobre la contaminación de la zona costera en Ilo. El rol del alcalde de la localidad (Julio Díaz Palacios, 1980-1989) fue fundamental para dar legitimidad a la demanda social. Díaz Palacios usó el tema ambiental no solo para apoyar y representar las demandas contra la contaminación minera, sino también para articular su política municipal urbana, dentro de un modelo de desarrollo concertado bajo el lema «de la protesta a la propuesta» (López, 1999).

La ausencia de la SPC en mesas de diálogo y negociación directa en los espacios locales habría provocado que en el transcurso de los años, a los motivos centrales de los conflictos, se añadan otros que movilizan el sentimiento colectivo de rechazo a la empresa y al sector minero. Estos son el «malestar» con respecto a la «actitud de supremacía» de la SPC, y al apoyo permanente del gobierno central que la empresa habría recibido desde su establecimiento. Es debido al aporte financiero al ingreso nacional y a las consecuentes relaciones de poder que se han establecido entre los ejecutivos de la empresa y los ejecutivos del gobierno central. A partir del 2004, en que se dicta la ley de descentralización de renta minera a los gobiernos regionales y locales, dicha empatía entre gobierno y empresa también se había generalizado en los espacios regionales y locales. Esto incrementó el resentimiento de las poblaciones locales, en particular, de las comunidades más alejadas. Estas, por estar fuera del área de influencia directa de la actividad minera de la SPC, consideran que «durante los cincuenta años de presencia de la SPC solo han visto cómo sus territorios han sido fuertemente afectados por la extracción de aguas subterráneas, sin ninguna acción compensatoria por parte de la empresa ni del gobierno».<sup>17</sup>

### *3.3 El marco institucional que reglamenta el acceso al agua para la industria minera y la SPC*

El marco jurídico institucional, en el que se dan los conflictos por el agua entre minería y otros sectores de las economías de la región, estuvo deter-

---

solver los problemas concretos (declaraciones varias de participantes en estos espacios; entrevistas, diciembre y enero 2010).

17. Declaraciones recogidas en entrevistas a dirigentes comunales de Huaytire y representantes del gobierno local de Candarave (varios meses del 2010).

minado por las Leyes de Agua de 1902 y 1969, las mismas que han normado el acceso, la distribución y la gestión del agua. Estas leyes han evolucionado desde un régimen orientado a otorgar derechos privados hacia un régimen híbrido que combina la propiedad pública (a través del Estado) de las fuentes de agua con el uso privado de los recursos hídricos.

Como se señala anteriormente, es en virtud del Código de Agua de 1902, y de la Ley de Aguas de 1969, que la SPC obtuvo derechos privados y de uso sobre fuentes privadas y públicas, respectivamente. El régimen privado establecido por el Código de Aguas en 1902 le permitió la adquisición de derechos de agua, junto con los derechos de la tierra. La Ley General de Aguas 17752 le reafirma los derechos adquiridos pues, no obstante su carácter revolucionario, por estar enmarcada en la Ley de Reforma Agraria dictada en 1969, también reafirma el principio de «no retroactividad». Más aún, junto a la Ley de Fomento de la Industria, le da a la empresa el respaldo legal para continuar —a perpetuidad si fuera el caso—, haciendo uso del agua que le fue asignada.

Si bien, esto en términos formales es «lo legal», difícilmente es de entendimiento de la población local (como la de Huaytire y Candarave) que, de acuerdo a los sucesivos nuevos marcos legales, observa continuidad en sus restricciones para tener acceso prioritario al agua —para el consumo humano y la agricultura— y graves limitaciones en la adquisición de nuevos derechos —por ejemplo para expansión de la frontera agrícola—. <sup>18</sup> Más aún, desde la firma del contrato con el Estado, la SPC ha logrado obtener de los sucesivos gobiernos normas ad hoc, mediante Resoluciones y Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales y Resoluciones Directorales. Ello le ha permitido a la empresa una posición privilegiada para acceder a información de recursos hídricos, adquisición de derechos a aguas públicas y otras prerrogativas. <sup>19</sup> También ha generado el efecto de restarle, a la empresa

---

18. La Ley de 1969 recupera la propiedad estatal plena de los recursos hídricos y deroga la norma para adquirir derechos privados de agua, establece jerarquía en el uso —en orden: el consumo humano, la agricultura y otros fines de producción como el industrial y minero—, y norma sobre la responsabilidad de los usuarios en la calidad del agua (por contaminación de aguas).

19. Por ejemplo, durante el gobierno del general Manuel Odría (1950-1956): la Resolución Suprema N.º 100 (22/11/1954) que le autoriza la realización de estudios de aprovechamiento de varias cuencas en la región; durante el gobierno civil de Manuel Prado Ugarteche, (1956-1962), las Resoluciones Ministeriales N.º 1256 y 343 (del 3/9/1958 y 17/4/1959, respectivamente) para la construcción de la infraestructura hidráulica en la laguna Suches y la N.º 821 (23/7/1956) por la que se aprueba el denuncia de 2000 l/seg de la laguna de Suches; durante el gobierno revolucionario del general Velasco (1968-1976), la Resolución Directoral N.º 00069-68 DO/DAR (7/3/1968) para estudios de vo-

y al Estado, legitimidad y credibilidad en sus decisiones de asignación de derechos de agua y de gestión del recurso.

#### **4. El marco institucional y relaciones asimétricas de poder en el acceso y control de los recursos hídricos**

A la luz del caso expuesto en la sección previa, postulamos que el acceso desigual al agua por parte de la actividad minera y de las comunidades se da en condiciones de un marco institucional (legal, normativo y organizacional) que facilita la generación de asimetría en las relaciones de poder. Dicha asimetría se manifiesta de tres formas: i) en asimetría de información con respecto al marco institucional que rige los derechos de propiedad y uso de recursos hídricos y minerales y/o de los recursos que posibilitan el acceso a tales recursos, como los derechos de propiedad sobre la tierra; ii) asimetría en la representación de cada parte (comunidades, empresa) en las instancias formales del Estado, donde se decide y garantiza el acceso al agua; iii) asimetría en el acceso a los espacios en los que, en la práctica, se decide el uso del espacio rural.

##### **4.1 Las brechas dentro del marco institucional**

A la brecha entre lo que la ley norma y lo que se establece en resoluciones administrativas, se suma la brecha entre lo que la ley y sus reglamentos establecen y lo que puede ser observado en la práctica de aplicación del marco legal. Según Del Castillo (2006), en el período 1969-2006, la diferencia entre lo normativo y la práctica de obtención de derechos y gestión del agua fue muy crítica. La nueva regulación para facilitar la atracción de capital extranjero en el sector minero no solo modificó sustancialmente los principios de no privatización y no mercantilización de los recursos hídricos, sino que la debilidad del aparato estatal para hacer cumplir las normas y administrar los recursos hídricos redujeron las posibilidades de hacer efectivos los intentos de descentralización y de empoderamiento de instancias locales para decidir sobre la distribución y gestión del agua. Como consecuencia, las desigualdades y asimetrías que afectaron a los grupos más vulnerables

---

lumen y calidad de aguas subterráneas en la Pampa Huaytire; en el gobierno del general Bermúdez (1976-1981) la Resolución Ministerial N.º 0899-79-AA/DGAS (9/7/1979) que le otorga la licencia para uso de aguas subterráneas; durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990) la Resolución Directoral del Ministerio de Agricultura (15/6/1989) para la explotación formal de pozos en Huaytire (Panty *et al.*, 2007; Balvín, 1995).

(individuos o comunidades) en la otorgación de derechos de agua también habían conducido a injusticias e ineficiencias en su gestión.

El otro aspecto fundamental para entender la generación de asimetrías es la forma en la que se ha generado el marco institucional que norma y regula los derechos de agua y la gestión del recurso y los espacios de participación que se abrieron para una representación directa de los usuarios —por ejemplo, a través de asociaciones comunales, gremios o de empresa individual— o indirecta —a través de la representación parlamentaria y/o de gobierno local—. La documentación histórica sobre los procesos de formulación de las leyes de 1902 y de 1969 y de la modificatoria constitucional de 1933 es muy limitada; no obstante, cabe indicar que, desde los años cuarenta, la intensidad y el carácter masivo del movimiento campesino y la modernización de los espacios rurales han sido factores importantes para la radical Reforma Agraria de 1969 (Eguren, 2006) y la consiguiente modificación de la ley de aguas.

En la década de 1990 —dentro del marco de políticas neoliberales adoptadas para estabilizar la economía y atraer inversiones privadas, en particular, las inversiones extranjeras—, el debate sobre la conveniencia de una nueva ley de aguas fue posicionado por el gobierno nacional. Después de más de quince años de debate, a finales del 2006, el proceso de reformulación de la ley se inició con una comisión ad hoc del Parlamento, compuesta inicialmente solo por congresistas y, más tarde, con el apoyo de un comité consultivo que, en alguna medida, abrió cierto espacio para la participación de los interesados, al menos desde la ciudad de Lima. En dicho proceso, la experiencia de participación de los actores locales y/o comunitarios para la definición de reglas sobre los derechos de agua fue casi nula; todas las decisiones se dieron en el ámbito central (en la capital del país, Lima) y solo, en algunos casos, se dieron consultas en el ámbito de ciudad-capitales de región.<sup>20</sup>

Sin embargo, en la práctica, los grupos comunitarios y organizaciones de la sociedad civil han influido en tales decisiones. Los canales utilizados para dicho propósito han sido diversos, desde la participación en espacios de diálogo y la promoción institucional hasta la protesta y el conflicto. Por ejemplo, justo después que la nueva Ley de Aguas se promulgó, el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), a través de su aparato institucional (mediante publicaciones, radio y el equipo de profesionales), ha buscado generar canales efectivos para la toma de decisiones participativas en mate-

---

20. Declaraciones de representantes de la Junta de Usuarios de Riego del Perú y sus filiales regionales, representantes de CONACAMI y de Comités de Riego locales de Candarave (entrevistas 2010-2011).

ria de agua, con énfasis en los gobiernos subnacionales (regionales y locales) y de las asociaciones de usuarios. Más directamente, luego de la dación de la nueva ley, grupos locales y regionales de todo el país también han impugnado la asignación de derechos de agua para los usuarios de productos no agrícolas.

#### *4.2 Sobre los mecanismos de consulta y participación*

Aunque el procedimiento para el uso de aguas de dominio público, desde 1902, incluía un procedimiento de «consulta», que en la práctica significaba la publicación de la ley o del petitorio para dar oportunidad a los potenciales afectados de defender sus derechos, difícilmente esto podía tener algún efecto en las comunidades campesinas debido a la situación de rezago de la sierra sur en comunicaciones, educación y articulación vial. Por ejemplo, hacia 1970, el analfabetismo en la población rural era muy alto, el idioma dominante era el aymara y el quechua, y solo el eje costero contaba con cierto nivel de articulación vial y, únicamente, las ciudades capitales de Tacna y Moquegua contaban con energía eléctrica. A partir de los años ochenta, las políticas de afianzamiento de frontera tuvieron algún efecto directo en el área rural, pero el factor que mayor efecto tuvo en mejorar el acceso a la información de la población rural fue la migración.

Más recientemente, el incremento significativo de la oferta educativa, la creciente migración y doble residencia (campo y ciudad), la diseminación de los medios de telecomunicación y la articulación vial de las rutas principales y los caminos rurales (Escobal, 2000) han tenido el impacto de articular significativamente a las poblaciones rurales, sobre todo a las de comunidades campesinas, a los ejes de desarrollo de ciudades principales y secundarias del sur del país. Estos factores han jugado un papel importante en el relacionamiento entre comunidades y empresa a nivel local. Sin embargo, en el estudio de caso que analizamos en este capítulo, ello no parece haber incidido en los cambios en las «reglas de juego» formales e informales, en torno a la distribución de derechos de agua y el manejo de los recursos hídricos.

Los movimientos de protesta social, que han acompañado a la expansión de la minería en el sur del país, han tenido, en alguna medida, el efecto de reducir la asignación de agua superficial a nuevas empresas mineras con concesiones en la región, y de casi eliminar las posibilidades de mayor extracción de aguas subterráneas para uso minero. Estos efectos estarían mostrando que, bien sea mediante los espacios de diálogo, en base a la protesta, o tratando de influenciar la modificación del marco legal, las comunidades

locales han adquirido cierto nivel de poder que las habilita para influir en las decisiones sobre la distribución de agua y, por tanto, sobre la expansión de la minería.

De esta forma, la situación privilegiada de la empresa para acceder a la información sobre el potencial de recursos hídricos que podría ser aprovechable para su expansión —y la del sector minero— no necesariamente produce un incremento del poder de la SPC para hacer uso de esa información y adquirir nuevos derechos. Es precisamente la posición desfavorecida de las poblaciones locales en torno al acceso de información, la que alimenta su desconfianza respecto de lo que la empresa «sabe» y «comunica», y la que induce un reclamo permanente hacia el Estado para establecer los mecanismos que le permitan generar información pública y democratizar su acceso. Si bien la reducción de asimetrías de información es un paso importante para la reducción de asimetrías de poder, ello no garantiza un efecto significativo en el nivel de justicia social. El conocimiento de que las cosas se dan no implica que las comunidades están mejor posicionadas para hacer valer sus derechos. El conocimiento les permite protestar, pero su efectividad para cambiar «las reglas de juego» está sujeta a la acción del Estado en la generación de un marco normativo, que incluya las prioridades de los afectados y la implementación de un aparato administrativo que sea eficiente en la implementación de tal marco. Sin la acción del Estado, la mayor disponibilidad de información no hace sino exacerbar el sentimiento de injusticia respecto de la empresa y de lo que el Estado permite a la empresa.

## 5. Conclusiones

En el contexto de expansión minera en los territorios rurales, en particular, en zonas remotas donde la delimitación del área de influencia de la explotación minera es fuertemente controversial porque no incluye los efectos de la extracción de agua subterránea y uso de fuentes agua superficial, sostenemos que los conflictos del agua en el Perú no solo revelan la ineficacia de los sistemas de gestión del agua sino también la limitación de los marcos institucionales para ordenar de forma eficiente y justa la asignación de derechos de agua y la atribución de responsabilidades en su sostenibilidad. Esto conlleva una debilidad del sistema de gobernabilidad para responder al reto de producir relaciones equitativas de poder entre el Estado y los diversos usuarios, y entre los usuarios mineros y otros sectores como la agricultura.

Los conflictos entre la industria minera y las comunidades locales exigen un análisis más profundo de la asignación de derechos de agua, que incluya la



clara identificación de fuentes de asimetría. El camino institucional es necesario, pero no suficiente. Sí hay un rol específico que las instituciones (leyes, normas, reglamentos) cumplen, pero como se ha mostrado en el estudio de caso, la formulación del marco legal no es un proceso administrativo. Las instituciones reflejan las relaciones de poder sobre la base de quienes participan en su formulación, no solo de negociación dentro de los espacios de decisión (el Congreso Nacional o las Asambleas Regionales). Por lo tanto, las instituciones reflejan y legitiman —en sentido legal— las relaciones de poder.

En el caso estudiado, la reducción de asimetrías en las relaciones entre empresa y comunidades, junto a elementos de articulación a espacios urbanos, de diversificación de actividades económicas y de desarrollo de capacidades organizativas, ha dado lugar a un cierto empoderamiento de las comunidades para movilizarse y ejercer sus derechos ciudadanos por un marco ambiental menos injusto. Entre los factores que identificamos para reducir tales asimetrías están la intervención de actores y grupos de la sociedad civil, el rol del gobierno local, la acción de la compañía y la organización de las comunidades.

El gobierno central y el Congreso son piezas fundamentales para el marco institucional en un país administrativa y económicamente tan centralizado como el Perú. Sin embargo, es sobre todo a nivel local donde se requieren reforzar las capacidades del Estado. Por ello, el caso estudiado muestra que los gobiernos locales pueden incidir en el cambio de relaciones con la empresa y el gobierno central, pero tienen la debilidad del sesgo urbano y poca visión del espacio mayor —por ejemplo, la «región» o cuenca— en el que se da la distribución y uso del agua. Hay escasas capacidades de gobierno en los espacios rurales, y la articulación entre la gobernanza de lo urbano y lo rural es débil.

Si bien las empresas mineras se involucran en la problemática de su entorno y buscan manejar los conflictos preventivamente (Bocchio, 2006), el nivel de conflictos con respecto al agua muestra que hay una clara necesidad de cambiar substancialmente la relación entre empresa y comunidad. No solo la supervivencia de las comunidades depende de su acceso a los recursos hídricos, sino también el de la empresa. Como corolario, mencionamos que, al momento en que este capítulo fue finalizado, la región de Tacna estaba en paro en oposición a la ampliación de la mina Toquepala. No obstante la SPC mostró en su estudio de impacto ambiental que no requeriría mayor cantidad de agua, sino la que ya dispone por sus posibilidades de reciclaje, la población no cree que la ampliación no originará mayor extracción y uso de agua o reducida contaminación. Meses antes, la población de las localidades potencialmente afectadas, también se opuso a su nuevo proyecto Tía María

en la región aledaña de Arequipa —a pesar de que la empresa indicó que solo usaría agua desalinizada.

También sugerimos que dentro de la promoción de sectores que traen beneficios económicos para el país, como la minería, se tendría que establecer claramente la responsabilidad social del Estado en la gestión de los recursos naturales; esto es, que el aprovechamiento del potencial natural tendría que responder a las características ecológicas de territorios específicos (véase también a este respecto Sánchez Alvabera, 2005). Esto significa que las instituciones tendrían que ser selectivas en su diseño y aplicación y/o que los procesos de descentralización tendrían que incluir los mecanismos institucionales a través de los cuales los actores regionales y locales tengan participación efectiva en la toma de decisiones sobre la gestión del agua y del territorio. La eficiencia y la equidad en la gestión integrada de los recursos hídricos se relacionan estrechamente con el buen gobierno (Solanes y Jouravlev, 2005) y su gobernabilidad con la justicia.

## Bibliografía

- BALVÍN D.  
1995 *Agua, minería y contaminación: el caso Southern Peru*. Ilo: Ediciones Labor.
- BANCO MUNDIAL  
1978 *Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, México, Perú and Venezuela*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BATTERBURY, S. P. J. y J. L. FERNANDO  
2006 «Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction», *World Development*, 34(11): 1851-1863.
- BOCCHIO G.  
2006 «Agua y minería: manejo de conflictos. Presentación en el Seminario “El Derecho y la Problemática del Agua en el Perú”. Departamento de Derecho, 6 de noviembre. Lima: PUCP.
- BOELENS R., D. GETCHES y A. GUEVARA (eds.)  
2006 *Agua y derecho: políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*. Lima: IEP.
- CASTREE, N.  
2004 «Differential geographies: place, indigenous rights and “local” resources». *Political Geography*, 23(2): 133-167.

- CUBILLOS, G.  
1994 *Bases para la formulación de leyes referidas a recursos hídricos*. LC/R.1387, 23 de mayo de 1994. Santiago de Chile: CEPAL.
- DEL CASTILLO, L.  
2006 *Lo bueno, lo malo y lo feo de la Ley de Aguas*. *Debate Agrario*, 18.
- DRYNET  
2009 *Noticias de Drynet*, 5, abril de 2009. Chile: OLCA. <[http://www.drynet.org/uploaded\\_files/1OLCA\\_NL\\_5.pdf](http://www.drynet.org/uploaded_files/1OLCA_NL_5.pdf)>.
- EGUREN, F.  
2006 *La Reforma Agraria en el Perú. Consulta de expertos en reforma agraria en América Latina*. 11-12 de diciembre. Chile: FAO.
- ESCOBAL, J.  
2000 *Costos de transacción en la agricultura peruana*. Documento de Trabajo. Lima: GRADE.
- FITZGERALD, E.V.K.  
1979 *The Political Economy of Peru 1956-78: Economic Development and the Restructuring of Capital*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GOLTE, J.  
1980 *La racionalidad de la organización andina*. Lima: INDEA.
- HARVEY, D.  
2003 *The New Imperialism*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- LOFTUS, A.  
2009 «Rethinking Political Ecologies of Water». *Third World Quarterly*, 30(5): 953-968.
- LÓPEZ J. L.  
1999 «Ilo: A city in transformation». *Environment and Urbanization* 11(2), octubre.
- LÓPEZ J. L. y D. BALVÍN  
1989 «La minería y el uso del recurso agua cuencas de Tacna y Moquegua». *Cuaderno Regional*, 3. Ilo: Ed. Asociación Civil Labor.
- MORENO C. y E. CHAPARRO  
2009 «Las leyes generales del ambiente y los códigos de minería de los países andinos: Instrumentos de gestión ambiental y minero ambiental». *Recursos naturales e Infraestructura*, 136. Santiago de Chile: CEPAL.

NORTH, D.C.

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

ONERN

1976 *Inventario, evaluación y uso racional de los recursos naturales de la costa. Cuencas de los ríos Moquegua, Locumba, Sama y Caplina*, vol. I y II. Lima.

PANFICHI, A. y O. CORONEL

2011 «Conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: Una lectura panorámica». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwarteven, *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción civil*, pp. 393-422. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.

PANTY O., E, CHOQUE y E. VILLEGAS

2007 *Huaytire: visión geohistórica*. Tacna: Instituto de Estudios Sociales del Perú.

PERREAULT, T.

2005 «State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia». *Environment and Planning A*, 37(2): 263-284.

PLATTEAU, J-P.

2000 *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.

SANCHEZ ALVABERA, F.

2005 «Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales». *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 89, Santiago de Chile: CEPAL.

SOLANES M. y A. JOURAVLEV

2005 «Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe». *Serie Recursos naturales e infraestructura*, 101. Santiago de Chile: CEPAL.

SPC/GM

2010 «Southern Copper». Documento interno digital.

URTEAGA, P.

2008 *La acumulación por desposesión a propósito de los decretos legislativos*. Documento de Trabajo. Lima: IPROGA, CEPAL.

## INJUSTICIA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE NUEVA YORK, EE.UU.: una perspectiva integradora

SARAH WRAIGHT, TOM PERREAULT Y MEREDITH PERREAULT

### 1. Introducción

Este capítulo examina dos casos separados pero relacionados de injusticia ambiental y movilización social en la cuenca del lago Onondaga. El primer caso es el de la Nación Onondaga, un pueblo indígena cuyo territorio actual forma parte de la cuenca del lago Onondaga, y para quienes el lago y el arroyo Onondaga son importantes por razones espirituales, culturales e históricas, y como fuentes de vida y sustento. El segundo caso involucra a la Asociación para el Arroyo Onondaga (*Partnership for Onondaga Creek* - POC, por sus siglas en inglés), una organización de base comunitaria de justicia ambiental creada en 2000 para oponerse a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en el barrio de Southside, Syracuse. Se trata de una comunidad de bajos ingresos predominantemente afroamericana.

Sostenemos que los casos de la Nación Onondaga y la POC se ven mejor como dos momentos histórica y geográficamente específicos dentro de procesos más amplios de transformación del ambiente y de exclusión social. Si bien exploramos los detalles particulares de cada caso, resaltamos la continuidad histórica y socioambiental entre ellos. Al hacerlo, esperamos abogar por un enfoque integrador para un análisis de la justicia ambiental que se basa en marcos temporales y espaciales amplios. En la siguiente sección consideraremos brevemente la relación entre agua, energía y justicia. A continuación examinamos la historia y la geografía de la cuenca del lago Onondaga, seguido por la presentación de los dos casos

empíricos.<sup>1</sup> El documento termina abordando tres temas transversales a estos casos: la acumulación de derechos de agua en la cuenca, los conflictos sociales, y la movilización social.

## 2. Los paisajes hídricos de (in)justicia

A primera vista, los casos examinados aquí parecen tener poco en común. Se diferencian en la localización (uno es rural, otro está en el centro de una ciudad), la demografía (una nación nativa estadounidense, gente afroamericana) y el marco de tiempo histórico (el caso de la Nación Onondaga se fecha en los primeros días de la colonización euroamericana en el siglo XVIII, mientras que el caso de la avenida Midland es de finales de la década de 1990). Las conexiones entre los casos se manifiestan, sin embargo, cuando se los ve desde una perspectiva espacial y temporal más amplia. En el sentido más básico, tanto la Nación Onondaga como el barrio de Southside se encuentran dentro de la cuenca del lago Onondaga. El arroyo Onondaga atraviesa tierras de la Nación Onondaga antes de girar hacia el norte, por el barrio Southside (y otras comunidades), en su camino hacia el lago Onondaga. Los eventos de sedimentación (véase más adelante) y la escorrentía agrícola afectan a ambas comunidades, así como lo hacen las transformaciones históricas del ecosistema del arroyo.

Sin embargo, la continuidad entre estos casos no se limita a la proximidad espacial o a un curso de agua compartido. Por el contrario, se encuentra principalmente en lo que, según Bakker (2003), se pueden considerar las relaciones hidrosociales que han hecho del agua algo integrado a los procesos de acumulación de capital y exclusión social dentro de la cuenca. En parte, las relaciones espaciales y temporales de injusticia examinadas en este documento se basan en la materialidad del agua en sí misma: su capacidad de flujo permite que sirva como un medio para transportar personas y mercancías, así como para proporcionar un sumidero industrial y de residuos municipales (que, idealmente, son llevados por la corriente de agua). Estas funciones facilitaron la colonización euroamericana y los procesos resultantes de urbanización y desarrollo económico. De hecho, el arroyo y el lago

---

1. Los estudios de caso y otro material empírico presentados se basan en la revisión detallada de documentos escritos, archivos, fallos judiciales e informes de prensa, y en varios años de trabajo en colaboración de los autores Wraight y M. Perreault con la Nación Onondaga y la POC. Los estudios de casos y material histórico se escribieron en coordinación y consulta con la Nación y la POC, y fueron revisados y aprobados por sus representantes.

Onondaga fueron cruciales en las estrategias de acumulación regional a lo largo de los siglos XIX y XX, lo que contribuyó a la construcción del canal de Erie para suministrar agua a los molinos de granos y la producción de sal, y más tarde como desagüe de los desechos municipales y de la industria química de la ciudad. Por otra parte, en la medida en que estas actividades inhiben los procesos ecológicos (como la reproducción y la migración de peces y otros organismos acuáticos) y producen contaminantes que son arrastrados corriente abajo, conectan pueblos y lugares a través del tiempo y el espacio.

Como características geocológicas permanentes del paisaje, el lago y el arroyo son necesariamente transgeneracionales; al ser características espaciales amplias que fluyen, el lago y el arroyo enlazan a las comunidades en toda la cuenca. Como Swyngedouw (2004: 23) afirma, tenemos que estar atentos a las relaciones sociales de poder «a través de las cuales los procesos socioambientales tienen lugar. Son estas geometrías de poder y los actores sociales que las llevan a cabo, las que en última instancia deciden quién tiene acceso y control y quién se verá excluido del acceso y el control sobre los recursos u otros componentes del ambiente. Estas geometrías de poder, a su vez, configuran el entorno en que vivimos en términos sociales y políticos».

El agua no es, entonces, un elemento políticamente neutral de la naturaleza, sino más bien una *socionaturaleza*: una construcción y una mediación social, que es a la vez un factor de producción y una estrategia de acumulación, y por lo tanto, a la vez reflexiva y (re)productiva de unas relaciones sociales profundamente desiguales. Como elemento central del desarrollo capitalista, ya que es universalmente necesaria para la vida misma, el agua ha sido esencial en el establecimiento y consolidación de configuraciones altamente racializadas de poder y privilegio social en la parte central del estado de Nueva York. También, no por casualidad, ha figurado de manera nuclear en las luchas sociales de los pueblos marginados de la región. Esta perspectiva nos permite preguntar, *¿cómo están conectadas de manera histórica y geográfica las relaciones de poder, la exclusión social, la transformación ambiental y la injusticia ambiental a través del flujo de agua en la cuenca del lago Onondaga?* Esta pregunta se aborda a continuación a través de un examen minucioso de los casos de la Nación Onondaga y el barrio Southside de Syracuse.

### 3. El contexto geográfico e histórico

La cuenca del lago Onondaga se encuentra en su totalidad dentro del territorio tradicional de la Nación Onondaga. A finales del siglo XVIII y principios del XIX, la Nación Onondaga fue despojada de la mayoría de sus tierras

por el estado de Nueva York (Gonyea, 1986). En consecuencia, tanto los Estados Unidos como la Nación Onondaga tienen actualmente territorio dentro de la cuenca del lago Onondaga. De acuerdo con fuentes históricas euroamericanas y de la historia moderna oral de los onondagas, la cuenca del lago Onondaga sostuvo una notable abundancia y diversidad de flora y fauna antes del siglo XIX. Los manantiales de agua salobre salpicaban la costa del lago, creando pantanos salinos continentales (Kappel, 2000). Los humedales con bosque, tales como los pantanos de cedro y los pantanos de Fresno-arce, también colindaban con grandes extensiones de la cuenca a orillas del lago y rodeaban las partes bajas de muchos afluentes, incluyendo el arroyo Onondaga. Históricamente, el arroyo Onondaga corta un canal sinuoso a través de la tierra baja y plana, que es donde la ciudad de Syracuse se encuentra en la actualidad.

A partir de la década de 1790, una intensiva colonización euroamericana causó la industrialización del paisaje y una degradación ambiental grave. En los últimos años del siglo XVIII, los manantiales salobres alrededor del lago Onondaga comenzaron a ser explotados para la producción comercial de sal (Connors, 2006). La producción de sal, la agricultura y otros desarrollos han impulsado una deforestación generalizada dentro de la cuenca, lo que a su vez ha inducido una fuerte erosión que ha impactado negativamente sobre la calidad del agua y ha dañado los humedales junto al lago (Sly, 1991). La colonización también ha efectuado una serie de cambios drásticos en la forma del lago Onondaga y sus afluentes. Los molinos y las presas han tenido un impacto regional en los patrones de migración de los peces y la calidad del hábitat de los tributarios (Connors, 2006). Los humedales fueron drenados, rellenados y desarrollados, especialmente en torno al extremo sur del lago donde se encuentran las salinas.

En 1828, dos ramales principales del canal de Erie se unieron a las orillas del lago Onondaga, proporcionando así, a los productores de sal, acceso a rutas y mercados más distantes en el norte y el oeste (Sly, 1991). La prosperidad económica y la proximidad geográfica a los principales corredores de transporte impulsaron la rápida expansión de Syracuse a mediados del siglo XIX (Connors, 2006). Mientras el desarrollo invadía la parte baja de los afluentes del lago Onondaga, los residentes los utilizaban cada vez más para el desecho de aguas residuales (Effler y Harnett, 1996). Con el fin de acelerar la eliminación de los residuos de lago Onondaga y reducir el riesgo de daños a la propiedad por las inundaciones, la boca del arroyo Onondaga fue desplazada hacia el sur; la parte inferior del arroyo, que se extiende desde el lago hasta la frontera norte de la Nación Onondaga, fue canalizado gradualmente entre 1855 y 1963 (OEI *et al.*, 2009).



La calidad del agua en la cuenca del lago Onondaga ha sido degradada por una gran cantidad de contaminantes antropogénicos. Una larga historia de vertido de desechos municipales e industriales en los alrededores del lago Onondaga ha tenido impactos particularmente devastadores. Cuando Syracuse comenzó a desarrollar un sistema de tratamiento de aguas residuales en la década de 1920, la ciudad permitió una continua descarga de aguas residuales, sin tratamiento, al arroyo Onondaga a través de puntos de desagüe que llevan aguas tanto servidas como pluviales (Effler y Harnett, 1996). Estos desbordamientos del alcantarillado combinado y el efluente de un tratamiento inadecuado de las aguas residuales contribuyeron con cargas muy elevadas de nitrógeno y fósforo en el lago, a lo largo de lo que restaba del siglo XX (Effler *et al.*, 1996).

La actividad industrial se aceleró en Syracuse después de la Guerra Civil en los EE.UU. En 1884, la Compañía Solvay, fabricante de carbonato sódico o soda ( $\text{Na}_2\text{CO}_3$ ), inició sus operaciones en la orilla occidental del lago. Durante más de cien años, la empresa y sus sucesores extrajeron sal y piedra caliza locales y utilizaron el lago como una fuente de agua de refrigeración (Effler y Matthews, 2003). Al final del siglo XIX, la Compañía Solvay comenzó a explotar los depósitos de halita en la roca madre de la parte sur de la cuenca del arroyo Onondaga, resultando en la eliminación de más de 96 millones de toneladas de sal y en fracturas graves que hundieron la roca (Kappel, 2000). El proceso químico de fabricación también producía grandes cantidades de residuos salinos. La instalación utilizaba el lago y los pantanos de las inmediaciones como vertederos de estos residuos, en última instancia, abarcando más de 8 km<sup>2</sup> de terreno. La planta de soda más tarde diversificó su producción con la fabricación de más de treinta productos químicos antes de su cierre en 1986; una serie de contaminantes altamente tóxicos, como mercurio y bencenos clorados, fue depositada en y alrededor del lago por las instalaciones de soda y otras industrias locales (ASLF, 2009).

La eliminación de los residuos municipales e industriales afectó la calidad del agua del lago Onondaga de varias maneras. Los niveles de oxígeno disuelto se desplomaron y la claridad del agua disminuyó (Effler y Matthews, 2003). La degradación ambiental ha tenido una serie de impactos en la biota del lago, incluyendo una baja en las plantas acuáticas enraizadas y los invertebrados, y en la sustitución de las especies de peces de agua fría con una comunidad de peces de agua más caliente (Auer *et al.*, 1996). Los contaminantes tóxicos como el mercurio y los bifenilos policlorados (PCB) se han acumulado en los tejidos de los peces, con el resultado de que en la actualidad hay límites estrictos para el consumo humano de pescado del lago (Auer *et al.*, 1996).

La calidad del agua del lago Onondaga ha ido mejorando desde 1970 como resultado de los esfuerzos de diferentes administraciones para reducir los desechos municipales e industriales, así como por el cierre de aquellas instalaciones industriales altamente contaminantes (Effler y Harnett, 1996). En 1994, el piso del lago Onondaga y varias otras áreas contaminadas en la cuenca se incluyeron en la lista del Superfondo de Prioridades Nacionales, facultando al Estado de Nueva York y al gobierno federal de EE.UU. a obligar a los responsables a que completaran parcial o totalmente los proyectos necesarios de remediación relacionados con residuos peligrosos (ASLF, 2009). El condado de Onondaga, que maneja las aguas residuales de la ciudad de Syracuse y las comunidades circundantes, está obligado por una orden judicial de 1998, llamada el Juicio de Consentimiento Modificado (*Amended Consent Judgment - ACJ*, por sus iniciales en inglés), a modernizar su recolección de aguas residuales y sistemas de tratamiento, de modo que los efluentes combinados y la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (llamada Metro) de Syracuse cumplan con las regulaciones estatales y federales de calidad del agua (ASLF, 2009).<sup>2</sup>

Este trabajo está en curso, pero el ecosistema del lago ya está dando respuestas positivas a la disminución de la carga de nutrientes, incluyendo los altos niveles de oxígeno disuelto y el cumplimiento de las nuevas normas del estado de Nueva York sobre la calidad del agua para amoníaco y nitrito (ASLF, 2009). Pasamos ahora a los dos casos de comunidades afectadas, la Nación Onondaga, al sur de la ciudad de Syracuse, y los residentes del barrio de Southside de la misma ciudad.

#### 4. La Nación Onondaga

El impacto de la degradación del medio ambiente local sobre la Nación Onondaga debe entenderse dentro del contexto de la relación histórica de la nación con la tierra. Los onondagas tienen profundos vínculos espirituales, culturales e históricos con la cuenca del lago Onondaga.<sup>3</sup> Su gente ha habitado continuamente la región desde tiempos inmemoriales y el uso de los recursos naturales locales forma parte integrante de su cultura. Históricamente, los peces constituyen aproximadamente un tercio de su dieta. Recolectaban las plantas del lago y de la línea costera tributaria para alimentarse, así como con fines medicinales y ceremoniales. El lago y el arroyo Onon-

---

2. <[www.ongov.net/wep/we15.html](http://www.ongov.net/wep/we15.html)>, visitado el 26/9/2011.

3. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, First Amended Complaint for Declaratory Judgment, 2005: 1-2.

daga también fueron utilizados para la navegación deportiva, la natación y el transporte de larga distancia. El lago Onondaga es un lugar especialmente sagrado e histórico de los onondagas y el resto del pueblo Haudenosaunee, en gran parte, debido a que su confederación fue fundada en sus orillas.<sup>4</sup>

La colonización euroamericana dio lugar a la imposición de un sistema de propiedad privada de la tierra y del manejo de los recursos en la mayor parte de los territorios tradicionales de la Nación Onondaga. Después de sufrir la destrucción de muchas de sus aldeas durante la Revolución, la Nación Onondaga fue testigo de la transferencia de todo su territorio aborigen, menos 6100 hectáreas, al estado de Nueva York, entre 1788 y 1822. La Nación Onondaga sostiene que los «tratados» por los que perdieron sus tierras son nulos porque fueron hechos con representantes no autorizados de la Nación Onondaga y violaban leyes tanto Haudenosaunee como estadounidenses.<sup>5</sup> En las décadas siguientes, la Nación Onondaga resistió con éxito la redoblada opresión cultural, así como la presión tanto del estado de Nueva York como de los gobiernos federales de los EE.UU. para imponer la propiedad privada y la ciudadanía estadounidense al pueblo Onondaga.

Aunque los onondagas continúan ejerciendo sus derechos tradicionales de uso de los recursos a lo largo de sus tierras históricas, se han visto obstaculizados por la restricción del acceso a la propiedad privada y los conflictos con las regulaciones del gobierno de Nueva York en relación con las cosechas (OEI *et al.*, 2009). Más de doscientos años de degradación ambiental regional han erosionado aún más esos derechos. El exterminio, la reducción o la contaminación de muchas especies animales y vegetales en la cuenca del lago Onondaga han contribuido en gran medida a la alteración dramática de las prácticas de subsistencia y otros usos de recursos entre los onondagas<sup>6</sup> (Shenandoah, 2006).

La capacidad de la Nación Onondaga para utilizar el arroyo que corre a través de su territorio también ha sufrido (Gonyea, 1999). Dos cambios en el arroyo Onondaga que han afectado desproporcionadamente a la Nación Onondaga fueron la construcción de una presa de control de inundaciones y el advenimiento de la deposición de sedimentos pesados en los *mudboils*<sup>7</sup>

---

4. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, Declaración de Sidney Hill, 2006:5.

5. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, First Amended Complaint for Declaratory Judgment, 2005:12-13.

6. <[www.onondaganation.org/land/faq.html#ah](http://www.onondaganation.org/land/faq.html#ah)>, visitado el 26/9/2011.

7. Los *mudboils* («manantiales de lodo») del arroyo de Onondaga son fenómenos geológicos que descargan agua subterránea, sales minerales disueltas y sedimentos finos como resultado de la presión artesiana en los acuíferos subterráneos del valle.

(Gonyea, 1999; Speer, 2010). La primera fue construida en 1949 en el territorio de la Nación Onondaga por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército (OEI *et al.*, 2009). El emplazamiento de la presa de 1780 pies de largo y 67 de alto y las instalaciones conexas de control de inundaciones resultó en una pérdida significativa de la tierra para la Nación Onondaga. La estructura también impide el tráfico de embarcaciones y la migración de los peces (OEI *et al.*, 2009). El primer registro histórico escrito sobre los *mudboils* en la cuenca del arroyo de Onondaga es un artículo de un periódico local publicado en 1899, una década después que la Compañía Solvay comenzara a minar a lo largo de la cuenca alta del arroyo (Kappel, 2009). La actividad aumentó considerablemente en la década de 1930 y ha sido continua desde 1950 (Kappel, 2009; OEI, 2008).

Las causas inmediatas de la actividad en los *mudboils* están en disputa. La Nación Onondaga<sup>8</sup> sostiene que la fracturación severa de la tierra causada por la minería en la cabecera del arroyo ha llevado a una mayor presión artesiana y a la descarga de sedimentos aguas arriba por *mudboils* en su territorio, en el valle más abajo.

Décadas de condiciones de turbidez elevada deterioraron el hábitat acuático del arroyo y estresaron sus poblaciones de peces (OEI, 2008). Los onondagas, cuyos ancianos y ancianas recuerdan las claras aguas del arroyo que antes unían a los residentes para pescar, cosechar plantas, reunirse social o ceremonialmente y nadar, han visto cómo se han producido cambios dramáticos en las interacciones de su comunidad con el arroyo (OEI, 2008; Gonyea, 1999).

Los líderes indígenas argumentan que la violación de sus derechos tradicionales del uso de recursos y la profanación de su territorio aborígen, especialmente en lugares como el lago Onondaga que son fundamentales para su cultura, han perjudicado a su pueblo cultural, económica, física, emocional y espiritualmente<sup>9</sup> (Gonyea, 1999; Shenandoah, 2006). La Nación Onondaga ha protestado en repetidas ocasiones contra la adquisición estadounidense de sus tierras y la consiguiente degradación del suelo. También ha trabajado para la protección ambiental y arqueológica en su territorio aborígen a través de consultas de gobierno a gobierno, acciones legales,

---

8. Joseph J. Heath, General Counsel for the Onondaga Nation, comunicación personal, 12 de julio de 2011. <[www.onondaganation.org/land/off\\_honeywell.html](http://www.onondaganation.org/land/off_honeywell.html)>, visitado el 26/9/2011).

9. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, Declaración de Sidney Hill, 2006: 5, 7, 9. <[www.onondaganation.org/land/faq.html#ah](http://www.onondaganation.org/land/faq.html#ah)>, visitado el 26/9/2011.

educación y divulgación, y la colaboración con comunidades vecinas en los EE.UU.<sup>10</sup>

El 11 de marzo de 2005, la Nación Onondaga presentó una demanda ante la corte federal pidiendo una sentencia por la que la adquisición del estado de Nueva York de las tierras Onondaga entre 1788 y 1822 era ilegal, y que la Nación, por lo tanto, todavía tiene el título de ese territorio perdido<sup>11</sup> (McAndrew, 2005). La Nación Onondaga ve en este juicio, al que se refiere como una acción de derechos sobre la tierra,<sup>12</sup> como un paso hacia el arreglo de sus relaciones con todos los que viven en sus tierras tradicionales.<sup>13</sup> Sus dirigentes han expresado la esperanza de que el reconocimiento de títulos de propiedad de su nación será el inicio de negociaciones con el Estado de Nueva York sobre el reconocimiento y la reparación de las muchas injusticias que su pueblo ha sufrido en los últimos dos siglos (Hill, 2006).<sup>14</sup> Al articular estas injusticias con la opinión pública, los líderes Onondaga han hecho especial hincapié en la degradación del ambiente (McAndrew, 2005). Entre la lista de acusados por la Nación Onondaga en su acción legal están corporaciones específicas que a su juicio son las responsables de la degradación del ambiente local, como Honeywell International Inc., el sucesor corporativo de la Compañía Solvay (Effler y Matthews, 2003).

En septiembre de 2010, un juez federal de EE.UU. desestimó la demanda de la Nación Onondaga, declarando que la acción de derechos sobre la tierra era perjudicial y que había transcurrido demasiado tiempo desde la comisión del presunto delito.<sup>15</sup> La Nación Onondaga ha apelado su caso. Si en el futuro sus opciones en el sistema de tribunal de EE.UU. se agotan, los líderes Onondaga están preparados para ir a los tribunales internacionales (Hill y Heath, 2010). El Consejo General de la Nación Onondaga ha declarado que

- 
10. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, First Amended Complaint for Declaratory Judgment, 2005:14-15; *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, Declaración de Joseph J. Heath, Esq., 2006: 6-7,10-15,19-20. <[www.onondaganation.org/land/stewards.html](http://www.onondaganation.org/land/stewards.html)>, visitado el 26 /9/2011.
  11. La Nación Onondaga ha declarado públicamente que no usará sus títulos de tierra para desalojar a los terratenientes actuales ni para reclamar daños monetarios de individuos. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, Declaration of Sidney Hill, 2006: 8.
  12. <[www.onondaganation.org/land/faq.html#ai](http://www.onondaganation.org/land/faq.html#ai)>, visitado el 26/9/2011.
  13. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, First Amended Complaint for Declaratory Judgment, 2005: 1-2.
  14. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, Plaintiff's Memorandum of Law in Opposition to Defendants' Motions to Dismiss, 2006: 7-8.
  15. *Onondaga Nation v. State of New York et al.*, Memorandum-Decision and Order, 2010: 13-16.

desde la presentación inicial de su acción de derechos de tierras, los onondagas han mantenido y reforzado sus relaciones positivas con las comunidades estadounidenses vecinas y han colaborado con ellos en proyectos ambientales, tales como la instalación de la infraestructura verde en la ciudad de Syracuse<sup>16</sup> (Hill y Heath, 2010). Durante muchos años, los onondagas, en su lucha por la justicia ambiental, se han cruzado con el activismo ambiental de comunidades vecinas (Hill y Heath, 2010; Gonyea, 1999). En la siguiente sección analizamos un movimiento de protesta, con el apoyo de la Nación Onondaga,<sup>17</sup> por el que los residentes de Syracuse se oponen a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en su barrio, Southside (Lane y Heath, 2007; Adams, 2003).

## 5. La Asociación para el Arroyo Onondaga (POC)

Al igual que muchas ciudades que envejecen en el noreste de Estados Unidos, Syracuse ha dependido durante mucho tiempo del arroyo y otros afluentes del lago para recibir el alcantarillado combinado sanitario y pluvial durante fuertes eventos de escorrentía. La degradación del arroyo y la calidad de agua del lago que resulta de la eliminación de residuos municipales llevó a la presentación, en 1988, de una demanda presentada por la *Atlantic States Legal Foundation* (ASLF) y el Estado de Nueva York contra el condado de Onondaga, propietario y operador de las líneas de alcantarillado combinado, así como de la planta de tratamiento de aguas residuales que sirve a Syracuse y sus alrededores<sup>18</sup> (Adams, 2003). ASLF y el Estado de Nueva York acusan al condado de Onondaga de violación de regulaciones estatales y federales de calidad del agua. La demanda produjo en última instancia una orden judicial para la mitigación de la contaminación por el condado de Onondaga, conocido como el Juicio de Consentimiento Modificado (ACJ),<sup>19</sup> que incluye los requisitos para una serie de mejoras en la infraestructura de la planta y el alcantarillado.

El ACJ ha sido revisado cuatro veces desde su firma inicial en 1998. La última revisión, aprobada en noviembre de 2009, representó un cambio significativo en el enfoque del condado para el problema del alcantarillado

---

16. El término «infraestructura verde» se refiere a las áreas naturales y sistemas ingenierizados que mantienen funciones ecológicas beneficiosas.

17. <[www.onondaganation.org/land/stewards.html](http://www.onondaganation.org/land/stewards.html)>, visitado el 26/9/2011.

18. *ASLF v. Onondaga County*, Amended Consent Judgment (ACJ), 1998: 1-2.

19. *ASLF v. Onondaga County*, Amended Consent Judgment (ACJ), 1998: 1-12.

y se ha ganado los elogios de la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. (USEPA). El nuevo plan se debe, en gran parte, a una colaboración única entre la provincia, la Nación Onondaga, ASLF y la Asociación para el Arroyo Onondaga (POC), una organización de base de justicia ambiental<sup>20</sup> (Knauss, 2009, 2010). Las raíces de este cambio de política se encuentran en una década de movilización de los residentes en contra de lo que percibían como respuestas discriminatorias, socialmente negativas y perjudiciales para el ambiente, frente al dilema de las aguas residuales de la ciudad (POC, 2006, Adams, 2003). La POC jugó un papel destacado en las protestas (Adams, 2003).<sup>21</sup>

El año 2000, los/las residentes de la comunidad de Southside de Syracuse formaron la POC, integrada predominantemente por personas afro-americanas de bajos ingresos, en oposición a un componente específico del plan del condado para cumplir con los requisitos de la ACJ para mitigar el impacto de las aguas servidas. En 1999, el condado develó los planes para la construcción de una planta rudimentaria de tratamiento de aguas residuales de 30.000 pies cuadrados (2800 m<sup>2</sup>), conocida como un centro de tratamiento regional a lo largo de una porción del arroyo que pasa por una zona residencial de la zona sur. Los efluentes de seis sistemas combinados de alcantarillado se transportarían cerca de 1,5 kilómetros a través de tubería de 12 metros de diámetro a la planta, donde una tecnología de centrifugación separaría los sólidos de los líquidos. Los sólidos serían enviados a la planta de tratamiento, mientras que los residuos líquidos se desinfectarían con cloro, se desclorarían, y se descargarían al arroyo unas diez veces al año (Adams, 2003; Knauss, 2009).

Con un diverso grupo de manifestantes preocupados por el inminente proyecto de construcción, la POC desarrolló una crítica multifacética al plan del condado (Adams 2003). Una de las direcciones de su argumentación se centraba en el daño potencial al ambiente; en particular había preocupaciones de sus miembros sobre la liberación de las aguas residuales parcialmente tratadas y sustancias químicas nocivas en el arroyo y los efectos que podría tener esto sobre el ambiente acuático y la calidad del aire (POC, 2004, 2006). El grupo también centró sus críticas en lo que se percibe como una falta de oportunidades para la participación pública en la toma de decisiones ambientales, así como los posibles impactos sociales negativos tales como la reubicación de residentes, disrupción del barrio y estigmatización social. La POC argumentó que las decisiones de ubicación del condado constituían

---

20. <[www.onondagacreek.org/about](http://www.onondagacreek.org/about)>, visitado el 26/9/2011.

21. <[www.onondagacreek.org/history](http://www.onondagacreek.org/history)>, visitado el 26/9/2011.



racismo ambiental, porque los posibles impactos ambientales y sociales de la propuesta de la planta afectarían desproporcionadamente a la comunidad de Southside y obstaculizarían los esfuerzos de los y las residentes por superar las presiones de la vivienda precaria, de un ambiente degradado, de la industrialización y su consiguiente contaminación, y de una historia de reubicación forzosa como consecuencia de los proyectos de construcción urbana (POC, 2004).

Los recuerdos de anteriores desplazamientos forzados han tenido un impacto particularmente fuerte en las percepciones de los y las residentes de Southside sobre los planes del condado (Adams, 2003). En la década de 1950, la mayoría de los y las afrodescendientes de la población estadounidense de Syracuse vivía en una zona céntrica de la ciudad llamada Fifteenth Ward. En la década de 1960, a pesar de las enérgicas protestas, miles de residentes fueron desplazados/as por un proyecto de renovación urbana, la construcción de una carretera interestatal y la expansión de un hospital. La escasez de vivienda asequible, las difundidas prácticas discriminatorias de vivienda, y el éxodo de los/as residentes blancos/as agravaron la segregación racial en la ciudad. Muchas familias de la Fifteenth Ward se trasladaron al sur de la ciudad (Southside), donde experimentaron una irrupción adicional en la década de 1970, con la ampliación de un garaje de autobuses. Los y las residentes de Southside resistieron con éxito el intento del condado de construir una planta de vapor movida con basura en su comunidad durante la década de 1970, y en la década de 1980 se negoció con la Universidad de Siracusa y la ciudad para llegar a un acuerdo sobre la ampliación de una planta de vapor existente en la zona sur (Adams, 2003). A la luz de esta historia de conflictos de tierras y otras cargas desproporcionadamente graves sobre la comunidad, los planes del condado para construir una gran planta de tratamiento de aguas residuales en zonas residenciales de Southside fueron vistos por muchos de los y las manifestantes como la perpetuación de las estructuras de poder opresivo y como algo injusto contra la comunidad (Adams, 2003; POC, 2004).

En los primeros pocos años de las protestas de la POC, sus miembros trabajaron para comunicar sus variadas críticas a los planes del condado ante los funcionarios electos y el público. También investigaron y propusieron alternativas de acción para la mitigación de los impactos de las aguas servidas (Lane y Heath, 2007). La POC tuvo éxito en conseguir el apoyo del gobierno de la ciudad de Syracuse, y el 2001, la ciudad respondió positivamente a las peticiones de los y las residentes de que se negaran a vender los terrenos necesarios al condado de Onondaga (Adams, 2003). El condado reaccionó a este obstáculo demandando a la ciudad, y las negociaciones



formales se organizaron en un esfuerzo por resolver el conflicto. La Nación Onondaga, que reclamaba un interés histórico y jurídico sobre el arroyo de Onondaga y que apoyó la POC desde el inicio de su defensa, solicitó y obtuvo la admisión a las negociaciones en curso entre ASLF condado, ciudad y el Departamento de Conservación Ambiental del Estado de Nueva York (NYSDEC) (Adams, 2003; Lane y Heath, 2007). La POC también presentó una solicitud para ser incluidos en las negociaciones pero fue ignorada, estimulando a sus miembros a llegar a las conversaciones sin invitación y a solicitar entrada (Adams, 2003).

Esta práctica resultó fructífera. El grupo fue admitido como una parte en las negociaciones y terminó siendo fundamental al llevar a la mesa un diseño alternativo de las instalaciones que almacenarían los efluentes bajo tierra hasta que pudiera ser bombeada a la planta de tratamiento. Este diseño ganó el apoyo de todas las partes excepto la del condado (Sieh y Weiner, 2002). Tras nueve meses, el condado abandonó la mesa de conversaciones de manera abrupta en agosto de 2002, y empezó a conversar privadamente con la ciudad (Adams, 2003). El 21 de noviembre, una corte sentenció a favor del condado y le permitió tomar la tierra necesaria para las instalaciones impugnadas (Adams, 2003; Weiner, 2002).

La demolición de las casas y edificios comerciales para la preparación del sitio de construcción empezó el verano de 2004. 32 familias fueron relocalizadas como resultado de la nueva construcción. Según la POC, las expropiaciones asociadas con la construcción de las nuevas instalaciones afectaban a un total de 42 familias. La organización argumentó que 36 de ellas fueron inadecuadamente compensadas por el condado (POC, 2006). Durante la construcción, miembros de la POC protagonizaron eventos de protesta que incluyeron actos de desobediencia civil y la presentación de una demanda administrativa del Título IV<sup>22</sup> pidiendo a la USEPA que declarara que el proyecto era discriminatorio (Lane y Heath, 2007). La USEPA inició una investigación, pero no canceló los fondos federales necesarios para el proyecto, ni visitó el sitio como la POC había inicialmente esperado. Casi un año después de que fuera presentado, la USEPA rechazó el reclamo del Título IV, y la POC desafió esta decisión. Recibieron el permiso de enviar a la USEPA información adicional para apoyar su caso, una tarea masiva que completaron a finales de 2006 (Lane y Heath, 2007).

En su presentación del caso, la POC argumentaba que el proyecto del condado en Southside y los planes para instalaciones semejantes en el cen-

---

22. Bajo el Título IV del Civil Rights Act de 1964, cualquier programa o proyecto que reciba asistencia monetaria del gobierno federal no puede discriminar sobre la base de color, raza u origen nacional.

tro y en el barrio norte euroamericano de Syracuse cargaban desproporcionadamente a gente de escasos recursos, con impactos negativos que incluían relocalizaciones, el estigma de vivir al lado de una planta de tratamiento de residuos, los problemas asociados al proceso de construcción, y agua y aire de menor calidad. En contraste, según la POC, los barrios más ricos y predominantemente euroamericanos en el norte de la ciudad recibieron una combinación menos disruptiva de instalaciones que no lograban controlar bien la contaminación en esa parte de la ciudad. Consecuentemente, toda la carga del necesario control de contaminación era transferida a las comunidades del centro, sur y oeste (POC, 2006; Lane y Heath, 2007). El caso de la POC también manifestaba que el condado y su grupo establecido de empresas de ingeniería trabajaban activamente para eliminar la participación pública en los procesos de toma de decisiones sobre el control de la contaminación y retiraban una porción de los fondos de mitigación prometidos a Southside como castigo a su oposición a los planes del condado.

La POC nunca recibió una respuesta de la USEPA con respecto a este último trámite. Al final, fueron las elecciones de 2008 las que produjeron un cambio en los vientos políticos. La nueva presidenta del condado de Onondaga conocía y apoyaba la causa de la POC. Al tomar posesión de su oficina paró la construcción de las instalaciones en el centro de la ciudad y ordenó una revisión de las políticas de aguas servidas del condado (Knauss, 2010). En los meses siguientes la administración del condado abandonó la construcción de nuevas instalaciones de tratamiento y empezó a trabajar con la POC, la Nación Onondaga, ASLF, el Departamento de Conservación Ambiental NYSDEC y otros activistas ambientales locales para desarrollar una estrategia de uso de una combinación de infraestructura de tratamiento verde y gris (tradicional) para mitigar los efectos de los efluentes. En 2009, la ACJ fue revisada para acomodar los nuevos planes. A pesar de que las instalaciones en el sur ya estaban completas, cuando estos planes fueron desarrollados la POC convenció al condado<sup>23</sup> de que aplicara el nuevo enfoque a la aún no terminada tubería con la que se pretendía llevar los efluentes a la planta de tratamiento. La tubería fue abandonada a favor de otras soluciones verdes más pequeñas. La planta trabajará en consecuencia a media capacidad y así se reducirá la necesidad de descargas al arroyo (Knauss, 2010).

Mientras el programa de infraestructura verde del condado sigue evolucionando, la POC ha permanecido cercanamente involucrada asistiendo en actividades de capacitación y sensibilización. Pretende una justicia ambiental abogando por un desarrollo profesional y contratando a personas

---

23. <[www.onondagacreek.org/history](http://www.onondagacreek.org/history)>, visitado el 26/9/2011.

de minorías de escasos recursos en trabajos verdes, así como proveyendo de educación ambiental y capacitación laboral a la juventud de Syracuse.<sup>24</sup> Sus miembros permanecen, en sus palabras, «dedicados/as a la justicia ambiental y a la calidad del agua de los cursos de agua de Syracuse, especialmente la del arroyo Onondaga».<sup>25</sup>

## 6. Discusión y conclusión

En esta sección consideramos los tres temas integradores de las investigaciones comparativas de la alianza Justicia Hídrica (véase Boelens, Cremers y Zwarteveen, 2011) a través de los cuales podríamos mejorar nuestra comprensión sobre las luchas por el agua y la justicia: (1) la acumulación de derechos sobre el agua; (2) el conflicto social, y (3) la movilización social. El primero de estos temas, *la acumulación de derechos sobre el agua*, es tal vez el menos obvio. En los conflictos sociales que involucran, por ejemplo, agua de riego o potable, los derechos legales o consuetudinarios al agua pueden ser establecidos de manera no ambigua, y la acumulación de estos derechos puede ser un proceso relativamente discreto aunque disputado. Además, en los casos de agua de riego y potable, el agua en sí misma es un recurso usado y deseado. Las luchas en estos escenarios se dan por el acceso al agua como un valor de uso y un factor de producción. Evidentemente algo de esto es verdad para el caso de la Nación Onondaga, que lucha por recobrar sus antiguos y bien reconocidos derechos a los recursos hídricos. En este sentido, el arroyo y el lago Onondaga son recursos de sustento y subsistencia, y están ultimadamente relacionados con creencias religiosas e historia cultural.

Se han establecido claramente los derechos de los onondagas para pescar, cazar y recolectar en los ambientes del lago y el arroyo a través de tratados y costumbres, y reconocido ampliamente por la comunidad euroamericana, como se establece en el registro histórico. Estos derechos, sin embargo, fueron usurpados por colonos euroamericanos que querían usar el lago y el arroyo para la pesca con fines comerciales (y un poco para subsistencia) y como un sumidero de las aguas servidas industriales y municipales. Estas prácticas, junto con la desecación de los humedales y los cambios en el curso de las aguas, transformaron drásticamente los ecosistemas del lago y el arroyo, disminuyendo severamente la capacidad de los onondagas para seguir

---

24. <[www.onondagacreek.org/issues](http://www.onondagacreek.org/issues)>; <[www.onondagacreek.org/gi/collab](http://www.onondagacreek.org/gi/collab)>; y <[www.onondagacreek.org/greenjobs](http://www.onondagacreek.org/greenjobs)>, visitado el 26/9/2011.

25. <[www.onondagacreek.org/about](http://www.onondagacreek.org/about)>, visitado el 26/9/2011.

con sus prácticas tradicionales de uso de recursos: pesca, caza, recolección y otras.

Por tanto, las percepciones dominantes sobre el uso de los recursos hídricos locales por parte de los y las residentes euroamericanos/as difieren fundamentalmente de aquellos/as de la Nación Onondaga. Los usos euroamericanos involucran menos el derecho al agua como un recurso productivo, que el derecho de alterar los ecosistemas acuáticos y externalizar los productos de la producción industrial y la urbanización. En pocas palabras, lo que buscaban los euroamericanos era un derecho *de facto* para contaminar. Como demuestra este caso, estos usos conllevan la desposesión de derechos de agua como recurso productivo de grupos sociales menos poderosos.

En el caso del barrio Southside y su asociación con la POC, la cuestión de los derechos es tal vez menos clara. Los miembros de la comunidad no tienen una historia de uso de las aguas del arroyo o del ambiente ribereño para actividades de subsistencia, ni tampoco tienen derechos antiguos y ampliamente reconocidos en ningún entendimiento convencional. En ese sentido, no se puede decir que las descargas de desperdicios municipales al arroyo Onondaga, ni la construcción de una planta de tratamiento en Midland Avenue, hayan usurpado derechos de uso convencionales y orientados a la subsistencia de los miembros de la comunidad (como es el caso de la Nación Onondaga). Lo que *sí estaba* comprometido era, sin embargo, el derecho de los y las miembros de la comunidad a una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, con respecto a la localización de la planta de tratamiento de agua. Los ciudadanos y ciudadanas de los EE.UU. no tienen garantizado legalmente un derecho a un ambiente limpio. Lo que la ley estadounidense sí provee es el derecho al debido proceso, al buscar una mitigación o una compensación en casos de contaminación. En un sentido amplio, el caso de la POC involucra violaciones a los derechos más fundamentales en los Estados Unidos: aquellos codificados en la Declaración de Derechos. Los miembros de la POC sufrieron directamente la relocalización desde sus hogares, con algo que consideraban una compensación inadecuada (lo que, argumentan, era una violación de las protecciones de la Quinta Enmienda).

Es cierto que las relocalizaciones se hicieron siguiendo un procedimiento establecido legalmente y que las personas afectadas fueron compensadas, aunque en muchos casos con algo menor a lo que consideraban el valor de sus propiedades. Pero al combinarse con la habilidad limitada de la comunidad de participar de manera significativa en las decisiones relativas al uso del agua y la tierra en sus alrededores, incluyendo sus propios hogares y propiedades, la adhesión técnica a un proceso legal no significaba mucho

para los residentes, quienes sentían que claramente sus derechos se habían violado.<sup>26</sup> El profundo sentimiento de injusticia se ha visto magnificado con el paso del tiempo entre las personas de la comunidad, muchas de las cuales habían experimentado desalojos forzados desde su barrio anterior en los años sesenta, para dar lugar a un proyecto de renovación urbana, así como para dar paso a una carretera y un hospital.

La POC solicitó a la USEPA una compensación por las quejas, pero a través de un proceso de Título IV que parece haber estado destinado a fracasar. Así, los derechos de la gente del barrio Southside para hacer que sus voces fueran oídas y participar significativamente en los procesos de decisión relacionados con la comunidad y su ambiente, han sido usurpados tanto por la falla de la ciudad al instalar el tratamiento de aguas a escala de ciudad, como por la decisión del condado de instalar una planta de tratamiento en la comunidad. Como demuestra la experiencia de la POC, los derechos *de jure* al debido proceso puede que existan, pero tienen poco significado si los derechos *de facto* son socavados por tomas de decisión opacas, basadas en la conveniencia económica y política.

El segundo y tercer temas integradores, *conflicto de agua y movilización social*, son mucho más directos en los casos aquí presentados. Para la Nación Onondaga el *conflicto* sobre los derechos territoriales y los recursos hídricos se aceleró en el siglo XVIII, cuando los colonos y colonas euroamericanos/as empezaron a usurpar las tierras Haudenosaunee, con el apoyo militar y político del naciente gobierno estadounidense. La continua reducción del territorio Onondaga hasta llegar a ser una pequeñísima fracción del original, junto con la profunda degradación del lago y los ambientes del arroyo (que incluye la extirpación de los peces nativos así como la aguda contaminación por metales pesados, PDB y otros contaminantes químicos, así como desechos municipales) han provocado que los onondagas busquen continuamente una compensación por medio de relacionarse con los gobiernos estatal y federal. A veces coordinan también con organizaciones comunitarias euroamericanas como el Onondaga Environmental Institute,<sup>27</sup> que hace investigaciones e imparte educación en apoyo a la Nación Onondaga, y Neighbors of the Onondaga Nation,<sup>28</sup> que busca construir un entendimiento cultural en la comunidad euroamericana. Los procesos de *movilización* en defensa de los derechos territoriales han incluido, en años recientes, la

---

26. Aggie Lane, «Partnership for Onondaga Creek», entrevista personal por las autoras, el 14/9/2011, Syracuse, NY.

27. Véase <[www.oei2.org](http://www.oei2.org)>.

28. Véase <[www.peacecouncil.net/NOON/](http://www.peacecouncil.net/NOON/)>.

acción de derechos de tierra presentada en 2005. A través de esta acción, los onondagas están buscando que el Estado de Nueva York reconozca que ha habido violaciones a tratados y, por lo tanto, la restauración del título de su territorio ancestral, en parte, para permitirles continuar con la pesca, cacería, agricultura, recolección y otras prácticas tradicionales de uso de recursos.<sup>29</sup>

En el caso de la POC, el *conflicto* data de 1998, con el ACJ que mandaba al condado de Onondaga a mejorar la calidad del agua del lago Onondaga. La decisión posterior del condado de construir una serie de plantas de tratamiento satélites o «instalaciones de tratamiento regionales» y de poner una de ellas en el barrio de Southside, le dio ímpetu a la organización de la POC. La relación de la comunidad con el condado se dañó más aún por la obstinada manera de proceder del último: su insistencia en utilizar tecnología antigua e intensiva en químicos, rehusando tomar en cuenta la alternativa propuesta por la POC de una planta bajo el suelo, y su uso de proyectos de desarrollo compensatorios en el barrio como un elemento de regateo, expusieron a un gobierno autocrático al que poco le importaban los insumos desde la población y los procesos democráticos.

En los primeros años del conflicto, la *movilización* tomó la forma de protestas en marchas y piquetes, asambleas y participaciones orales en audiencias públicas y reuniones de planificación. La POC tuvo cuidado al presentar alternativas bien consideradas frente a las propuestas del condado, sobre todo la de una instalación de almacenamiento de desechos bajo tierra que iba a dejar una huella mucho menos profunda en la superficie que la planta que fue eventualmente construida, y que no dependía de sustancias químicas peligrosas. El énfasis de la POC en proponer alternativas nace del hecho de darse cuenta de que una estrategia NIMBY (siglas en inglés para ‘En Mi Patio Trasero No’) no iba a tener mucho impacto por sí sola. Además, los y las miembros de la POC, al ser residentes del lugar, estaban bien conscientes del problema de la contaminación del agua y de la necesidad de remediación. Ellos también querían un lago y un arroyo limpios. Así, la POC reconoció la importancia de mejorar la calidad del agua y el tratamiento del agua servida en el arroyo Onondaga, y no trató de bloquear de una vez los planes del condado. Más bien, buscó alternativas que minimizaran el impacto social y ambiental de tales medidas en la comunidad.

Cuando quedó claro que el condado no iba a cambiar sus planes originales, la POC, con apoyo de abogados y activistas, interpuso una demanda de Título IV. A la final este esfuerzo también fracasó, y la planta de tratamiento

---

29. <[www.onodaganation.org/land/goals.html](http://www.onodaganation.org/land/goals.html)>, visitado el 26/9/2011.

fue construida, aunque en algo revisada frente al plano original. Fue impresionante que la POC, en vez de desbandarse en la estela de la construcción de la planta, siguiera abogando por soluciones alternativas al tratamiento del agua servida combinada en Southside y también en el resto de la ciudad, y que los esfuerzos del colectivo sirvieran para que ocurriera un cambio dramático en la política del condado. Hoy en día la POC se mantiene activa y enfoca sus energías en capacitación laboral e infraestructura verde en el barrio de Southside y en otras comunidades urbanas.

Tomados en conjunto, los casos de la Nación Onondaga y de la POC demuestran las multiformes relaciones sociales y modos de injusticia ambiental que están en juego en la cuenca del lago Onondaga. La adopción de una perspectiva histórica y espacial más amplia nos permite descubrir la naturaleza multiescalar de las injusticias ambientales históricas en la cuenca, las cuales implican las acciones de gobiernos locales e industrias, así como las de economías políticas regionales, nacionales e internacionales. Las exigencias de la expansión capitalista, que dieron un nuevo impulso a la construcción del canal de Erie y los sistemas sucesivos de transporte, así como los mercados nacionales y mundiales para productos agrícolas, sal, manufacturas y productos químicos producidos en la cuenca, han tenido efectos profundos y en múltiples capas sobre su entorno y sus gentes. El enfoque integrador de injusticia ambiental adoptado pone de relieve los patrones amplios y a escalas múltiples de la dominación, el conflicto social y la degradación ambiental en la cuenca del lago Onondaga. Además, permite el análisis de las geometrías de poder inherentes al desarrollo del agua y las concomitantes luchas sociales.

Si, como sugiere el viejo aforismo, el agua corre cuesta arriba hacia el dinero, entonces es hacia las poblaciones marginadas a donde fluye la contaminación. Los esfuerzos de movilización contra esa contaminación, tanto por la Nación Onondaga como por la POC, se han enfrentado a numerosos problemas, y, sin duda, enfrentarán retos en el futuro. La acción por derechos de tierra de la Nación Onondaga se encuentra en apelación tras un rechazo inicial de un tribunal de distrito federal de los EE.UU. Luego de que el condado contruyera la planta de tratamiento de aguas residuales, la Asociación ha reenfocado sus esfuerzos y ahora promueve la formación de empleos verdes y proyectos de infraestructura verde en toda Syracuse. Queda por verse adónde llevarán sus diversos esfuerzos. Mientras tanto, las luchas por la justicia en la cuenca del lago Onondaga continúan.

## Bibliografía

- ADAMS, C. M.  
 2003 *Defending our Place: Protest on the Southside of Syracuse*. Tesis de MA no publicada. Syracuse University.
- ATLANTIC STATES LEGAL FOUNDATION - ASLF  
 2009 «The Onondaga Lake Superfund Site: A Citizen's Guide». Elaborado por ASLF for the United States Environmental Protection Agency. Syracuse: ASLF. <[http://www.onondagalake.org/docs/Onondaga-LakeSuperfund\\_Brochure\\_9.pdf](http://www.onondagalake.org/docs/Onondaga-LakeSuperfund_Brochure_9.pdf)>, visitada el 22/8/2011.
- AUER, M. T., S. W. EFFLER, M. L. STOREY, S. D. CONNORS, P. SZE, C. A. SIEGFRIED y N. A. AUER *et al.*  
 1996 «Biology». En: Steven W. Effler (ed.), *Limnological and Engineering Analysis of a Polluted Urban Lake: Prelude to Environmental Management of Onondaga Lake, New York*, pp. 384-534. Nueva York: Springer-Verlag New York, Inc.
- BAKKER, K.  
 2003 *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press.
- BOELENS, R., L. CREMERS y M. ZWARTEVEEN (eds.)  
 2011 *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP y Fondo Editorial PUCP.
- CONNORS, D. J.  
 2006 *Crossroads in Time: An Illustrated History of Syracuse*. Syracuse, Nueva York: Onondaga Historical Association.
- EFFLER, S. W., C. M. BROOKS y K. A. WHITEHEAD  
 1996 «Domestic Waste Inputs of Nitrogen and Phosphorous to Onondaga Lake, and Water Quality Implications». *Lake and Reservoir Management*, 12(1): 127-140.
- EFFLER, S. W. y G. HARNETT  
 1996 «Background». En: Steven W. Effler (ed.), *Limnological and Engineering Analysis of a Polluted Urban Lake: Prelude to Environmental Management of Onondaga Lake, New York*, pp. 1-31. Nueva York: Springer-Verlag New York, Inc.
- EFFLER, S. W. y D. A. MATTHEWS  
 2003 «Impacts of a soda ash facility on Onondaga Lake and the Seneca River, NY». *Lake and Reservoir Management*, 19(4): 285-306.



GONYEA, R.

- 1986 «Introduction». En: Onondaga County Department of Parks and Recreation and Everson Museum of Art (eds.), *Onondaga: Portrait of a Native People*, pp. 11-32. Syracuse: Syracuse University Press.

GONYEA, W.

- 1999 «The veins of Mother Earth: Onondaga Nation takes action to protect Onondaga creek». *Peace Newsletter*, 677: 7-8, marzo. Syracuse, Nueva York: Syracuse Peace Council.

HILL, S. y J. HEATH

- 2010 «Onondaga Land Rights: Progress for Mother Earth». Syracuse, New York, 25 de octubre. <<http://www.peacecouncil.net/NOON/common-future/II/11ProgressforMotherEarth.htm>>, visitada el 22/8/2011.

KAPPEL, W. M.

- 2000 «Salt Production in Syracuse, New York (“The Salt City”) and the Hydrogeology of the Onondaga Creek Valley». United States Geological Survey Fact sheet FS 139-00, noviembre.
- 2009 «Remediation of Mudboil Discharges in the Tully Valley of Central New York». *United States Geological Survey Open-File Report 2009–1173*, junio. <[http://pubs.usgs.gov/of/2009/1173/pdf/OFR2009\\_1173.pdf](http://pubs.usgs.gov/of/2009/1173/pdf/OFR2009_1173.pdf)>, visitada el 22/8/2011.

KNAUSS, T.

- 2009 «Judge approves “green” sewage treatment plan». *The Post Standard*, noviembre, p. A-4. Syracuse, Nueva York.
- 2010 «Plant will operate at half capacity. A new county leader hooked up with activists and scrapped plans for more sewage plants». *The Post-Standard*, enero, p. A1. Syracuse, Nueva York.

LANE, A. y T. HEATH

- 2007 «Environmental Racism in Syracuse, NY: A Case Study of Government’s Failure to Protect an Endangered Waterway and a Neglected Community». Syracuse: Partnership for Onondaga Creek. <<http://www.onondagacreek.org/resources/presentation/howard-university-ej-conference>>, visitada el 22/8/2011.

MCANDREW, M.

- 2005 «Onondagas File Huge Land Claim - Nation Wants Lake, Other Sites Cleaned Up. Chiefs: We Won’t Seek Homes of 875.000 Who Live In Region». *The Post-Standard*, 1, p. A1. Syracuse, Nueva York.

## OEI

- 2008 «The State of Onondaga Creek Fact Sheet: Water Quality Series: Turbidity and Suspended Solids». Syracuse: Onondaga Environmental Institute. <[http://www.oei2.org/OEIResources\\_OCRPFactSheets.html](http://www.oei2.org/OEIResources_OCRPFactSheets.html)>, visitada el 22/8/2011.

## ONONDAGA ENVIRONMENTAL INSTITUTE-OEI, ATLANTIC STATES LEGAL FOUNDATION, CORNELL COOPERATIVE EXTENSION Y SUNY ESF

- 2009 «Onondaga Creek Conceptual Revitalization Plan. Draftreport». Syracuse: Onondaga Environmental Institute. <[http://www.oei2.org/OEIResources\\_OCRPDRAFT.html](http://www.oei2.org/OEIResources_OCRPDRAFT.html)>, visitada el 22/8/2011.

## POC

- 2004 «Title VI Administrative Complaint on Behalf of the Partnership for Onondaga Creek». Enviado el 9 de abril a la United States Environmental Protection Agency por Syracuse University's Public Interest Law Firm. Collection of the Partnership for Onondaga Creek. Syracuse, Nueva York: Partnership for Onondaga Creek.
- 2006 «A Study in Environmental Racism: "New and Significant" Information Regarding Title VI Claim 03R-04-R2». Syracuse: Partnership for Onondaga Creek. <<http://www.onondagacreek.org/resources/research/study-environmental-racism>>, visitada el 25/9/2011.

## SHENANDOAH, J.

- 2006 «Deal With It - It's Time To Heal Onondaga Lake And Bring Justice». *The Post-Standard*, diciembre, p. A-15. Syracuse, Nueva York.

## SIEH, M. y M. WEINER

- 2002 «County balks at city's sewage plant alternative». *The Post-Standard*, agosto, B-8. Syracuse, Nueva York.

## SLY, P. G.

- 1991 «The effects of land use and cultural development on the Lake Ontario ecosystem since 1750». *Hydrobiologia*, 213: 1-75.

## SWYNGEDOUW, E.

- 2004 *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.

## WEINER, M.

- 2002 «County wins round in sewage plant fight». *The Post-Standard*, noviembre, p. A-1. Syracuse, Nueva York.



# III

## POLÍTICAS HÍDRICAS, LEGISLACIÓN Y RELACIONES DE PODER

«Desde los tiempos de la legislación colonial española, las ordenanzas sabias y prolijas, elaboradas después de concienzudas encuestas, se revelan totalmente infructuosas. La fecundidad de la República, desde las jornadas de la Independencia, en decretos, leyes y providencias encaminadas a amparar a los indios contra la exacción y el abuso, no es de las menos considerables. El gamonal de hoy, como el “encomendero” de ayer, tiene sin embargo muy poco que temer de la teoría administrativa. Sabe que la práctica es distinta».

JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI  
[*El problema del indio*, 1928].

«Si el gamonalismo representa el robo de la tierra, entonces la comunidad representa la demanda permanente de la restitución de la tierra. Si el campesinado siente al gamonalismo como injusto, como la injusticia personificada, entonces la comunidad representa no solo el derecho a la justicia, sino que a la vez es el medio para luchar por esta justicia. [...]

No son solamente los campesinos sin tierra quienes forman una expresión permanente del gamonalismo, también la tierra sin campesinos —la subutilización sistemática del potencial agrario—, surge como un fenómeno que recalca en todo momento, en la práctica, la crueldad y lo absurdo del robo permanente».

JAN DOUWE VAN DER PLOEG  
[*El futuro robado*, 2006].



«El Jefe de la Agencia de Aguas de Riobamba se ha portado pésimamente mal con el pueblo de Calpi. Ha adjudicado el agua al que quiere y no quiere. En este estiaje en que estamos, no tenemos agua. ¡No está bien que unos tengan agua arriba y los de abajo nos quedamos sin agua!».

[Dirigente del Directorio de Agua Nuncata-Calpi,  
Chimborazo, Ecuador, junio, 2005.  
*Aguas rebeldes*, 2009].

## SERVICIOS AMBIENTALES Y JUSTICIA HÍDRICA

JESSICA BUDDS

### 1. Introducción

Este capítulo aborda brevemente el tema, cada día más relevante, de los servicios ambientales, y articula su importancia en la justicia hídrica. Está elaborado a partir de una iniciativa de investigación desarrollada como parte de la Alianza Justicia Hídrica, por algunos de sus integrantes del Reino Unido, Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, y los Países Bajos.<sup>1</sup> La iniciativa ha tratado de estudiar la relación entre los servicios ambientales hídricos y el manejo tradicional de los ecosistemas y recursos hídricos en las regiones andinas y amazónicas de Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia, en el contexto de cambios político-económicos importantes y la creciente implementación de proyectos para efectuar pagos por servicios ambientales.

### 2. Los servicios ambientales y recursos hídricos

El tema de los servicios ambientales es cada vez más relevante, tanto en la política pública ambiental como en la investigación aplicada y académica.

---

1. «Understanding and managing watershed services in Andean and Amazonian catchments [Hacia el conocimiento y la gestión de servicios ambientales hídricos en cuencas andinas y amazónicas]», dirigido por The Open University (Reino Unido) en conjunto con la Pontificia Universidad Católica del Perú. El proyecto fue financiado por el Natural Environment Research Council (NERC), el Economic and Social Research Council (ESRC) y el Department for International Development (DFID) del gobierno del Reino Unido, bajo el Programa Ecosystem Services and Poverty Alleviation (ESPA), entre agosto de 2010 y enero de 2011.

Este hecho surge a partir de la observación de que los «servicios ambientales» —o sea, los bienes y servicios que las funciones ecológicas sostienen— están siendo desprotegidos y degradados (MA, 2003, 2005). El surgimiento del concepto de «servicio ambiental» tiene, por lo tanto, dos objetivos principales:

- (1) destacar que el «medio ambiente» no solamente es compuesto por recursos naturales (capital natural), sino que también la ecología juega un rol importante en sustentar los bienes y servicios que provee a los seres humanos, los cuales forman la base de sus vidas, sustentos y territorios (Groot, 1992); y
- (2) reconocer la importancia del valor económico de tales servicios, para destacar aún más el costo real de la degradación ecológica (Costanza *et al.*, 1997).

En relación con el tema de los recursos hídricos, el énfasis en cuanto a la política así como también la investigación ha estado centrado en el manejo del recurso agua en sí, con menor atención en los servicios ambientales que proveen el agua, y que el agua también provee (Brauman *et al.*, 2007). Aquí es importante destacar la relación bidireccional que existe entre el agua y los servicios ambientales. Además, también existe una relación bidireccional importante entre los servicios ambientales y las poblaciones humanas: por un lado, los recursos hídricos desempeñan un papel importante al sustentar los ecosistemas y los servicios ambientales y los grupos humanos que dependen de ellos; y por otro lado, estos ecosistemas y sus poblaciones también influyen en las formas de uso y manejo de los recursos hídricos, y, por lo tanto, sus flujos en el territorio.

La comprensión tanto de los procesos hidrológicos como de los mecanismos, así como también la complejidad de las relaciones sociales de control de los recursos hídricos, en la región andina, ha tenido un gran avance en los últimos años. No obstante, se ha explorado muy poco, tanto los procesos biofísicos, que forman la base de los servicios ambientales proveedores de agua, y que el agua provee, así como las relaciones sociales alrededor del uso y el manejo de los mismos, en territorios que ocupan los grupos marginados en las regiones andinas y amazónicas (ESPA, 2010).

Los servicios ambientales hídricos usualmente están divididos en cuatro categorías: aprovisionamiento (de agua dulce); regulación (mantiene la humedad de los suelos), sustentación (de recursos pesqueros) y cultural (conserva las fuentes de agua sagradas) (Brauman *et al.*, 2007). Los servicios ambientales que proveen el agua, y que el agua provee, tanto directa como indirectamente, ayudan a su vez a proteger la vida, el sustento, las actividades económicas y las identidades culturales de muchos de esos grupos mar-

ginados, la mayoría de los cuales dependen directamente de los ecosistemas y recursos naturales.

En general, la mayor parte de la literatura científica que trata el tema de los servicios ambientales se ha centrado en torno a las ciencias naturales, las cuales han explorado las características y las funciones dinámicas de los servicios ambientales.<sup>2</sup> En cuanto a los temas sociales, la literatura se ha enfocado más en la economía, con un énfasis en la valoración económica (Costanza *et al.*, 1997) y el manejo de los servicios ambientales, con mucha atención en la gobernabilidad y la teoría y práctica de los pagos por servicios ambientales (Pagiola *et al.*, 2002; GRAN *et al.*, 2005; Engel *et al.*, 2008; Grieg-Van Hecken y Bastiaensen, 2010).<sup>3</sup> Hasta ahora hay muy poco material que aborda el tema de los servicios ambientales desde las ciencias sociales, sobre todo desde un enfoque más crítico (para algunas excepciones, véase McAfee y Shapiro, 2010; Norgaard, 2010; Peterson *et al.*, 2009; Robertson, 2004, 2006).

Aunque un buen número de estudios reconoce las conexiones entre la ecología y la sociedad en relación con los servicios ambientales (Bugalho *et al.*, 2011; Costanza *et al.*, 2007), en general, se ha tratado el tema social de una forma bastante técnica, esto ha consistido, por ejemplo, en el recojo de las opiniones y preferencias de las comunidades, así como también la información de resultados científicos. Una apreciación más crítica daría más importancia a examinar las causas sociopolíticas —los efectos de la inequidad y/o discriminación social— de la degradación de los servicios ambientales y sus implicancias ecológicas y sociales.

### 3. Los pagos por servicios ambientales

La situación en muchos países en vías de desarrollo es que enfrentan una competencia creciente por el agua entre sus industrias claves —agua potable, agricultura comercial, industrias extractivas, energía hidroeléctrica; y

- 
2. Una búsqueda por artículos científicos a través de las bases de datos Science Citation Index y Social Science Citation Index del ISI Web of Knowledge, reveló que la mayoría de estas se clasificaban como estudios de ciencias naturales. De un total de 574 artículos indexados entre 1990 y julio de 2011, las clasificaciones más frecuentes fueron los siguientes: ecología: 293, ciencia de la tierra: 264, estudios ambientales: 152, y economía: 112 (nota: los artículos pueden caer en más de una clasificación).
  3. La búsqueda bibliográfica de artículos de ciencias sociales en la base de datos Social Science Citation Index reveló que la mayor parte de estas se relacionaban con la disciplina de economía.

cuentan además con otras demandas, como por ejemplo el acceso al recurso por parte de las poblaciones de bajos recursos y de las zonas de conservación. Es en este contexto que el reconocimiento, la valoración y el manejo de ecosistemas y sus servicios ambientales han sido marginados y sus potenciales efectos sobre tanto la biodiversidad como los grupos rurales pobres, que más dependen de los servicios ambientales, han sido poco considerados. Además, esto ocurre en un contexto de una cada vez mayor variabilidad climática (global, regional y local) que también influirá en la cantidad y la disponibilidad de agua (Villar *et al.*, 2009, Buytaert *et al.*, 2009). Por lo tanto, el manejo no solo de los recursos hídricos, sino también de los ecosistemas y servicios ambientales, es cada vez más prioritario para estos países.

Surge una propuesta para abordar la degradación ecológica y sus efectos, teniendo en consideración los servicios ambientales que grupos de gestión del agua brindan a usuarios del agua terciarios: es el concepto de pagos por servicios ambientales. La teoría es que la gente pobre que habita los ecosistemas deberían ser vistos como «guardianes» de los servicios ambientales. Entonces, si los guardianes pueden tomar medidas para conservar los ecosistemas, pueden «vender» los servicios ambientales a otros usuarios, si aquellos estarían dispuestos a pagarles o compensarles de otra forma. Esto se ve como una forma de aumentar los ingresos (monetarios) de los guardianes, quienes muchas veces son comunidades rurales pobres (Landell-Mills y Porras, 2002). Un ejemplo sería que las empresas de agua potable paguen a terratenientes de aguas arriba para que no cultiven, o no deforesten su tierra, con el propósito de que no disminuya o contamine el agua que fluye aguas abajo. Esta situación es promovida como *win-win* ('ganamos todos'), porque las comunidades podrían incrementar sus ingresos, y posiblemente ganar más de sus actividades primarias, mientras que para la empresa, los pagos a los terratenientes serían menos que construir una nueva infraestructura o tratar el agua (Naciones Unidas-Habitat, 2006). En algunos casos se han ofrecido incentivos para que los terratenientes participen en tales iniciativas (Rodríguez de Francisco, 2010).

Sin embargo, aunque este tipo de esquema puede parecer lógico y atractivo, hay cuatro problemas que vale la pena señalar en relación con los temas de justicia hídrica.

Primero, los esquemas corren en contra del principio de «el contaminador paga», porque en este caso se le paga al «contaminador» para que no contamine (Naciones Unidas-Habitat, 2006). Esto es una forma de cambiar las relaciones sociales de poder y de control sobre los recursos naturales.

Segundo, los proyectos de pagos muchas veces se fundamentan en relaciones causales muy sencillas entre procesos biofísicos y actividades hu-



manas (Landell-Mills y Porras, 2002). Varios estudios han señalado que los procesos ecológicos son muy complejos y dinámicos, que operan a través de varias escalas espaciales y temporales, y que sus acciones y efectos dependen muchísimo del contexto específico (topografía, vegetación). Por ejemplo, la idea de que la no deforestación aguas arriba asegurará un flujo adecuado aguas abajo es muy relativa, porque esto pasa solamente bajo ciertas circunstancias, y en otras, la deforestación aguas arriba de hecho ha aumentado la cantidad de agua en el cauce (Buytaert *et al.*, 2007). Además, muchos de estos contextos específicos —como en el caso de ecosistemas endémicos: los páramos andinos— son muy poco estudiados y cuentan con una insuficiencia o ausencia de datos que mejore el conocimiento.

Tercero, la noción de que las poblaciones rurales deben convertirse de «depredadoras» a «guardianas» de sus ecosistemas y los servicios ambientales relacionados conduce a la idea de que la presencia de estos grupos es siempre y necesariamente dañina para el medio ambiente. Esta idea ignora que, de hecho, en muchos territorios, estos grupos sociales han convivido con estos ecosistemas y sus condiciones específicas, y han aprendido a utilizar los recursos sin degradarlos, o, es más, para mejorarlos —por ejemplo, cuidando una fuente de agua o una colonia de abejas—. El riesgo con esta perspectiva es que cualquier degradación sea automáticamente atribuida a los grupos (de pocos recursos) presentes en las zonas. Esto puede ocasionar, por un lado, que se ignoren otras posibles causas —el desarrollo de industrias extractivas o hidroeléctricas en la región que produzcan la degradación—, o que se establezca un diseño de políticas que perjudiquen a estos grupos de gente, quienes ya son vulnerables. Un ejemplo pertinente es la reforestación que se hizo con pinos en cabezas de cuenca en Ecuador. Esta medida no solamente resultó en la inesperada disminución de las aguas subterráneas —los pinos son especies no nativas que requieren de mucha agua—, sino que también destruyó el ecosistema existente, ya que muchas de estas zonas habían estado forestadas —pero no con pinos—, por lo tanto, la población local no causó la deforestación (Buytaert *et al.*, 2007; Farley *et al.*, 2004).

Cuarto, las iniciativas de pagos ignoran que ya existan formas y reglas tradicionales o indígenas —y muchas veces colectivas— para manejar los ecosistemas y sus funciones en diversos territorios. Es así como, en el transcurso de los siglos, estos grupos sociales han desarrollado prácticas muy específicas que se han adaptado a las condiciones locales y que han permitido conservar los recursos utilizados, porque su subsistencia depende de estos (Boelens *et al.*, 2010). Aquí es importante reconocer que, por este hecho, existe una relación bidireccional entre los grupos sociales y sus ecologías, en

donde los grupos sociales han manipulado los ecosistemas, pero las condiciones ecológicas también han influido en la vida, el sustento y la cultura de la gente. Por ejemplo, grupos quechuas y aymaras han utilizado territorios a diferentes alturas (pisos ecológicos) para su sustento, como la cría de alpacas en las partes altas y la agricultura en las partes bajas. Sin embargo, los proyectos de pagos buscan implementar medidas «modernas» —o sea, individuales, y sobre la base de la propiedad privada y valoración económica— que sustituirían las medidas existentes. Un efecto podría ser, por ejemplo, la sustitución de las prácticas de ayuda mutua con transacciones monetarias (Rodríguez de Francisco, 2010). Aquí, vale la pena contemplar si los proyectos para mejorar el manejo ecosistémico serían más eficaces si consideraran las instituciones y prácticas existentes, en lugar de reemplazarlas.

#### 4. Reflexiones finales

A partir de la consideración de la conexión entre los servicios ambientales y la justicia hídrica, se proponen los siguientes temas para una mayor investigación:

- El estudio de las prácticas tradicionales de gestión de ecosistemas y de servicios ambientales (hídricos) que de ahí se derivan, para entender cómo y hasta qué medida estos servicios forman la base de la vida, el sustento y la identidad cultural de los grupos.
- Además, es crucial establecer hasta qué medida las prácticas tradicionales de manejo de ecosistemas y sus servicios son reconocidas informal o formalmente, y cómo pueden articularse y difundirse mejor, con el fin de sustentar decisiones y políticas ambientales.
- También es fundamental saber el estado y la trayectoria de la distribución, tanto de los beneficios como de los impactos del uso, el manejo, la degradación y la conservación de los ecosistemas y sus servicios.

Para abordar estos temas de una manera más crítica, no es solamente importante considerar las tendencias y las cuestiones principales, sino también pensar en cómo se entiende la relación entre los ecosistemas y la sociedad. Aquí se propone un abordaje sobre la base de la idea de la «naturaleza social»: o sea, que la sociedad y la naturaleza no son dos dominios separados, sino que la naturaleza es fundamentalmente manipulada por los seres humanos, tanto material como discursivamente, así como también la natu-

raleza influye en la constitución de la sociedad (Budds, 2011). Esto significa que es importante considerar que hay una relación continua y bidireccional entre procesos biofísicos y sociales, y que la naturaleza no es una entidad objetiva, sino conceptualizada y representada de diferentes formas, según el grupo social, el contexto, la historia y el motivo.

En este sentido, la definición estándar de los servicios ambientales —como bienes y servicios que la naturaleza provee a los seres humanos (MA, 2005)— es problemática, porque establece una distinción muy clara entre la naturaleza y la sociedad. Sin embargo, (casi) no hay naturaleza pura: hasta la selva amazónica —la supuesta floresta «*virgin*»— ha sido manipulada sutilmente por grupos indígenas desde hace milenios (Balée, 1994). Entonces los ecosistemas son mejor considerados no como ambientes naturales, sino como paisajes culturales, o sistemas «ecosociales» (McAfee y Shapiro, 2010), que han sido producidos a través de las interacciones de procesos sociales y biofísicos para crear un paisaje tanto social como ecológico. Vale la pena resaltar que esta perspectiva coincide con la visión de muchos grupos indígenas, que ven la naturaleza y los seres humanos, como un todo, sin separar el medio ambiente en categorías como «agua», «tierra», y «gente» (Budds, 2010).

## Bibliografía

- BALÉE, W.  
1994 *Footprints of the Forest: Ka'apor Ethnobotany - The Historical Ecology of Plant Utilization by an Amazonian People*. Nueva York: Columbia University Press.
- BOELENS, R., D. GETCHES y A. GUEVARA (eds.)  
2010 *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics, Identity*. Londres: Earthscan.
- BRAUMAN, K., G. DAILY, T. DUARTE y H. MOONEY  
2007 «The nature and value of ecosystem services: an overview highlighting hydrologic services», *Annual Review of Environment and Resources*, 32: 67-98.
- BUDDS, J.  
2010 «Water rights, mining and indigenous groups in Chile's Atacama». En: R. Boelens *et al.* (eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics, Identity*. Londres: Earthscan.

- 2011 «Relaciones sociales de poder y la producción de paisajes hídricos». En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, pp. 59-69. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Fondo Editorial.
- BUGALHO, M., M. CALDEIRA, J. PEREIRA, J. ARONSON y J. PAUSAS  
2011 «Mediterranean cork oak savannas require human use to sustain biodiversity and ecosystem services», *Frontiers in Ecology and Environment*, 9(5): 278-286.
- BUYTAERT W., V. INIGUEZ y B. DE BIEVRE  
2007 «The effects of *Pinus patula* forestation on water yield in the Andean páramo», *Forest Ecology and Management*, 251: 22-30.
- BUYTAERT, W., R. CÉLLERI y L. TIMBE  
2009 «Predicting climate change impacts on water resources in the tropical Andes: effects of GCM uncertainty», *Geophysical Research Letters*, 36:L07406.
- COSTANZA, R. *et al.*  
1997 «The value of the world's ecosystem services and natural capital», *Nature*, 387(6630): 253-260.  
2007 «Sustainability or collapse: what can we learn from integrating the history of humans and the rest of nature?», *Ambio*, 36(7): 522-527.
- DE GROOT, R.  
1992 *Functions of Nature: Evaluation of Nature in Environmental Planning, Management and Decision Making*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- ENGEL, S., S. PAGIOLA y S. WUNDER  
2008 «Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues», *Ecological Economics*, 65(4): 663-674.
- ESPA  
2010 «Ecosystem Services for Poverty Alleviation Programme Memorandum», Ecosystem Services for Poverty Alleviation (ESPA) Programme. Swindon: Natural Environment Research Council.
- FARLEY, K., E. KELLY y R. HOFSTEDÉ  
2004 «Soil organic carbon and water retention following conversion of grasslands to pine plantations in the Ecuadorian Andes», *Ecosystems*, 7(7): 729-739.

GRIEG-GRAN, M., I. PORRAS y S. WUNDER

- 2005 «How can market mechanisms for forest environmental services help the poor? Preliminary lessons from Latin America», *World Development*, 33(9): 1511-1527.

LANDELL-MILLS, N. e I. PORRAS

- 2002 *Silver Bullet or Fools' Gold? A Global Review of Markets for Forest Environmental Services and Their Impact on the Poor*. Londres: IIED.

MCAFEE, K. y E. SHAPIRO

- 2010 «Payments for ecosystem services in Mexico: nature, neoliberalism, social movements and the state», *Annals of the Association of American Geographers*, 100(3): 579-599.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MA)

- 2003 *Ecosystems and Human Well-Being: a Framework for Assessment*. Washington DC: Island Press.
- 2005 *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Washington DC: Island Press.

NACIONES UNIDAS - HABITAT

- 2006 «Integrated Water Resources Management and the Provision of Water Supply and Sanitation in Small Urban Centres», *UN-Habitat Meeting Development Goals in Small Urban Centres: Water and Sanitation in the World's Cities*, pp. 225-244. Londres: Earthscan.

NORGAARD, R.

- 2010 «Ecosystem services: from eye-opening metaphor to complexity blinder», *Ecological Economics*, 69(6): 1219-1227.

PAGIOLA, S., J. BISHOP y N. LANDELL-MILLS (eds.)

- 2002 *Selling Forest Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development*. Londres: Earthscan.

PETERSON, M., D. HALL, A. FELDPAUSCH-PARKER y T. PETERSON

- 2009 «Obscuring ecosystem function with application of the ecosystem services concept», *Conservation Biology*, 24(1): 113-119.

ROBERTSON, M.

- 2004 «The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and problems in environmental governance», *Geoforum*, 35: 361-373.

- 2006 «The nature that capital can see: science, state, and market in the commodification of ecosystem services», *Environment and Planning D: Society and Space*, 24: 367-387.
- RODRÍGUEZ DE FRANCISCO, J. C.  
2010 «La dimensión del éxito de los pagos por servicios ambientales hidrológicos en los Andes: Evidencias prácticas en Pirampiro, Ecuador», manuscrito no publicado.
- VAN HECKEN, G. y J. BASTIAENSEN  
2010 «Payments for ecosystem services: justified or not? A political view», *Environmental Science and Policy*, 13: 785-792.
- VILLAR, J. *et al.*  
2009 «Spatio-temporal rainfall variability in the Amazon basin countries: (Brazil, Peru, Bolivia, Colombia, and Ecuador)», *International Journal of Climatology*, 29(11): 1574-1594.

## LAS COMPLEJIDADES DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS INDÍGENAS DE AGUA EN CHILE

LIZ MACPHERSON

### 1. Introducción<sup>1</sup>

En el debate de los últimos veinte años sobre el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile, el reconocimiento de la identidad y los intereses indígenas siempre ha sido y seguirá siendo un tema complejo (Aylwin, 1999). Con relación al agua, los grupos indígenas<sup>2</sup> reclaman el «reconocimiento» de sus derechos para usar y manejar los recursos hídricos (Boelens, Getches y Guevara-Gil, 2010: 9). Pero, ¿qué implica exactamente el reconocimiento?

El gobierno chileno promulgó, en el artículo 64 de la Ley Indígena de 1993,<sup>3</sup> el «reconocimiento» de los derechos de agua de las etnias aymara y atacameña. Esto se hizo en respuesta a la pérdida de acceso al agua por parte de las comunidades indígenas del norte de Chile, desde la creación de los

- 
1. Agradezco a Laura Seelau del Project for Indigenous Self-Determination y a la profesora asociada Maureen Tehan, a la doctora Kirsty Gover y a Erin O'Donnell, de la University of Melbourne, y a Jaime de la Maza por sus comentarios en varios borradores de este documento.
  2. En este documento uso las palabras «grupos indígenas» y «comunidades indígenas» en un sentido amplio para referirme a formaciones tradicionales y modernas de los pueblos indígenas, siempre consciente de las variaciones dentro y entre los grupos indígenas en cuanto a las maneras que usan y manejan los recursos.
  3. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en 1993, en Chile, Ley N.º 19.253 (Ley Indígena), artículo 64.

mercados de agua, durante la dictadura, bajo el Código de Aguas de 1981, y como parte de un esfuerzo para relegitimarse después del retorno a la democracia (Heise, 2001). El reconocimiento de los derechos indígenas de agua también les abrió campo en el proceso de regularización de la legislación de agua, basado en los mercados de agua, para convertir los derechos reconocidos en derechos de aprovechamiento de agua inscritos y transables.

El objetivo de este documento es destacar algunas de las complejidades del reconocimiento de derechos de agua indígenas, considerando el mecanismo de reconocimiento del artículo 64 de la Ley Indígena. El documento está basado en una revisión de la literatura, el derecho y la doctrina legal sobre reconocimiento de derechos de agua indígenas en Chile y el extranjero. Se estudia la literatura a través de preguntas claves sobre el amplio concepto de reconocimiento: ¿Qué se entiende por «reconocimiento»? ¿Por qué los derechos deben ser reconocidos? ¿Cómo y cuándo se reconocen los derechos? ¿Cuáles grupos tienen derecho al reconocimiento? ¿Cuáles intereses se reconocen y cómo se les asigna el agua?

## 2. Las complejidades del reconocimiento

### 2.1 El concepto de «reconocimiento»

El *Diccionario Macquarie* (2003) define «reconocimiento» como «la percepción de algo como existente o verdadero». Para los derechos de agua indígenas, reconocimiento sugiere la admisión como válido de un derecho existente, y por esa razón hablamos de su reconocimiento y no de su «creación» o «constitución». Los derechos existen sin importar si son reconocidos o no. El concepto de reconocimiento, por lo tanto, contempla la existencia de sistemas de derecho plurales: el sistema donde se originan los derechos reconocidos (en este caso la ley consuetudinaria indígena) y el sistema dentro del cual el reconocimiento se lleva a cabo (el sistema legal oficial) (Roth, Boelens, Zwartveen, 2005: 4-7).<sup>4</sup> El resultado, según Boelens (2009: 215), es un «matrimonio a punta de escopeta»; una unión desdichada y obligatoria entre sistemas de derecho oficiales y locales, que produce una «ley consuetudinaria legalizada».

---

4. Anoto que este tipo de reconocimiento puede ser teorizado como una derivación del pluralismo legal «suave» o «estatal». Una visión del pluralismo menos centrada en el Estado puede ser preferible, pero su inclusión va más allá del alcance de este documento (véase Davies, 2005).



Al reconocer derechos de agua indígenas, la ley oficial debe seleccionar qué personas e intereses estarán autorizados para tener el reconocimiento (Bern y Dodds, 2000: 162). Mientras que los derechos de agua indígenas y cualquier limitación en su ejercicio tienen origen en la ley consuetudinaria indígena, el reconocimiento está hecho dentro del sistema oficial legal, lo que impacta el carácter, condiciones y limitaciones de los derechos. El mismo acto de reconocimiento forma, o incluso constituye, los intereses y las personas que están siendo reconocidos (Bern y Dodds, 2000: 172-173). Aun en el caso más directo de reconocimiento de derechos indígenas, los derechos reconocidos son derechos mediados, transformados dentro de un sistema legal superpuesto a través de un proceso de traducción y reexpresión que lo acomoda a la necesidad de ser inteligible dentro del marco legal general (Webber, 2000: 64-66). Boelens (2009: 317) lo pone en términos más fuertes cuando dice que el acto de reconocimiento reforma el contenido de los derechos para convenir a los criterios de los reconocedores. Yo agregaría que el efecto trasformativo se va por los dos lados. Puede ser que la ley oficial sea dominante para determinar el tipo y contenido de los intereses y personas siendo reconocidos, pero, después del reconocimiento, ningún sistema legal está preservado en su forma antes del contacto o prístina (Webber, 2000: 64-66; Boelens, Zwartveen y Roth, 2005: 7).

## 2.2 *El reconocimiento de los derechos de agua indígenas*

¿Qué hace diferente los derechos de los indígenas de los derechos de otra gente para que necesiten de reconocimiento? (Iverson, Patton y Sanders, 2000). Se pueden hacer justificaciones por razones reparativas, partiendo de la base de que las comunidades indígenas tuvieron derechos a tierras y recursos que les fue injustamente arrebatados y que deben ser devueltos o compensados. También se pueden hacer justificaciones distributivas, alegando que es necesario el reconocimiento de derechos para responder a una desventaja contemporánea. Finalmente, se pueden hacer justificaciones culturales, en el sentido de que las reclamaciones son particulares por sus relaciones culturales con la tierra y los recursos.

El discurso presidencial al tiempo de aprobar a la Ley Indígena indicaba que el objetivo del reconocimiento de los derechos de agua de los aymaras y atacameños en el artículo 64 era el de apoyar la preservación de la vida humana en las comunidades tradicionales del norte extremadamente seco. El Presidente dijo (Cámara de Diputados, 1991):

Con respecto a la defensa y protección de los recursos con que cuentan las comunidades, el presente proyecto propone en su Título Segundo una legislación

sería y responsable, que permita que se desarrolle la vida de esos pueblos. En el curso de nuestro mandato presidencial esperamos regularizar la propiedad de las tierras y aguas, asegurando, de este modo, a las comunidades, posibilidades ciertas de desarrollo [...] La situación de las comunidades del Norte Grande del país se ve afectada por la disputa de los recursos hídricos. Creemos de gran importancia que esta ley, junto con las modificaciones que hemos presentado al H. Congreso, del Código de Aguas, regule estos recursos de manera que sea posible la perduración de la vida humana en los pueblos y villas del norte del país. Creemos que sería un grave error que la población del norte del país se concentrara solamente en tres ciudades costeras importantes, abandonando el interior como consecuencia de una planificación defectuosa de los recursos de agua que son fundamentales para el desarrollo de la vida humana.

Según el Presidente, el principal objetivo del artículo 64 es distributivo: apoyar la perduración y el desarrollo de comunidades indígenas norteanas a través del acceso al agua. Sin embargo, podemos inferir que también se consideró necesario el reconocimiento específico para restaurar derechos de propiedad indígena (como indica su referencia a la defensa, protección y regularización de los recursos y la propiedad), y (como parte del limitado «reconocimiento» de etnias indígenas y sus derechos de propiedad en la Ley Indígena), para reconocer la relación particular de las comunidades indígenas con sus tierras y recursos (mostrando objetivos reparativos y culturales).

Al fondo de todas las justificaciones está el concepto de la legitimidad del Estado en los sistemas pluralistas (Boelens, 2009: 315). Cuando una proporción importante de sus electores potenciales opera de acuerdo con un sistema consuetudinario indígena, el Estado mejora su legitimidad percibida a través de la validación e incorporación del sistema indígena (Keal, 2007: 288). El reconocimiento de los derechos de los aymaras y atacameños en el artículo 64 fue parte del esfuerzo general del gobierno chileno para restablecer una legitimidad ante los ojos de sus electores locales y de las organizaciones internacionales, tras la vuelta a la democracia en 1990 (Heise, 2001: 33-34; Vergara, Gundermann y Foerster, 2006: 344-345).

Aplicar justificaciones para el reconocimiento de los derechos indígenas asume que el reconocimiento no solo está justificado sino que también es deseable. Sin embargo, algunos académicos y académicas de los derechos indígenas discuten los beneficios de las políticas de reconocimiento, tal como están actualmente construidas en los países andinos, es decir, unas políticas creadas sobre la base de una malinterpretación y «esencialización» de los derechos consuetudinarios y normas de gestión locales, reforzando su subordinación bajo otros cuerpos de derecho (Boelens, 2009: 316-320).

Desde esta perspectiva, las políticas de reconocimiento actuales son un intento de codificar, contener y dominar la diversidad de los derechos locales (Bern y Dodds, 2000: 172). Aunque las críticas a las políticas oficiales de reconocimiento están bien fundadas, la alternativa (el no reconocimiento), en mi opinión, sería un resultado peor. Sin reconocimiento de derechos de agua indígenas por el sistema legal oficial, no puede haber avance para desarrollar procedimientos para su restauración, redistribución y apreciación cultural. En el caso del artículo 64, sin reconocimiento no habría ningún intento de apoyar la continuidad de la vida humana en las comunidades tradicionales del norte seco. Cuadra (2000) argumenta que la principal causa de la pérdida de derechos hídricos de los aymaras y atacameños en el siglo XX fue una falta de reconocimiento y protección legal, por lo cual el derecho consuetudinario indígena fue subordinado al derecho estatal positivo en el contexto de una creciente demanda de recursos hídricos para los centros de minería y las ciudades. Esta situación cambió, él cree, con la introducción de la Ley Indígena para reconocer la legitimidad de los derechos de propiedad ancestrales y la validez del derecho consuetudinario como una fuente de derecho.

En relación con que el efecto transformativo del reconocimiento va en dos sentidos, el reconocimiento de derechos indígenas, de hecho, abre el derecho oficial a la posibilidad de ser influenciado y adaptado por la ley consuetudinaria indígena (aún si es en pequeño grado). ¿Se puede llegar a un balance para diseñar un mecanismo de reconocimiento que sea menos limitante del contenido del derecho consuetudinario indígena, a la vez que sea factible dentro el marco legal general? Para ese fin, Webber prefiere mecanismos de reconocimiento que reconozcan derechos amplios pero no traten de determinar su contenido, dejando el contenido a la ley indígena (incluyendo quién tiene derecho a qué intereses) para que sea elaborado por el sistema consuetudinario (Webber, 2000: 70, 84). Boelens *et al.* (2005: 167) admiten que cuando se adopta el reconocimiento, unos derechos menos detallados y codificados dentro del marco legal oficial hacen un mejor trabajo para establecer condiciones necesarias bajo la ley (acceso al agua y a la autonomía de gestión) que permanecer fuera del camino de la ley.

Si aceptamos que se deben reconocer los derechos de agua indígenas, la próxima pregunta es: ¿deben los derechos de agua indígenas ser específicamente reconocidos dentro de los sistemas mercantiles de asignación de agua, vigentes en Chile? Las alternativas son: (a) mantener los derechos de agua indígenas deliberadamente separados de los mercados de agua; (b) dejar acceso a los mercados a las comunidades indígenas, sin reconocimiento específico, como cualquier otro participante mercantil, o (c) proveer una asig-

nación particular dentro del mercado para los derechos de agua indígenas reconocidos.<sup>5</sup>

Mientras los derechos de agua indígenas se mantengan fuera de los debates típicos sobre los méritos de la asignación de recursos hídricos por el mercado (Gazmuri-Schleyer y Rosegrant, 1996; Easter, Rosegrant y Dinar, 1999) o por el sector público (Morgan, 2006; D'Souza, 2008), hay justificaciones en los dos discursos para su reconocimiento en los sistemas mercantiles de asignación de agua. El lado público promueve «llenar los hoyos» dejados por el mercado a través de políticas o leyes que redistribuyan la asignación de recursos hídricos desde intereses privados poderosos a usuarios tradicionales y locales (Barrera-Hernández, 2005; Budds, 2004: 336), y el lado del mercado promueve la clarificación de la propiedad y la minimización de costos transaccionales para permitir el buen funcionamiento de los mercados (Boelens, 2009: 319-320; Altman, 2004: 29; Nikolakis y Grafton, 2011: 3-4).

Algunos oponentes al reconocimiento de derechos de agua indígenas en sistemas mercantiles de asignación de agua preguntan sobre la compatibilidad del estado dinámico, colectivo, cultural y contextualizado de las relaciones consuetudinarias de agua con un sistema mercantilizado, construido sobre la seguridad de tenencia y los derechos de agua individuales y comerciables, separados de la tierra (Boelens, Guevara-Gil y Panfichi, 2010; Boelens y Zwartveen, 2005). Prefieren contar con el pluralismo legal como una base para reconocer el acceso al agua y las prácticas de gestión preexistentes. Otros cuentan con la presunción de que los derechos de agua indígenas están adecuadamente previstos en las regulaciones sobre los caudales ambientales o en los derechos ribereños domésticos o agrícolas o por el acceso universal al mercado (Jackson, 2008).

Quienes defienden el reconocimiento de los derechos de agua indígenas, en los sistemas mercantiles de asignación de agua, usan el concepto de equidad, cuando documentan la insuficiencia del acceso indígena a los mercados de agua (Jackson, Tan y Altman, 2009; Nikolakis, 2011).<sup>6</sup> Budds (2009: 51) explica que la operación de mercados de agua en Chile en los

- 
5. Ese documento habla del reconocimiento dentro de los marcos de asignación de agua por el mercado, cual es el sistema vigente en Chile. Si la asignación por mercado es o no la mejor manera de administrar el agua desde el punto de vista de los derechos de agua indígenas, es un debate importante y relacionado pero fuera del alcance de ese documento.
  6. Con «equidad» me refiero a asegurar a las comunidades indígenas una oportunidad justa para el acceso y uso del agua sobre la que tienen intereses en términos culturales, espirituales y económicos.

años ochenta permitió que los intereses privados de agua (en el norte, predominantemente empresas mineras) regularizaran y compraran derechos de aprovechamiento de agua, lo que impedía el acceso continuo al agua para las comunidades indígenas. Esto pasó en gran medida porque los derechos consuetudinarios indígenas no estaban inscritos (y por eso no eran reconocidos), y aparecían como disponibles para la asignación a terceros.

Sin un reconocimiento específico de derechos de agua indígenas, las comunidades se enfrentan a barreras significativas para entrar en los mercados de agua, que distribuyen derechos a quien llega primero o a quien puede pagar el precio más alto. Las comunidades indígenas generalmente tienen menos recursos (tanto en términos de finanzas como de experiencia administrativa) para navegar en los procesos legales y administrativos con el objeto de aplicar por derechos de manera rápida y económicamente competitiva (Budds, 2009: 55). La operación de mercados de agua exige la reconstitución de derechos de propiedad de agua en derechos de aprovechamiento comerciable, y la redistribución de estos derechos entre los actores del mercado. Ya que el funcionamiento eficiente de los mercados de agua depende de la plena asignación del recurso, toda el agua en una cuenca estará eventualmente representada por un derecho de aprovechamiento. Esto significa que si el uso del agua por cierta comunidad indígena no estuviera reconocido en el marco regulatorio y no estuviera representado por un derecho de aprovechamiento, el agua que la comunidad reclama será asignada a un actor del mercado, impidiendo el acceso y uso del recurso a la comunidad indígena (Budds, 2009: 52).

Las críticas sobre la habilidad de los mercados de agua, para reflejar las condiciones particulares de los derechos de agua indígenas, pueden simplificar demasiado la variación entre y dentro los intereses de los diferentes grupos indígenas, al asumir los intereses indígenas como comunales, tradicionales e inherentemente no comerciales (Bern y Dodds, 2000: 172). Aunque muchas comunidades indígenas serán cuidadosas en relación con los nuevos marcos comerciales de asignación de agua, otras se resistirían a la clasificación de sus intereses como esencialmente no comerciales, y verían la creación de mercados como una oportunidad potencial para el reconocimiento de sus aspiraciones sociales, culturales y económicas con respecto a la gestión de agua (North Australian Indigenous Land and Sea Management Alliance, 2009). En la medida en que la política oficial de asignación de aguas en Chile tenga un enfoque mercantil, y los marcos de mercados no reconozcan los derechos indígenas al agua, estos derechos corren el riesgo de quedar sin efecto porque las asignaciones del mercado a terceros impedirán el acceso y uso indígena al agua.

### 2.3 ¿Cómo y cuándo se reconocen los derechos de agua indígenas?

«Reconocimiento» implica admitir como válidas ciertas normas relacionadas con personas e intereses de acuerdo con la ley consuetudinaria indígena. En Chile, para «reconocer» los derechos de agua de los aymaras y atacameños, el Artículo 64 de la Ley Indígena dice:

Se deberán proteger especialmente las aguas de las comunidades aymaras y atacameñas. Serán considerados bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena establecida por esta ley, las aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito de conformidad al Código General de Aguas.

No se otorgarán nuevos derechos de agua sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten a las aguas de propiedad de varias Comunidades Indígenas establecidas por esta ley sin garantizar, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas.

¿Cuál es la relación entre el artículo 64 y la ley consuetudinaria indígena? La Corte Suprema de Chile, en su fallo en el caso *Alejandro Papic Domínguez con Comunidad Indígena Aymara Chuzmiza y Usmagama (Agua Chuzmisa)* (2009), caracterizó los derechos reconocidos por el artículo 64 como «derechos consuetudinarios» y «derechos ancestrales», que operan desde «tiempos inmemoriales». La conexión con la ley consuetudinaria indígena se puede inferir en el inciso 2 del tercer artículo transitorio de la Ley Indígena que prescribe:

Igualmente, la Corporación y la Dirección General de Aguas establecerán un convenio para la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de aguas de propiedad ancestral de las comunidades aymaras y atacameñas de conformidad con el artículo 64 de esta ley.

Aunque el reconocimiento legislativo de derechos de propiedad ancestral, en el artículo 64, equivale a una admisión de su validez, la ley oficial limita este reconocimiento a las situaciones que no son inconsistentes con los derechos inscritos de terceros. Los derechos de agua de propiedad ancestral no necesitan ningún tipo de formalización o registro para ser reconocidos de acuerdo con el artículo 64 (aunque, como explicaré adelante, el marco legal contempla su eventual inscripción bajo el Código de Aguas) (Cuadra, 2000: 99). Sin embargo, mientras los derechos ancestrales se mantengan como no inscritos, el artículo 64 limita su reconocimiento en la medida

en que perjudique sus derechos inscritos, y favorezca a terceros, de conformidad con el Código de Aguas. No se pueden otorgar nuevos derechos del Código de Aguas, sobre aguas que abastezcan a las comunidades indígenas, sin que previamente se garantice su «abastecimiento normal».

No está claro qué significa exactamente «sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito» caso por caso; no obstante, no es necesario que los dos tipos de derechos sean mutuamente excluyentes. En *Agua Chusmiza* (2009), la Corte precisamente permitió la coexistencia de derechos consuetudinarios indígenas e inscritos a favor de terceros. El modelo de prioridad en el artículo 64, al parecer, mantiene la prioridad de los derechos que se originaron «primero en el papel» y no los que se originaron «primero en el tiempo». Sin embargo, a pesar de la existencia de derechos inscritos a favor de terceros, de conformidad con el Código de Aguas en *Chusmiza*, los que seguramente se perjudicaban por el reconocimiento de derechos indígenas sobre las mismas aguas, la Corte Suprema aplicó el artículo 64. Al parecer, la Corte prefiere un enfoque «primero en el tiempo» cuando dice (*Agua Chusmiza*, 2009: 4):

Desde luego, es menester recordar que en este juicio lo regularizado corresponde a derechos ancestrales de la comunidad indígena solicitante, cuyos miembros desde tiempos inmemoriales han efectuado un uso ininterrumpido de las aguas que requieren normalizar para el consumo humano, animal y de riego. De esto se deriva que el derecho de aprovechamiento de aguas reconocido a la respectiva comunidad aymara es entonces anterior a cualquier constitución originaria por acto de autoridad de derechos de aprovechamiento de aguas realizada a favor de terceros y como corolario de ello, resulta previo al origen de los derechos inscritos de la sociedad recurrente.

La segunda parte del artículo 64 es también problemático en términos de prioridad. Dejando de lado la ambigüedad de qué se entiende por «abastecimiento normal», si los derechos indígenas no están necesariamente inscritos, se hace difícil determinar si la comunidad en cuestión tendrá garantizado el abastecimiento normal.<sup>7</sup>

El artículo 64 se aplica a las aguas encontradas en las tierras de las comunidades indígenas. La Corte Suprema en *Agua Chusmiza* (2009: 7) decidió que el artículo 64 se extienda a las aguas encontradas en tierra ancestrales

---

7. Este asunto es materia de un convenio entre la Dirección General de Aguas (DGA) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) (1997) exigido por el artículo 3 transitorio de la Ley Indígena, por el cual CONADI asume la responsabilidad de investigar e informar sobre el impacto de la concesión de nuevos derechos a las comunidades indígenas.

indígenas, las cuales no son de título legal de las comunidades y, de hecho, pueden ser inscritas a favor de terceros. La Corte interpretó la palabra «tierras», en el artículo 64, junto con las normas establecidas en el Convenio 169. El resultado fue que los derechos ancestrales se afirmaron, aunque el título a la tierra y las aguas fueran propiedad de un tercero (una empresa embotelladora de agua). ¿Deben las comunidades tener una conexión continua con el agua o la tierra? Parece que la Corte en *Agua Chusmiza* (2009) contemplaba una conexión continua al expresar: «la protección alcanza a todas las aguas que se emplazan en los territorios que, desde tiempos precolombinos, han sido ocupados o utilizados de alguna manera por las comunidades beneficiadas». Cuadra (2000) considera que la referencia del artículo 64 sobre derechos ancestrales contempla una conexión continua, que obliga a que haya un uso de agua «antiguo» y no reciente, ni que haya empezado después de la Ley Indígena. ¿Se pueden reconocer derechos si la cadena de uso u ocupación está rota?<sup>8</sup>

#### 2.4 ¿Qué grupos tienen derecho al reconocimiento?

Reconocer derechos de agua no solo tiene que ver con el reconocimiento de la propiedad indígena sino también con el reconocimiento de la identidad indígena (Webber, 2000). El reconocimiento de los derechos de agua indígenas obliga a identificar el grupo con derecho de reconocimiento, lo que abre preguntas acerca de las bases para el reconocimiento grupal. Por ejemplo, el grupo con derecho de reconocimiento, ¿debería ser identificado por su proximidad al recurso, su conexión cultural o espiritual al recurso, o su descendencia de un agrupamiento tribal o etnia particular? ¿Quién está incluido y quien está excluido, y según quién?

Al reconocer los derechos en el artículo 64, la ley oficial determina el grupo con derecho de reconocimiento. Fue solo desde 1993, con la aprobación de la *Ley Indígena*, que la ley chilena reconoció la existencia de gente indígena dentro de la población chilena en cualquier capacidad. Sin embargo, en realidad, la ley no reconoce a los pueblos indígenas, solo especifica etnias indígenas (Aylwin, 1999: 4). Quien exactamente tiene derecho al reconocimiento de sus intereses, de acuerdo con el artículo 64, está limitado por las restrictivas definiciones de «comunidad indígena», «aymara», «atacameño» e «indígena» y por el sistema de acreditación de gente y comunidades indígenas. El artículo 64 limita el reconocimiento de derechos de agua indígenas

8. El International Labour Standards Department (2009) establece que las tierras de pueblos indígenas pueden, en ciertos casos, incluir tierras que han sido recientemente perdidas o han estado ocupadas en tiempos más recientes.



a las comunidades indígenas pertenecientes a las etnias aymara y atacameña.<sup>9</sup> Si una comunidad indígena es considerada aymara o atacameña depende de los límites geográficos que parecen arbitrarios. El artículo 62 clasifica como aymaras, a los indígenas pertenecientes a las comunidades andinas ubicadas principalmente en la I Región, y atacameños, a los indígenas pertenecientes a las comunidades existentes, principalmente a los poblados del interior de la II Región (dos de las quince regiones político-administrativas en Chile). Aunque estas regiones se superponen en cierta medida con la patria ancestral de aymaras y atacameños (Cuadra, 2000: 100-101), están delimitadas por conveniencia político-administrativa y no por su alineamiento con áreas de intereses indígenas. Que una persona sea considerada «indígena» y que una comunidad sea considerada «comunidad indígena», o no, también está sujeto a requisitos legales adicionales complicados (Ley Indígena, artículos 2 y 9), mientras que la inscripción que conlleva varios procedimientos burocráticos administrativos es necesaria para acreditar a las personas y comunidades indígenas (Ley Indígena, artículo 3).<sup>10</sup>

La Ley Indígena, al intentar decodificar y particularizar normas indígenas de afiliación social, limita en gran medida a los grupos con derecho al reconocimiento de sus derechos de agua, y deja la impresión de que los que tienen derecho al reconocimiento, de acuerdo con el artículo 64, son un grupo muy exclusivo.

### 2.5 ¿Qué intereses se reconocen?

El carácter y contenido de los derechos de agua que se reconocen a los grupos indígenas, de acuerdo con los diferentes mecanismos legales, son muy variables. Por ejemplo, los derechos reconocidos pueden ser derechos procesales (como derechos de consulta o gerenciales), derechos económicos (como un derecho a una recompensa asociado con el recurso), o derechos de propiedad sustantivos (como dominio absoluto o formas más restringidas de propiedad, que incluye derechos de uso no exclusivo).

---

9. Pero véase el artículo 62, que determina que las disposiciones específicas para los aymaras y atacameños también se aplican a otras comunidades del norte, como la quechua y colla.

10. Las comunidades indígenas están constituidas de acuerdo con la *Ley Indígena* e inscritas en el registro de comunidades y asociaciones indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Según la página web de CONADI, en noviembre 2009 había 2218 comunidades inscritas, con 98.011 miembros.  
<[http://www.conadi.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100&Itemid=82](http://www.conadi.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=82)>.

Al reconocer los derechos del artículo 64, la ley oficial también determina el carácter y el contenido del interés reconocido. Los derechos de agua reconocidos, de acuerdo con el artículo 64, son «bienes de propiedad y uso». El derecho de propiedad es el derecho más reconocido por la ley chilena, que es la constitucionalmente protegida propiedad privada; en teoría, igual de importante que cualquier derecho de propiedad del agua (Constitución Política de la República de Chile 1980 (Chile) artículo 19(2)). El artículo 19(2) de la Constitución establece que los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad según la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos.

A primera vista, el artículo 64 de la Ley Indígena es un derecho bastante incondicional. No hay (necesariamente) restricciones sobre la comerciabilidad o enajenación de los derechos.<sup>11</sup> Tampoco hay limitaciones explícitas sobre los fines a los que se pueden aplicar los derechos. Los derechos de agua reconocidos de acuerdo con el artículo 64 son derechos comunales, que representa un desvío importante del régimen individualista de derechos de agua establecida bajo el Código de Aguas. Hasta la aprobación de la Ley Indígena solo se podían reconocer derechos de agua a dueños individuales, una situación, según Manuel Cuadra (2000), «repugnante para la organización colectivista de las comunidades andinas».

## 2.6 *Formas de concretar la asignación del agua*

Una vez que se reconocen los derechos de agua indígenas, se convierten en una de las demandas competitivas de agua que se requiere equilibrar y manejar dentro del sistema de asignación y planificación de agua. Los mercados de agua (basados en la seguridad de tenencia y derechos de propiedad individuales y comerciables) enfrentan dificultades conceptuales y prácticas cuando se trata de contar con el carácter y contenido de derechos de agua indígenas, incluyendo: ¿qué implicaciones presentan los derechos colectivos o no enajenables frente a los marcos mercantiles? ¿Pueden o deben los derechos de agua indígenas ser comerciables para ser incluidos en estos marcos? ¿Cómo integran los mercados los valores no consuntivos culturales? ¿Cuánto del agua se debe asignar a los derechos indígenas? ¿Cómo se maneja el tema de prioridad con otros usuarios?

La planificación del agua en Chile opera en un modelo de mercado, poco regulado por el Código de Aguas. El Código de Aguas separó los dere-

---

11. Pero sí hay restricción en cuanto a la enajenación de aguas compradas por el Fondo de Tierras y Aguas: por veinticinco años, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Indígena.

chos de agua de la propiedad de tierra, declaró los derechos de agua como propiedad privada comerciable, y redujo en gran manera el papel del gobierno en la regulación y administración de los recursos hídricos (Bauer, 2009: 598). Bauer (1990) describe el Código de Aguas como un ejemplo paradigmático de reforma de mercado libre, que goza de la más fuerte protección de propiedad privada en el mundo y virtualmente no recibe interferencia por parte de los mecanismos regulatorios del gobierno.

Los derechos de agua reconocidos y protegidos por la Constitución (incluyendo los derechos del artículo 64) se pueden «regularizar» en derechos de aprovechamiento inscritos de acuerdo con el artículo 2 transitorio del Código de Aguas (aunque, en teoría, la regularización no es una precondition por su protección constitucional), siempre que el solicitante pueda probar el uso no interrumpido, durante un periodo de cinco años desde que el Código de Aguas entrara en efecto. Las regularizaciones son determinadas frente a las cortes civiles.

La mayoría de derechos de agua indígenas no ha estado regularizada como derechos formales (Budds, 2004: 326-327). Una consecuencia de los debates «a puertas cerradas» sobre el Código de Aguas, durante la dictadura, fue que la mayoría de las comunidades indígenas no estuvieron conscientes de su aprobación en 1981 o de su posibilidad general de regularizar los derechos existentes de uso de agua, usando el Decreto de Ley 2603. En el momento en que las comunidades indígenas se enteraron del proceso de regularización, los derechos de aprovechamiento a la mayoría de las aguas superficiales en Chile ya habían sido asignados a aquellos intereses privados sofisticados que habían estado familiarizados con el proceso (Bauer, 1997: 650; Boelens, Guevara-Gil y Panfichi, 2010: 270-271). Según Budds (2004: 326), los derechos de aguas superficiales en Chile se habían agotado a mediados de la década de los noventa (en el tiempo en que entró en vigor la Ley Indígena). Una vez que un mercado de agua está totalmente asignado a derechos de aprovechamiento bajo el Código de Aguas, la implicación del mecanismo de prioridad en el artículo 64 es reducir o quizás eliminar el alcance del reconocimiento (y la regularización) de los derechos de agua a las comunidades indígenas. Ante esta situación, un gobierno necesitará comprar derechos de aprovechamiento si quiere hacerlos disponibles para la regularización.<sup>12</sup> En los casos donde los derechos de aprovechamiento fueran otorgados a terceros, de acuerdo con el Código de Aguas, obstruyendo así

---

12. El financiamiento de adquisiciones de derechos de aprovechamiento de agua por el Fondo de Tierra y Aguas con acuerdo de los artículos 20-22 de la Ley Indígena puede, en parte, dirigirse a resolver este problema.

el uso del recurso por parte de las comunidades, las comunidades estarían incumpliendo con el requisito del uso continuo para la regularización según el artículo 2 transitorio. El mecanismo de regularización, entonces, formaliza meramente derechos antiguos de uso, mejorando así las condiciones del mercado para la clarificación de los derechos de propiedad y minimización de costos de transacción. No restaura derechos perdidos como consecuencia de la introducción de los mercados de agua.

Teniendo en cuenta el papel mínimo del gobierno en la administración y regulación de los recursos hídricos en Chile, no está clara la manera en que la DGA «planifica» para el artículo 64 los derechos, en comparación con las demandas competitivas por agua en una cuenca (si es que lo hace en absoluto). No hay dirección en la Ley Indígena sobre la cantidad de agua a la que una comunidad indígena tiene derecho bajo el artículo 64. No hay disposición en el Código de Aguas o la Ley Indígena que permita reservar agua para los intereses indígenas actuales o futuros.<sup>13</sup> La planificación del agua chilena tampoco contempla la situación donde se deja un flujo no consumitivo para satisfacer fines culturales, tradicionales o espirituales. Según Loveira Parmo (2008), los cambios al Código de Aguas en 2005 han afectado dramáticamente los fines a los que se pueden aplicar los derechos de agua indígenas, presentando impuestos por el uso no económico y obligando a los solicitantes de derechos de aprovechamiento a justificar la cantidad de agua que piden en términos de la actividad económica que van a generar. Más importante es que no existe ninguna disposición legislativa para las comunidades indígenas en cuanto a su participación en el proceso de planificación de agua, aunque se puede insistir que esto es obligatorio de acuerdo con los artículos 6 y 15 del Convenio 169.

### 3. Conclusión

Como evidencia de las complejidades en el reconocimiento de los derechos de agua indígenas, este documento presenta más preguntas que respuestas. He desagregado los elementos de reconocimiento en el artículo 64 de la Ley Indígena con la esperanza de que la complejidad del total se pueda entender mejor examinando cada parte.

---

13. En Australia, políticos y comentaristas sobre planificación de agua están considerando nuevos modos de manejar los desafíos presentados a los derechos de agua indígenas a través de los mercados (Jackson, Tan y Altman, 2009; Nikolaikis y Grafton, 2011).

El reconocimiento de derechos de agua indígenas, de acuerdo con el artículo 64, intenta apoyar el desarrollo de las comunidades indígenas del norte de Chile. Sin embargo, ese reconocimiento es limitado por la ley oficial en términos de las personas e intereses que cubre. El derecho a reconocimiento está restringido a la gente y los grupos acreditados, según la Ley Indígena, por tener que pasar por un filtro prescriptivo de indigenidad, lo que incluye criterios estrictos sobre geografía y descendencia. El interés que recibe ese grupo, un derecho de propiedad privada constitucionalmente protegido, parece fuerte a primera vista. Pero el establecimiento de prioridades que favorecen los derechos de aprovechamiento inscritos, de acuerdo con el Código de Aguas, sobre de los derechos del artículo 64 en el contexto de plena asignación del mercado, al parecer, socava la eficacia del reconocimiento de los derechos indígenas. Si bien se pueden reconocer derechos del artículo 64, las políticas y las leyes sobre planificación de agua basadas en el mercado (fundadas en los derechos de propiedad privada, individualista y comerciable) parecen ser incapaces de manejar el carácter y contenido particular de los derechos de agua indígenas.

Aunque las críticas a las políticas oficiales de reconocimiento están bien fundamentadas, y los límites del mecanismo para el reconocimiento en el artículo 64 de la Ley Indígena son evidentes, este documento está basado en la premisa de que la alternativa de «no reconocer» es un resultado aún peor. Sin reconocer los derechos de agua indígenas no se pueden desarrollar procesos (aunque sean limitados) para su restauración, redistribución o apreciación cultural. Sin reconocer los derechos del artículo 64, no habría posibilidad de intentar nada para apoyar la continuación de la vida humana en las comunidades tradicionales del norte extremadamente seco.

Si la fuente de derechos de agua indígenas, en un sistema legal pluralista, es la ley consuetudinaria indígena, ¿no debería la ley consuetudinaria determinar cuáles grupos e intereses gozan del reconocimiento? Quizás las limitaciones de los derechos en el artículo 64 derivan de una relación incómoda con la ley consuetudinaria indígena, evidente, por ejemplo, en el torpe intento de determinar el grupo con derecho al reconocimiento. Aunque acepto que, en cierto grado, todos los mecanismos de reconocimiento reforman el contenido de los derechos de agua indígenas en la ley consuetudinaria indígena, algunos mecanismos de reconocimiento son peores que otros. El desafío no es reconocer o no los derechos de agua indígenas, sino cómo diseñar (y constantemente revisar y adaptar) un mecanismo de reconocimiento que limite menos el contenido de la ley consuetudinaria indígena, mientras todavía sea manejable dentro del sistema oficial legal.

## Bibliografía

### A. Artículos/Libros/Informes

- ALTMAN, J.  
2004 «Indigenous Interests and Water Property Rights», *Dialogue*, 223(3): 9.
- AYLWIN, J.  
1994 *Pueblos indígenas de Chile: antecedentes históricos y situación actual*, Serie Documentos. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.  
1999 «Indigenous rights in Chile: progress and contradiction in the context of economic globalisation», *Indigenous Law Bulletin*, 4(23).
- AYLWIN OYARZÚN, J. y N. A. YÁÑEZ  
2003 «Propiedad ancestral indígena sobre las aguas». <<http://www.eclac.cl/drni/proyectos/walir/doc/walir47.pdf>>.
- BARRERA-HERNÁNDEZ, L.  
2005 «Indigenous peoples, human rights and natural resource development: Chile's Mapuche peoples and the right to water», *Annual Survey of International & Comparative Law*, 11(1).
- BAUER, C. J.  
1997 «Bringing water markets down to earth: the political economy of water rights in Chile, 1976-95», *World Development*, 25(5): 639.  
2004 «Results of Chilean water markets: empirical research since 1990», *Water Resources Research*, 40(W09S06): 1.  
2009 «Dams and markets: rivers and electrical power in Chile», *Natural Resources Journal*, 49: 583.
- BERN, J. y S. DODDS  
2000 «On the plurality of interests: aboriginal self-government and land rights». En: Duncan Ivison, Paul Patton y Will Sanders (eds.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, 162. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOELEN, R.  
2009 «The politics of disciplining water rights», *Development and Change* 40(2): 307.

- BOELENS, R. *et al.*  
 2005 «Special Law». En: Dik Roth, Rutgerd Boelens y Margreet Zwarteveen (eds.), *Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- BOELENS, R. y M. ZWARTEVEEN (eds.)  
 2005 *Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- BOELENS, R. y M. ZWARTEVEEN  
 2005 «Prices and politics in andean water reforms». *Development and Change*, 36(4): 735.
- BOELENS, R., A. GUEVARA-GIL y A. PANFICHI  
 2010 «Indigenous water rights in the andes: struggles over resources and legitimacy» *Water Law*, 20: 268.
- BOELENS, R., D. H. GETCHES y J. ARMANDO GUEVARA-GIL  
 2010 «Water struggles and the politics of identity». En: Rutgerd Boelens, David H. Getches y Jorge Armando Guevara-Gil (eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres: Earthscan.
- BOELENS, R., M. ZWARTEVEEN y D. ROTH  
 2005 «Legal complexity in the analysis of water rights and water resources management». En: Dik Roth, Rutgerd Boelens y Margreet Zwarteveen (eds.), *Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- BUDDS, J.  
 2004 «Power, nature and neoliberalism: the political ecology of water in Chile», *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3): 322.
- 2009 «The 1981 Water Code: the impacts of private tradable water rights on peasant and indigenous communities in northern Chile». En: William L. Alexander (ed.), *Lost in the Long Transition: Struggles for Social Justice in Neoliberal Chile*. Lanham: Lexington Books.
- CUADRA, M.  
 2000 «Teoría práctica de los derechos ancestrales de agua de las comunidades atacameñas», *Estudios Atacameños*, 19: 93.
- D'SOUZA, R.  
 2008 «Liberal theory, human rights and water-justice: back to square one?» 1, *Law, Social Justice & Global Development Journal*. <[http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008\\_1/d'souza](http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008_1/d'souza)>.

- EASTER, W. K., M. W. ROSEGRANT y A. DINAR  
 1999 «Formal and informal markets for water: institutions, performance, and constraints», *The World Bank Research Observer*, 14(1): 99.
- GAZMURI-SCHLEYER, R. y M. W. ROSEGRANT  
 1996 «Chilean water policy: the role of water rights, institutions and markets», *Water Resources Development*, 12(1): 33.
- GENTES, I.  
 2004 «Estudio de la legislación oficial chilena y del derecho indígena a los recursos hídricos» (1 de marzo de 2011), *Water Law and Indigenous Rights Project of the Wageningen University and Natural Resources and Infrastructure Division, Economic Commission for Latin America, United Nations*.
- HEISE, W.  
 2001 «Indigenous rights in Chile: elaboration and application of the New Indigenous Law (Ley N.º 19.253) of 1993». En: Rene Kuppe y Richard Potz (ed.), *Law and Anthropology: International Yearbook for Legal Anthropology*. Dordrecht: Kluwer Law International.
- IVISON, D., P. PATTON y W. SANDERS  
 2000 «Introduction». En: Duncan Ivison, Paul Patton y Will Sanders (eds.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JACKSON, S.  
 2008 «Recognition of indigenous interests in australian water resource management, with particular reference to Environmental Flow Assessment», *Geography Compass*, 2(3): 874.
- JACKSON, S., P. LING TAN y J. ALTMAN  
 2009 «National Indigenous Water Planning Forum: Proceedings, outcomes and Recommendations». Informe para la National Water Commission, CSIRO, Griffith Law School y ANU.
- KEAL, P.  
 2007 «Indigenous self-determination and the legitimacy of sovereign states», *International Politics*, 44(2,3): 287.
- LOVERA PARMO, D. A.  
 2008 «Chile: Indigenous peoples and the sale of water resources». Artículo presentado a la International Conference of the Right to Water and Sanitation in Theory and Practice. Oslo.



MARGARET, D.

2005 «The ethos of pluralism», *Sydney Law Review*, 27: 87.

MORGAN, B.

2006 «Emerging global water welfarism: access to water, unruly consumers and transnational governance». En: Frank Trentmann y John Brewer (eds.), *Consumer Cultures, Global Perspectives*. Oxford: Berg Press.

NIKOLAKIS, W.

2011 «Providing for social equity in water markets: the case for an indigenous reserve in northern Australia». En: R. Quentin Grafton y Karen Hussey (eds.), *Water Resources Planning and Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

NIKOLAKIS, W. D. y R. Q. GRAFTON

2011 «Assessment of the potential costs and benefits of water trading across northern Australia». Informe, *Tropical Rivers and Coastal Knowledge*.

VERGARA, J. I., H. GUNDERMANN y R. FOERSTER

2006 «Legalidad y legitimidad: ley indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004)», *Estudios Sociológicos*, 24(71): 331.

WEBBER, J.

2000 «Beyond Regret: Mabo's Implications for Australian Constitutionalism». En: Duncan Ivison, Paul Patton y Will Sanders (eds.), *Political theory and the rights of indigenous peoples*, 60. Cambridge: Cambridge University Press.

B. FALLOS

ALEJANDRO PAPI DOMÍNGUEZ CON COMUNIDAD INDÍGENA AYMARA CHUZMIZA Y USMAGAMA, N.º 2840-2008 CORTE SUPREMA DE CHILE (25 NOVIEMBRE 2009).

Comunidad Atacameña Toconce con Essan S.A., N.º 4064-2004 Corte Suprema de Chile (22 de marzo 2004).

C. LEGISLACIÓN

CÓDIGO DE AGUAS 1981 (CHILE).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE 1980 (CHILE).

*Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena* 1993 (Chile), Ley N.º 19.253.

DECRETO DE LEY 2.603 1979 (CHILE).

D. OTRO

AYLWIN AZOCAR, (PRESIDENTE) PATRICIO

1991 Chile, *Mensaje de S.E. el Presidente de la República*, Cámara de Diputados, 15 de octubre, 504 y 506 Boletín N.º 514-01.

COMISIÓN ESPECIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS

1990 «Nueva Ley Indígena: Borrador de Discusión». Chile.

CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA Y DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS

1997 *Convenio marco para la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de agua de propiedad ancestral de las comunidades Aymaras y Atacameñas*. Chile, Convenio Interdepartamental.

INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS DEPARTMENT

2009 «Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice: A Guide to ILO Convention N.º 169».

NORTH AUSTRALIAN INDIGENOUS LAND AND SEA MANAGEMENT ALLIANCE

2009 *A Policy Statement on North Australian Indigenous Water Rights*. <<http://www.nailsma.org.au/nailsma/forum/downloads/Water-Policy-Statement-web-view.pdf>>.

## DERECHOS DE AGUA, AGRICULTURA FAMILIAR Y SECTORES DOMINANTES: la jerarquización de los derechos de uso especial en la región andina de Argentina

WALTER FERNANDO MIONI A.

### 1. Introducción

La pequeña agricultura familiar<sup>1</sup> es parte de un sector social muy relevante en la República Argentina, dado su gravitante rol en la seguridad alimentaria, en la absorción de mano de obra en la actividad agrícola y en la retención de la migración campo-ciudad, principal aportante en la formación de cordones periurbanos de pobreza en las grandes ciudades. Según datos del Censo Nacional Agropecuario del año 2002, se desprende que casi el 50% de las 317.000 unidades productivas, existentes en el sector agropecuario, corresponden a agricultores familiares. También de dicho censo surge el alarmante dato de que en tan solo catorce años han desaparecido 103.500 fincas que en su mayoría correspondían a pequeños productores rurales. Sus tierras han ido a engrosar los procesos de concentración del suelo productivo. Se evidencia, también, a partir de la intensificación del fenómeno de expansión de la frontera agropecuaria, compuesta por cultivos intensivos (mayoritariamente de soja), sucedida en el último decenio.

Esto ha generado notables cambios en la matriz productiva del país, en el cual la tendencia ha sido la del desarrollo y expansión de cultivos a gran

---

1. Definimos a la agricultura familiar como «un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas. La agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado» (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2005).

escala, orientados a la exportación de *commodities*.<sup>2</sup> En este esquema, la agricultura familiar se ha consolidado como un actor fundamental en la provisión de alimentos variados al mercado interno. Pero precisamente, el fenómeno de la expansión de la frontera agrícola hacia regiones que anteriormente no se habían visto involucradas en esta dinámica productiva —porque constituían territorios históricamente ocupados por familias campesinas e indígenas—, ha dado lugar a diversas presiones y disputas sobre el suelo y también por el agua. Esta situación puso a los pequeños agricultores en una situación de inferioridad frente a los grandes capitales que le disputan el acceso y uso de aguas. A esto se suma un creciente avance de las actividades de exploración y explotación de emprendimientos mineros en la región cordillerana, actividad altamente demandante de recursos hídricos. Esto ha repercutido en el otorgamiento de derechos de uso especial del agua.

Más de la mitad de los pequeños agricultores familiares en la región noroeste de la Argentina presentan un estado de precariedad en cuanto a la titularidad de las tierras que ocupan. Y en el sistema legal argentino, no contar con los títulos de propiedad de la tierra, es una dificultad seria para acceder al agua con fines productivos, debido a que los derechos de agua se asignan por ley a predios, no a personas. La demanda de agua es creciente, y las disputas no tardan en aparecer, acompañadas de una notable falta de inversión en infraestructura que pudiera permitir el acceso amplio al agua en cantidad y calidad suficientes para todos.

En este capítulo se realiza un estudio comparado en la legislación que regula el acceso, uso y distribución del agua en las diferentes jurisdicciones de la República Argentina, país que aplica un sistema de gestión descentralizada y federal de los recursos naturales. Haremos un especial enfoque en las priorizaciones establecidas por las leyes de la materia para el otorgamiento de los diferentes derechos de uso especial del agua. Nos concentraremos en un proyecto de reforma a la Ley de Aguas de la provincia de Catamarca, en el noroeste argentino, que, si bien dispone una priorización para los diferentes usos que pueden otorgarse al agua, reserva una potestad al Poder Ejecutivo Provincial para alterar ese orden establecido legalmente. Después de este análisis de derecho comparado, examinamos sus posibles consecuencias en la práctica de la adjudicación y distribución de agua entre diversos grupos de usuarios. Nuestro interés especial es examinar cómo el Derecho de Aguas interactúa e intermedia entre los intereses hídricos de la pequeña agricultura familiar y los sectores de uso dominantes. Así se rescata los reflejos de políticas hídricas que imperan en la región andina, en donde el agua es un

---

2. *Commodities*: bienes valorados económicamente que pueden circular en el mercado.

bien escaso, en permanente disputa, pero a la vez generador de conciencia y organización social, que involucra a un sinnúmero de actores, estatales y privados, en posiciones de poder desigual.

## 2. Legislación de aguas y fundamentos de la gestión federal de los recursos

En Argentina, la propiedad de los recursos naturales corresponde a cada una de las veinticuatro provincias que componen el país. Este aspecto, que había sido objeto de una larga disputa —sobre competencias y jurisdicciones entre Estado Nacional y los estados provinciales— quedó definitivamente saldado en la República Argentina, en 1994, año en que se llevó a cabo la última reforma de la Constitución Nacional: El nuevo art. 124 de dicha Carta Magna dispone desde entonces que: «Corresponde a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales».

En consecuencia, todas las aguas públicas son de dominio de las provincias, y estas ejercen su jurisdicción sobre ellas —con las únicas excepciones de la navegación, el comercio internacional o interprovincial y las relaciones internacionales, aspectos de competencia del Gobierno Central. Este sistema federal, poco usual en los países del Cono Sur —en donde es más habitual encontrar gestiones centralizadas del agua—, implica la existencia de múltiples organismos de gestión y control de este recurso. Esto presenta, como aspecto negativo, la conflictividad que a nivel de jurisdicciones y competencias puede generarse entre el estado federal y los estados provinciales, así como entre los propios estados provinciales que comparten cuencas y aguas interjurisdiccionales.

Esto también trae aparejada la convivencia, en el territorio nacional, de diferentes marcos regulatorios (leyes, códigos de aguas, reglamentos, resoluciones, procedimientos) que reconocen distintas fuentes, paradigmas, contextualizaciones sociohistóricas, y todos los demás elementos que hacen el andamiaje de un marco regulador. La única potestad que se ha reservado el Estado nacional, en materia de regulación sobre recursos naturales, consiste en la posibilidad de establecer «leyes de presupuestos mínimos» en materia ambiental: El artículo 41 de la Constitución Argentina dice:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Abajo abordamos el estudio de la legislación sobre aguas en la región denominada andina de la República Argentina, para luego analizar las disposiciones referentes al orden de prioridades que cada provincia define al momento de hacer una distribución de los derechos de uso especial del agua. Exploramos así, las bases mismas de desigualdades en el acceso a un recurso tan estratégico para la reproducción social de la agricultura familiar.

Como se ha mencionado en la introducción, si bien esbozamos un análisis de la normativa nacional y regional, el foco de este trabajo está puesto en la actual Ley de Aguas de la provincia de Catamarca y en un proyecto de reforma presentado recientemente por el Poder Ejecutivo a la legislatura local. El mencionado proyecto contiene propuestas de modificaciones sustanciales en lo que refiere a la priorización para el uso del recurso, y en las potestades que le confiere a la autoridad de aplicación provincial.

El marco jurídico, involucrado en el caso de estudio, se compone de las siguientes normas:

- El *Consejo Hídrico Federal* constituido formalmente en el mes de marzo de 2003, mediante un acuerdo suscrito entre las autoridades hídricas de cada provincia y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación. Se fijó como objetivo el generar «principios rectores en políticas hídricas», debido a la heterogeneidad de criterios existentes entre los distintos órganos jurisdiccionales que regulan el uso del agua en la República Argentina. Uno de sus principios establece: «En uso de los poderes concurrentes entre la Nación y las provincias, la primera puede actuar para promover el desarrollo de los recursos hídricos, en la tesitura de que no se trata de hacer prevalecer los superiores intereses del Estado sino de aplicar los principios de cooperación y concertación».
- La *Ley Nacional 25688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas* (2002) establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Atacada de inconstitucional por avasallar potestades provinciales, constituye un intento del Gobierno Federal para establecer criterios uniformes y homogéneos de gestión del agua, aunque exclusivamente en el aspecto ambiental.

- La *Ley Provincial N° 2577 (Catamarca)* fue sancionada en el año 1973; es la Ley General del Agua en la provincia de Catamarca. A lo largo de su articulado regula sobre los siguientes aspectos: usos del agua (doméstico y especiales); autoridades del agua; consorcios de usuarios; registro de aguas; obras; poder de policía; normas procedimentales; y el canon.
- Por último, está en proceso el *Proyecto de Nueva Ley General del Agua de la Provincia de Catamarca*. El Poder Ejecutivo de la Provincia de Catamarca ha enviado para su tratamiento al Poder Legislativo un nuevo marco legal fundamentado en la «necesidad de una actualización y adecuación a los principios rectores de la política hídrica» (Nota de elevación, p. 01) que son «consecuencia de las profundas transformaciones socioeconómicas y ambientales producidas en los últimos tiempos, lo que se ve traducido en un aumento exponencial de la demanda de agua, en orden a las nuevas tecnologías y al crecimiento poblacional» (Nota de elevación, p. 1), y que en «las actuales circunstancias resulta imperioso reformular y modernizar el régimen jurídico vigente» (Nota de elevación, p. 2).

En la siguiente sección se examina la naturaleza jurídica de los recursos hídricos en la legislación argentina, y los modos y las alternativas que existen para acceder a derechos de uso especial de agua previstos en dicha legislación.

### 3. El Derecho de Aguas y la cuestión de la priorización

#### 3.1. La naturaleza jurídica de Derecho de Uso Especial

A diferencia de otros recursos territoriales, el agua en Argentina no puede ser objeto de apropiación privada, salvo una excepción: cuando un curso de agua nace y muere dentro de una misma heredad (art. 2340 Código Civil Argentino). El Código Civil establece que son del dominio público del Estado: «Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general [...]» (Art. 2340). Además, en concordancia con lo dispuesto por el Código Civil, la Constitución de Catamarca dispone que:

Los ríos y sus cauces y todas las aguas que corran por cauces naturales, trascendiendo los límites del inmueble en que nacen, son del dominio público de la Provincia y las concesiones que esta hiciera del goce y uso de esas aguas no podrán ser cedidas, transferidas o arrendadas sino con el fundo a que fueran

adjudicadas y serán válidas mientras y en tanto el concesionario haga uso útil de las mismas, a juicio de la concedente. [...]. (artículo 61).

Frente a la imposibilidad de apropiación privada del agua, para lograr el derecho a un goce particular, exclusivo y excluyente de cantidades de agua con un fin específico, los usuarios solicitan a la Autoridad de Aplicación lo que se ha denominado un «Derecho de Uso Especial». Este Derecho de Uso Especial puede revestir dos modalidades diferentes:

- a. *Permiso*: Es excepcional, provisorio, genera para su titular un interés legítimo, y su revocación no genera indemnización.
- b. *Concesión*: Se materializa mediante decreto del Poder Ejecutivo, o ley del Poder Legislativo. Puede ser eventual, permanente, sin límite de tiempo o a perpetuidad. Otorga al titular un derecho subjetivo. Su revocación genera derecho a indemnización.<sup>3</sup>

En este esquema, la lucha por la tierra es también la lucha por el agua, ya que los derechos de uso especial para riego, no constituyen derechos personales del solicitante, sino que son inherentes al inmueble, y no pueden transferirse ni cederse independientemente del inmueble al que ha sido adjudicado. Para ser solicitante de este derecho hay que acreditar la calidad de propietario del predio, o de tener derechos posesorios sobre el mismo. De ahí la importancia de que el productor rural pueda contar con el título de propiedad de su finca, y que en toda la Argentina esa sea una de las más importantes y sentidas reivindicaciones que plantean organizaciones campesinas e indígenas.

### 3.2 *La priorización*

Frente a diferentes modos de usar el agua,<sup>4</sup> y las disputas que pueden generarse frente a la jerarquía e importancia comparativa que tienen unos

- 
3. En algunas legislaciones esto se constituye en un potencial instrumento de desposesión, ya que permite a los particulares que se encuentran mejor posicionados en la escala de priorizaciones, solicitar a la autoridad de aplicación que decrete la revocación de la concesión «por el sólo interés particular» de quien precede en el orden de priorizaciones, y asumir el solicitante el costo de la indemnización (art. 41 Código de Aguas, Provincia de Salta. Dcto. Reg. 2299/03).
  4. En las legislaciones consultadas hemos encontrado (a título enunciativo y en orden alfabético) los siguientes usos especiales: acuicultura; doméstico o poblacional; energía hidráulica; transporte ferroviario; industrial; irrigación; medicinal; minería; pecuario; piscícola; recreativo.



respecto de otros, las legislaciones disponen órdenes jerárquicos de priorización. La priorización tiene su fundamento en que el agua es un recurso cada vez más escaso que debe administrarse según un orden de importancia, que permita garantizar a las poblaciones el acceso al agua en cantidad y calidad suficientes para el desarrollo de la vida humana y las actividades productivas existentes en la jurisdicción de que se trate.

Está fuera de discusión, en todas las políticas sobre recursos hídricos, la primacía otorgada al agua para uso doméstico (en algunas legislaciones denominado «uso común» del agua). Es decir, el agua que se usa para el abastecimiento de las poblaciones en lo que respecta a consumo humano, higiene, abrevado de animales, limpieza del hábitat, riego de huertos menores, etcétera. En tal sentido, dentro de los principios rectores del agua establecidos en el marco del Acuerdo Hídrico Federal se consensuó el siguiente principio:

*Usos múltiples del agua y prioridades:* Excepto el agua para consumo humano básico —cuya demanda se juzga prioritaria sobre todo otro uso—, el resto de las demandas serán satisfechas conforme a las *prioridades establecidas por cada jurisdicción*. La creciente competencia por el uso del agua de una cuenca exige que los posibles usos competitivos se evalúen sobre la base de sus aspectos *sociales, económicos y ambientales* en el contexto de una planificación integrada que establezca las prioridades en orden al *interés público* y no solamente en atención al beneficio para un sector o usuario en particular.

Esto, una vez más, si bien se convierte en una bienvenida recomendación, deja en competencia de las legislaciones locales el establecimiento de un orden de prioridades al momento de definir la concurrencia de intereses, por el uso de una fuente de agua determinada. No es nuestra intención, en este capítulo, el poner en discusión las desventajas que puedan llegar a surgir de un sistema descentralizado del recurso como el que se define políticamente en la República Argentina. Pero tampoco podemos desconocer que esta heterogeneidad legislativa puede tener incidencias imprevistas al momento de gestionar un recurso tan dinámico como el agua. El agua es una fuente de conflictos, y todo parece indicar que esto se irá agudizando con la expansión de las poblaciones, el desarrollo e incremento de actividades productivas y los avances tecnológicos.

Con el fin de realizar un análisis de derecho comparado, hemos consultado legislaciones de los países de la denominada región andina. Y en el caso de Argentina se ha seguido el mismo criterio, tomando cinco provincias ubicadas en la región cordillerana (Jujuy, Salta, Catamarca, San Juan y Mendoza). De esos análisis surge que algunas recientes reformas constitucionales

(Bolivia, Ecuador), han ubicado al campesinado y a los pueblos originarios en mejores posiciones relativas con las ocupadas históricamente. Podemos mencionar a la Constitución de Ecuador como el mayor exponente en tal sentido, ya que su recientemente reformada Carta Magna menciona expresamente al agua como un derecho humano, fundamental e irrenunciable. Y otorga al Estado la responsabilidad de la gestión de los recursos hídricos, que se «destinarán al consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación» (Constitución de Ecuador, art. 318).

A nivel de legislación interna de las provincias argentinas, tal como lo grafica el Cuadro 17.1, elaboramos un cuadro comparativo de las prioridades vigentes según leyes de aguas locales en las cinco provincias argentinas estudiadas.

Podemos ubicar al uso especial del agua con fines agropecuarios en un nivel medio-alto. En todos los casos estamos frente a sistemas de priorización rígidos, es decir, que no dejan al arbitrio y discrecionalidad de la autoridad de aplicación el orden de prioridades establecido.

Como explicamos en la introducción, se toma para el análisis cualitativo de las leyes de agua el caso de un Proyecto de Ley enviado a la legislatura por parte del Poder Ejecutivo Provincial en la provincia de Catamarca. En lo referente a las prioridades, dicho proyecto dispone que,

Para el otorgamiento y ejercicio de concesiones y permisos, se observará el orden de prioridades que establezca la planificación hídrica o el programa de aprovechamiento de la cuenca. A falta de planificación o programa regirá con carácter general el siguiente orden de preferencias: a) Abastecimiento de poblaciones; b) Uso doméstico y municipal; c) Uso pecuario; d) Uso agrícola; e) Uso industrial; f) Uso minero; g) Uso energético; h) Uso medicinal; i) Uso recreativo; j) Uso acuícola.

Luego, en cuanto a la alteración de la preferencia, el proyecto de ley establece que «El Poder Ejecutivo, a propuesta fundada de la Autoridad de Aplicación, al otorgar las concesiones podrá alterar las prioridades a que se refiere el artículo anterior, por zonas y tiempo determinado, excepto para el abastecimiento de poblaciones». La única categoría inamovible es la de uso especial del agua destinada al abastecimiento de poblaciones, uso doméstico y municipal. Con el resto de las categorías, el Poder Ejecutivo se reserva la potestad de alterar el orden establecido por la ley, a propuesta fundada de la Autoridad de Aplicación. Esto genera las condiciones legales para el menoscabo de los derechos de regantes de la agricultura familiar frente a, por ejemplo, un emprendimiento de obra de energía hidráulica, o de una

## CUADRO 17.1

CUADRO COMPARATIVO DEL ORDEN DE PRIORIDAD QUE SE OTORGA POR LEY A LOS DISTINTOS USOS POSIBLES DEL AGUA, EN CINCO PROVINCIAS ARGENTINAS

SALTA (1998)	JUJUY (1950)	CATAMARCA (1973)	SAN JUAN (1978)	MENDOZA (1884)
Poblacional/ Doméstico	Poblacional/ Doméstico	Poblacional/ Doméstico	Poblacional/ Doméstico	Poblacional/ Doméstico
Irrigación	Industrial	Pecuario	Medicinal	Ferrocarriles
Industrial	Irrigación	Irrigación	Recreativo	Irrigación
Pecuario	Pecuario	Energía Hidráulica	Industrial	Industrial
Energía Hidráulica	Energía Hidráulica	Industrial *	Energía Hidráulica	Piscícola/ Otros
Minería	Recreativo		Minería	
Acuicultura	Minería		Irrigación	
Medicinal	Medicinal		Pecuario	
	Piscícola		Piscícola	

\* Incluye minería.

FUENTE: Elaboración propia en base a legislación hídrica de las provincias consultadas.

explotación minera. Las organizaciones de pequeños agricultores denuncian y reclaman sobre este aspecto del proyecto, dado el riesgo concreto que esta eventual reforma trae aparejado, corroborado empíricamente por las evidentes disputas que se producen en la actualidad por el uso del recurso hídrico, situación que tiende a agravarse con los nuevos emprendimientos que comienzan a operar en la misma zona, ejerciendo presión sobre las mismas fuentes de agua.

### 3.3. *Discrecionalidad, potestad legislativa y la reglamentación de las normas:*

La Reglamentación de una ley es un acto emanado del Poder Ejecutivo (nacional o provincial) pero que encierra en sí un contenido de naturaleza le-

gislativa. Otorga a la ley sancionada por los legisladores una operatividad que consiste en tomar los lineamientos generales de la norma y definir mecanismos, fijar plazos, montos, determinar procesos, enunciar y establecer autoridades de aplicación, y otra serie de definiciones de menor jerarquía que la norma, pero de gran trascendencia y efectos prácticos.

La reglamentación no puede ir en contra del espíritu de la ley a la cual sirve, pero no se le puede negar el hecho de ser fuente de potestades o poderes. Es por esto que en la ingeniería legislativa es saludable que las leyes dejen librada a la facultad reglamentaria del Ejecutivo la menor cantidad de aspectos posibles. De otro modo, el espíritu de la división de poderes se ve menoscabado por la concentración de atribuciones que a la postre detenta el poder administrador.

Entendemos que en el caso del proyecto de ley estudiado se verifica este extremo, aún más agravado, debido a que, a diferencia de otras jurisdicciones,<sup>5</sup> el Poder Ejecutivo Provincial tiene en su órbita de funcionamiento a la Autoridad de Aplicación (Secretaría del Agua y del Ambiente), que es el organismo mediante el cual se definen políticas hídricas y se toman las decisiones cotidianas y trascendentes en relación al uso del agua. A esto se le suma lo anteriormente mencionado: el Poder Ejecutivo Provincial se reserva la potestad de modificar el orden de priorización en el otorgamiento de concesiones de uso especial del agua, conforme al artículo 42 del proyecto, y detenta la potestad de dictar la reglamentación de la ley, es decir, puede definir una serie de aspectos prácticos de alta incidencia en la aplicación cotidiana de la ley.

#### **4. Las consecuencias: agua, agricultura familiar y la expansión minera en la provincia de Catamarca**

Ubicada en la región noroeste de la República Argentina, limita al oeste con la República de Chile, de la cual la separa la Cordillera de los Andes. La provincia de Catamarca tiene una superficie de poco más de 100.000 kilómetros cuadrados. El 78% de su territorio está compuesto por regiones montañosas poco aptas para actividades agrícolas. Predomina el clima árido y semiárido. Como explican investigaciones del Banco Mundial (2004):

---

5. Por ejemplo, la provincia de Mendoza, cuya Dirección General de Irrigación es un ente descentralizado y autárquico que sanciona su propio presupuesto de gastos y no depende funcionalmente de ninguno de los poderes políticos.

El problema central del riego tradicional en Catamarca es la escasez estructural del recurso: el caudal total es de 22.000 l/s y la superficie empadronada es de más de 40.000 ha y la regada de 24.000 ha. Aún en los distritos de riego que cuentan con obras de regulación ello se hace evidente. En donde no las hay ello se magnifica. El efecto es el mismo en todas las áreas: el potencial de las actividades productivas no puede alcanzarse. En este momento donde parece surgir un mayor entusiasmo por la producción, la disponibilidad de agua plantea una limitante. La producción según alguna información disponible es rentable. Aunque puede trabajarse en el sentido de identificar sitios para la construcción de obras de regulación, parece no haber demasiadas posibilidades en las áreas donde más se necesitan.

Sin embargo, en competición directa con la agricultura, crece el interés en los recursos hídricos por parte de las empresas mineras. En la actualidad funciona en la provincia la explotación minera más emblemática de la República Argentina: Minera Bajo La Alumbra, consistente en la explotación de un yacimiento a cielo abierto de oro y cobre explotada por una Unión Transitoria de Empresas (UTE), constituida entre el Yacimiento Minero Dionisio (YMAD) —Universidad Nacional de Tucumán y la provincia de Catamarca— y Minera Alumbra Ltd. —XstrataPlc, Goldcorp Inc. y Yamana Gold.

La autoridad de aplicación en agua de riego, Secretaría del Agua y el Ambiente, a través de la Intendencia de Riego informa que en el departamento Santa María —que se encuentra dentro del área de influencia de la mina— no se otorgan nuevos permisos ni concesiones de agua para riego, debido a la escasez del recurso (aguas superficiales). Solo existen posibilidades de utilización de aguas subterráneas, que es la fuente utilizada por las empresas mineras. Durante 2010, la Minera Bajo La Alumbra extrajo 23.105.000 de metros cúbicos de agua fresca del acuífero Campo del Arenal, utilizados en la producción del mineral.

A tan solo 35 kilómetros de allí comenzará en 2012 otra explotación minera, denominada «Agua Rica» (cobre, molibdeno y oro). El potencial minero de la región es gráficamente descrito por Minera Agua Rica LLC en su página web:<sup>6</sup> «Farallón Negro es un complejo volcánico en el que se emplazan varios depósitos minerales como Bajo la Alumbra. Al igual que Alumbra, Agua Rica es una de las varias ocurrencias metalíferas expuestas en el área».

Hacemos referencia a estos emprendimientos debido a su importancia e incidencia en el Producto Bruto Geográfico de la Provincia estudiada, así como a la incidencia concreta en la utilización del agua que demandan

---

6. Minera Agua Rica LLC. <[www.aguarica.com.ar](http://www.aguarica.com.ar)>.

sus procesos productivos. En el Gráfico 17.1 vemos cómo la sola presencia de Bajo la Alumbra ha representado un exponencial crecimiento del sector productivo de Minas y Canteras, en relación comparativa con el sector de Agricultura, Ganadería y Silvicultura, que se ha mantenido con valores constantes en el último decenio. Frente a este panorama, el peso específico de una y otra actividad se hace evidente. El uso y reparto del agua disponible en las fuentes subterráneas debe gestionarse conforme con lo previsto en la normativa vigente, en la cual el agua destinada para riego tiene prioridad sobre el agua destinada para procesos industriales como la minería. En caso de aprobarse el proyecto de modificación de la ley de aguas, no podríamos asegurar que esto vaya a mantenerse del mismo modo, ya que el agua a la que podrían acceder los agricultores familiares, en fuentes subterráneas, podría eventualmente ser otorgada en uso especial a los emprendimientos mineros.

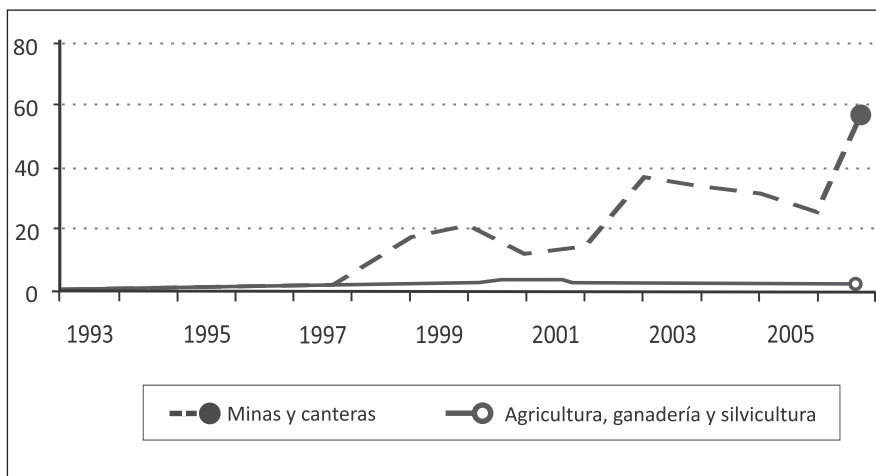
Según informan técnicos de terreno de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (Departamento Santa María, Catamarca), la situación de los pequeños productores es crítica debido fundamentalmente a la escasez de agua, y a su mala distribución, producto de la falta de inversión en obras de infraestructura. Está en marcha la construcción de pozos para poder acceder a aguas subterráneas, con financiamiento del municipio local. Anteriormente se han intentado soluciones similares, y existen pozos inactivos en la región, por falta de mantenimiento, o por ser inviables en términos económicos y energéticos, y en algunos casos debido a la reducción de las napas de aguas subterráneas. El panorama de fincas abandonadas y agricultores desocupados o migrando a la ciudad para emplearse en tareas de la construcción es un diagnóstico en el que coinciden técnicos y funcionarios locales, y ello explica, en parte, los análisis de datos intercensales que ilustran el despoblamiento del campo en estas regiones.

## 5. Reflexiones finales

El sistema normativo argentino presenta, debido a su carácter federal, ventajas y desventajas comparativas con los sistemas de autoridad única de aguas. En el caso de análisis, las potestades surgidas de la norma, sumadas a las que el propio proceso reglamentario de la ley le otorga al poder político local, derivan en un sistema caracterizado por una discrecionalidad de grado medio a alto.

Si bien, el actual sistema no prioriza el otorgamiento de derechos de uso especial del agua a emprendimientos industriales, el proyecto de refor-

GRÁFICO 17.1

PARTICIPACIÓN DE CADA CATEGORÍA EN EL TOTAL DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO  
(EN PORCENTAJE)

FUENTE: Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, Gobierno de Catamarca.

ma contiene la posibilidad de modificaciones en el orden de priorizaciones, y es allí donde la agricultura familiar puede eventualmente encontrarse en inferioridad de condiciones frente a, por ejemplo, emprendimientos mineros, debido al notable crecimiento e importante potencial que esta actividad ofrece en la provincia estudiada.

Desde 2003 a la fecha, se han concretado iniciativas legislativas tendientes a la homogeneización normativa en relación con los recursos naturales,<sup>7</sup> con dispares resultados. Pero lo concreto es que en materia de legislación de aguas nos encontramos en la región comparada con leyes de antigua data (Mendoza, 1884) en la que no se tienen en cuenta nuevos usos del agua, con una estructura rígida y una autoridad de aplicación políticamente fuerte y autónoma. O, el caso de leyes modernas (Salta, 1998) en donde la administración del agua se apoya en el paradigma de la gestión descentralizada de recursos mediante la constitución de consorcios de regantes. Pero en lo referente a la priorización en el otorgamiento de derechos, ninguna prevé un sistema de consideraciones dinámico, que pudiera, llegado el caso, al-

7. Por ejemplo: Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosque Nativo, Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, Acuerdo Federal del Agua, Ley de Acuerdo Federal Minero, Ley de Gestión Ambiental de Aguas.

terar el orden de priorizaciones definido por la ley. La agricultura familiar en la región noroeste de la Argentina denuncia la falta de agua para fines productivos.<sup>8</sup> Este es un problema que tiende a agravarse, por las diferentes presiones que sufre el recurso, ya sea debido al crecimiento demográfico o a los avances de fronteras productivas. En este escenario de disputas actuales y crecientes, el marco jurídico, que en definitiva establece el orden de importancia que el Estado le da a cada una de las actividades involucradas en el manejo del agua, debe ofrecer certezas y garantías. En ese sentido, la aprobación de una ley de las características del proyecto estudiado constituiría, a nuestro entender, un notable retroceso en materia de justicia hídrica.

## Bibliografía

ALCOBA, D., C. GOLSBERG, G. MASSEI, M. QUIROGA y D. RAMILO

2006 *Relevamiento, sistematización y análisis de problemas de la Pequeña Agricultura Familiar en la Región NOA*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

GOBIERNO DE CATAMARCA

2007 Proyecto de Ley «Mediante el cual se propicia una adecuación y actualización de la legislación hídrica en pro de mejorar la eficiencia del aprovechamiento del agua y consolidar las condiciones de desarrollo sustentable». Expte. n.º SP 0320, letra P, año 2007. Catamarca.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA

2005 *Documento base del Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

MARTIN, L.

2010 *Derecho de Aguas. Estudio sobre el uso y dominio de las aguas públicas*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

NÚÑEZ AGUILAR, F. A. y J. M. ÁLVAREZ DE TOLEDO

2004 *El riego en Catamarca*. Buenos Aires: Banco Mundial.

SUELDO, H. Y.

2009 *Producto Bruto Geográfico Provincia Catamarca. Informe Final*, Consejo Federal de Inversiones (CFI). Catamarca.

---

8. El 81% de las organizaciones o instituciones consultadas han mencionado a la escasez de agua como un problema.



Páginas de internet:

DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN MENDOZA

<[www.irrigacion.gov.ar](http://www.irrigacion.gov.ar)>

CONSEJO HÍDRICO FEDERAL

<[www.cohife.org.ar](http://www.cohife.org.ar)>

MINERA AGUA RICA LLC

<[www.aguarica.com.ar](http://www.aguarica.com.ar)>

MINERA ALUMBRERA

<[www.alumbrera.com.ar](http://www.alumbrera.com.ar)>

SECRETARÍA DEL AGUA Y EL AMBIENTE CATAMARCA

<[www.saya.catamarca.gov.ar](http://www.saya.catamarca.gov.ar)>

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN

<[www.mineria.gov.ar](http://www.mineria.gov.ar)>

## DESARROLLO HIDROELÉCTRICO, DESPOJO Y TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL: el caso de Hidrosogamoso, Santander, Colombia

TATIANA ROA A. Y BIBIANA DUARTE

### 1. Introducción

En Colombia, dadas las normas constitucionales y legales, para construir proyectos de infraestructura en los territorios se requiere que haya escenarios de negociación y de acuerdos entre las empresas y el Estado por una parte, y las poblaciones por otra. Las valoraciones de los territorios difieren y se contraponen entre unos y otros actores y eso ocurre de manera particular en el caso de los proyectos relacionados con las aguas.

Las aguas han sido vitales en todas las sociedades, y alrededor de ellas se han construido sistemas de vida alternativos que a su vez de manera creciente se subordinan al sistema económico capitalista. El modelo neoliberal las considera como un recurso estratégico indispensable para sostener el sistema de producción y consumo. Un claro ejemplo es la generación de energía por medio de hidroeléctricas. Las represas se sitúan comúnmente en valles fértiles, donde la gente tiene acceso libre al agua o según normas de acceso locales; sin embargo, estos territorios son considerados y calificados ociosos o improductivos<sup>1</sup> por el sistema dominante, y mediante procesos de negociación se reducen a un solo juego de valoración: el económico. Las fuentes hídricas y los territorios se valoran desde la producción del capital y del crecimiento económico nacional. Construir represas para producir hidroelectricidad implica transformar las áreas donde ellas se instalan o in-

---

1. Svampa (2011: 184) utiliza el lenguaje descarnado de Alan García (2007), que considera estos territorios como «socialmente vaciables».

fluyen, en forma tal que el capital cuenta con mayores espacios para circular y dominar libremente. Se trata de una reconfiguración territorial cuya condición suele ser un juego de negociaciones que imponen las empresas constructoras a las poblaciones afectadas.

En este capítulo analizamos el caso de la inundación que provocará el proyecto hidroeléctrico del río Sogamoso. Impactará directamente los valles del río Sogamoso y del río Chucurí afectando 241 predios de ocho municipios santandereanos: Girón, Betulia, Zapatoca, Los Santos, Villanueva, Barrichara, San Vicente de Chucurí y Lebrija. Aunque Girón es el municipio que aportará la mayor cantidad de tierras al proyecto, con un 31,7% del total inundado, Betulia será el municipio que recibirá los mayores impactos, pues este proyecto dividirá en dos partes su territorio. La represa desplazará mil personas con la inundación y otras mil serán afectadas por las transformaciones que sufrirá la cuenca.

La experiencia ha mostrado que en el juego de las negociaciones hay condiciones asimétricas en las que la balanza se inclina del lado de las empresas. En el caso que nos ocupa, los pueblos tienen que enfrentar a la vez los problemas territoriales y los conflictos socioambientales que se presentan durante las primeras fases de la construcción de la hidroeléctrica. Mediante el control tecnocrático de los flujos hídricos se despoja a las poblaciones locales de sus territorios y se les obliga a abandonar sus formas de vida provocando una desterritorialización del tejido social. Estas condiciones terminan discriminando los derechos de los pueblos ribereños a la autogestión del agua y al derecho de coexistir con las dinámicas naturales del río.

El presente capítulo<sup>2</sup> argumenta cómo las estrategias de negociación por parte de la empresa ISAGEN<sup>3</sup> debilitan y desvían la acción política de las comunidades afectadas para defender los espacios de subsistencia colectiva que ofrece el territorio de la cuenca del Sogamoso. Además, plantea cómo el contexto histórico y la implementación de otros megaproyectos han incidido en las debilidades organizativas de las comunidades afectadas allí; y cómo la capacidad de decidir sobre la recomodación territorial y el control del agua se facilitan desde los intereses de la empresa.

- 
2. Esta investigación se realiza en coordinación con la Alianza Internacional de Investigación y Acción «Justicia Hídrica» y está basada en el levantamiento de información primaria y secundaria. En 2011 se realizó un trabajo de campo en el área de influencia del proyecto, donde se dialogó con los diversos actores que inciden y son afectados por el cambio en el control hídrico del río Sogamoso.
  3. ISAGEN es una empresa colombiana, de capital mixto y de servicios públicos que genera y comercializa energía eléctrica y es la propietaria del proyecto hidroeléctrico del río Sogamoso.

La primera parte del artículo describe la reconfiguración del territorio en la cuenca baja del río Sogamoso,<sup>4</sup> originada en la liberación de las tierras para el flujo de capital y para la localización de espacios de apropiación y extracción de bienes naturales, en lo que Harvey (2003) denomina acumulación por despojo. La segunda parte analiza las negociaciones y los conflictos socioambientales que emergen en el cambio del control y dinámica hídrica de la cuenca del río Sogamoso. Para hacerlo se utilizan los cuatro ámbitos de análisis de derechos, propuestos por Boelens (2008) recursos, normas, autoridad y discursos. La tercera parte discute la posición de los actores que negocian y la forma como enfrentan las primeras transformaciones territoriales.

## 2. La desterritorialización y la reconfiguración de nuevos territorios

Colombia, como la mayor parte de países del continente, recorre una vertiginosa carrera para impulsar el modelo extractivo-exportador en nombre del crecimiento económico. De acuerdo a Svampa (2011: 183), esta nueva fase del modelo neoliberal, impulsada luego de que previamente se crearan las bases legales e institucionales que garantizaron la institucionalización de los derechos de las transnacionales, así como la aceptación de la normatividad internacional que les respalda, está sustentada en la «acumulación por desposesión». Para Harvey (2003) esta acumulación mediante el despojo es la máxima expresión de las relaciones capitalistas que intensifica el número de personas que son excluidas de sus territorios y obligadas a abandonar sus formas de vida que están ligadas al aprovechamiento de la oferta de biodiversidad. El despojo del agua, en estos casos entonces debe entenderse más allá del simple fluido líquido, sino de lo que en su conjunto encierra la transformación de sus dinámicas hídricas naturales.

La fase actual del desarrollo capitalista no solo demanda materias primas sino que requiere grandes cantidades de energía. En este sentido, una multitud de proyectos hidroeléctricos han resurgido dado que las reservas de petróleo están agotándose y los precios de este combustible son cada vez más altos. En el caso de Hidrosogamoso, se trata de un proyecto planeado desde los años sesenta, pero retomado ahora, cuando se tuvieron las condiciones para su construcción y puesta en operación. En tal sentido, la represa

---

4. La cuenca baja del río Sogamoso comprende el territorio de nueve municipios: Betulia, Giron, San Vicente de Chucuri, Zapatoca, ubicados en la parte alta; Lebrija, Los Santos y Sabana de Torres, en la parte media; y Puerto Wilches y Barrancabermeja en los bajos del río.

hace parte de un conjunto de proyectos que se vienen desarrollando en el Magdalena Medio, en donde intervienen actores económicos nacionales e internacionales.<sup>5</sup>

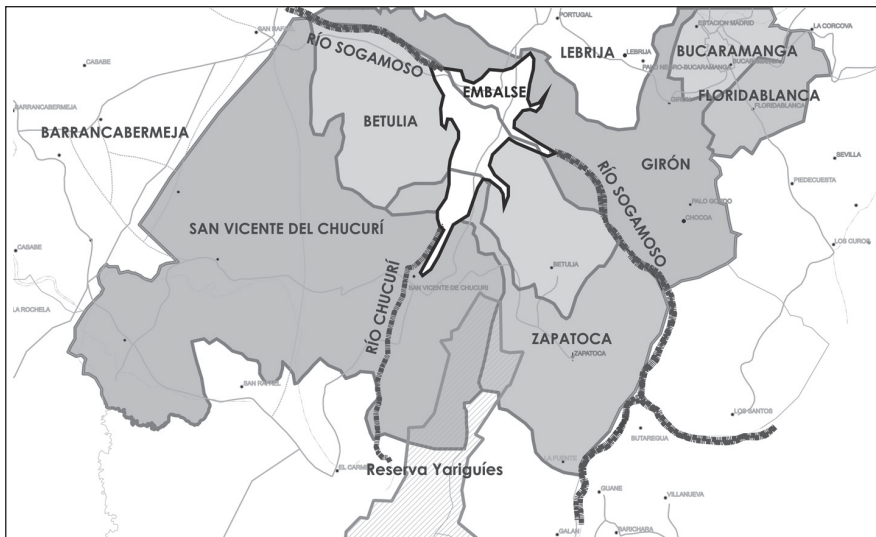
El proyecto propiedad de ISAGEN S.A., debe realizarse como parte de un componente del mercado de energía mayorista, según los lineamientos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). De acuerdo con la empresa, el proyecto tiene como objetivo cubrir el 10% de la demanda energética nacional y exportar energía eléctrica a países vecinos, con una capacidad de generación de 820 mw. Está ubicado en el departamento de Santander, en el cañón donde el río Sogamoso cruza con la serranía La Paz hasta desembocar en el río Magdalena, formando así una extensa zona aluvial que se inunda en épocas de lluvias.

En la historia de la zona, los pescadores, campesinos sin tierra, colonos agricultores han logrado aprovechar las inundaciones periódicas de la cuenca baja del Sogamoso para alternarlas con diversas actividades productivas. Igualmente han establecido una compleja red de intercambios de alimentos a través de la interacción de las comunidades humanas asentadas tanto en la serranía de los Yariguies, la parte alta de la cuenca, como hacia la zona de los humedales y zonas circundantes, acogiendo el «ritmo anfibio». Es decir, los pobladores locales entran y salen del río y de las ciénagas dependiendo de la época (Fals Borda, 2002). La alternancia de actividades está asociada también con la poca estabilidad sobre la posesión de los terrenos que iban habitando.<sup>6</sup> Además, la concentración de la misma en manos de unos pocos y el desplazamiento forzado ha sido la constante en este territorio.

En la cuenca baja del río Sogamoso, la riqueza íctica del río y sus humedales potenciaron el comercio pesquero movilizándolo a muchos habitantes

- 
5. Actualmente se planean y construyen otros proyectos de infraestructura como: la Ruta del Sol que es la doble calzada Bogotá-Costa Caribe, el Puerto Multimodal en el río Magdalena, El tren del Carare que rehabilitará la antigua vía férrea, la ampliación de la Refinería de Barrancabermeja, la expansión de la frontera petrolera, las explotaciones mineras (carbón y oro) en la serranía de los Yariguies, y los cultivos agroindustriales, entre otros.
  6. De acuerdo a Molano (2010: 37) y Gnecco (2000: 9), Ecopetrol (empresa petrolera nacional de capital mixto) arrendaba a los colonos las tierras para mantener el control territorial. Esta situación provocaba gran inestabilidad a los colonos porque la empresa les podía cancelar el contrato cuando así lo dispusiera. Lo mismo sucedía con las tierras que administraba INDERENA, Instituto Nacional de Recursos Naturales (entidad ya desaparecida), organismo que no permitía la permanencia ni el trabajo por parte de los colonos. Aun así, los primeros colonos insistieron en su permanencia y trabajo mancomunado, generándose un proceso de entrega y parcelación de tierras que es, incluso, bastante particular.

MAPA 18.1  
DEPARTAMENTO DE SANTANDER



FUENTE: ISAGEN (adaptado).

que se asentaron allí. También los colonos agricultores alternan sus labores tradicionales con las tareas pesqueras. El reciente poblamiento de las márgenes del río se ha dado en respuesta a los procesos de violencia y de exclusión a los derechos por la tierra.<sup>7</sup> De acuerdo a Archila (2006), el proceso de colonización del Magdalena Medio en asentamientos aluviales, atrajo gentes de diversas regiones, alimentando la pluralidad poblacional, pero dificultando las interrelaciones culturales. El río y sus ecosistemas asociados (bosques de galería, playones, islotes, humedales) han representado la única fuente de subsistencia de pobladores que, en muchos casos, llegaron allí huyendo de la guerra y el hambre.

La Hidroeléctrica represará las aguas de este río, inundando un área aproximada de 7000 hectáreas, afectando a nueve municipios donde el Sogamoso desemboca en el río Magdalena. Según datos oficiales, 900 familias dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias y de pesca, serán afectadas. Además de las casi 7000 ha que ocuparía el embalse, ISAGEN requerirá 3488 ha distribuidas así: 2293 ha en zonas de protección, 941 ha en zonas inestables,

7. El Magdalena Medio inició el proceso de colonización a mediados del siglo XIX, y se intensificó con el auge petrolero de inicios del siglo XX. Los pueblos indígenas originarios, los yariguíes nombraban la zona como «Yuma».

254 ha para obras, es decir, quedarán bajo el control de ISAGEN un total de 10.422 ha. Y de acuerdo con la Resolución Ejecutiva 230 de 2008 que declara de utilidad pública los terrenos necesarios para la construcción del proyecto, se reconocen como área del proyecto una superficie tres veces mayor al área inundada, es decir unas 21.417 hectáreas.

De esta manera, los territorios se configuran a través de las relaciones sociales y de poder, en las que se juegan modelos de desarrollo diferentes: el mundo campesino, para desarrollar las dimensiones de la vida, para garantizar su existencia y el capital que se establece para garantizar su acumulación (Mançano, 2009). Mientras se desestructuran unos territorios, se reconfiguran otros; mientras se desterritorializan las formas de vida tradicionales, se territorializa el capital, creando límites de acceso para aquellos sectores sociales cuyas vidas no se encuentran directamente ligados al capital o a la modernidad occidental —con sus tecnologías, formas de vida, etcétera (Roa, 2010)—. De esta manera, hay una subordinación entre estos dos modelos de desarrollo, que en este caso, se agrava súbitamente con la construcción de la hidroeléctrica y su desarrollo capitalista.

La construcción de Hidrosogamoso transformará el territorio, conllevará al control del agua por parte de ISAGEN y alterará la estacionalidad de las tierras inundables y no inundables, lo que ocasionará un cambio en la apropiación, uso y manejo de estas por parte de sectores sociales poderosos. En este caso, la acumulación del agua está relacionada con el control y dominio de este líquido vital para producir bienes de capital. Se acumula o se represa el agua, en primer lugar, para generar energía. Sucesivamente se desprende otros dominios como el de la pesca industrial en el embalse, los proyectos turísticos, y el control en la distribución y asignación del agua, en el suministro de agua potable y en las actividades productivas.

Después de dos años y medio de haber comenzado la construcción de las obras para la hidroeléctrica, la desviación del río y el represamiento de sus aguas han generado cambios en los flujos hídricos en cuanto a calidad y cantidad. La calidad del agua se ve afectada por cinco factores, el primero está relacionado con la liberación de elementos geoquímicos que se desprende de las rocas durante las explosiones con dinamita para la construcción de los túneles y el muro para la represa. El segundo, por el incremento en la tasa de deforestaciones en la serranía de La Paz (serranía de los Yariquies); el tercero está asociado, de un lado, con los estériles removidos en las obras, y del otro con las aguas servidas de los campamentos. El cuarto, tiene que ver con los cambios geomorfológicos que se presentan en la cuenca media y baja del ecosistema ribereño. La pérdida en la capacidad de la regulación hídrica al ser represadas las aguas, aumenta la ocurrencia de desas-

tres naturales durante eventos climáticos extremos por la desestabilización de taludes en la construcción del proyecto. Y el quinto está dado por el incremento de la demanda de agua y de los vertimientos de residuos sólidos y líquidos debido a la alta migración en la zona.

Estas transformaciones ambientales inciden negativamente en los medios de vida de las poblaciones que dependen directamente de las dinámicas del río: la pesca, la minería artesanal y la agricultura de subsistencia. De un lado, su soberanía alimentaria se ve amenazada por la alta e incontrolada mortandad de peces que causa la desviación del río y el represamiento de las aguas. Además, la destrucción de las unidades secas de los ríos (playones y vegas) inhibe la siembra de cultivos de subsistencia. De otro lado, pescadores, mujeres vendedoras de pescado y campesinos han sido desplazados por la obra y sus actividades son prohibidas o han sido restringidas. De esta manera, estos pobladores han perdido su seguridad y autonomía alimentaria y, en la actualidad, sus medios de vida dependen cada vez más del mercado externo.

En la ciénaga del Llanito, líderes comunitarios afirman que la actividad pesquera se reducirá en un 70%, más de veinte toneladas se dejarían de comercializar, afectando a 1200 pescadores del sector.<sup>8</sup> En el tiempo que se visitó la zona, ya eran evidentes los efectos económicos y sociales de la construcción de la represa. De un lado, a los pescadores les eran restringidas las áreas de pesca y el pescado escaseaba: pescadores, mujeres vendedoras de pescado y campesinos han sido desplazados por la obra y sus actividades son prohibidas o han sido restringidas. De otro lado, mientras tanto, las tiendas incrementaban las ventas y los precios de los productos. Es notorio el incremento en el costo de la vida (arriendos, alimentos, servicios) en la zona aledaña a la construcción de la hidroeléctrica, los alimentos han subido de precio. De esta manera, estos pobladores han perdido su seguridad y autonomía alimentaria y en la actualidad sus medios de vida dependen cada vez más del mercado externo.

En el río ha existido una alta diversidad de fauna íctica, los pobladores locales mencionan algunos de ellos: bocachico, dorada, blanquillo, comelón, capaz, goloza, chocas, boroncoro, lamprea, titero, hocicón, capitán, tierra loca, bagre, e incluso caimanes y rayas. Actualmente, las actividades tradicionales de subsistencia son desplazadas por los daños ecológicos y por la disminución de la oferta de bienes naturales del río. El pescado escasea en la región y lo que se pesca se consume con el riesgo de estar contaminado.

---

8. Tercero Gamarra, líder comunitario de la ciénaga de El Llanito y Mario Suarez presidente de la Junta de acción comunal, tomado de <<http://www.vanguardia.com/historico/90276-temen-afectaciones-por-desvio-del-rio-sogamoso>>.



Lo mismo sucede con las aguas, especialmente para las poblaciones «aguas abajo» del sitio de obras que no cuentan con un acueducto y requieren consumir el agua directamente del río y quebradas aledañas. Las comunidades locales que perdieron sus medios de subsistencia han pasado a ser mano de obra de las empresas operadoras y contratistas, las mujeres buscan fuentes alternativas de ingreso o quedan dependientes de sus hijos o esposos cuando estos laboran con la empresa.

Ahora mi hijo es operador de INGETEC y es el que me da la plata para la comida... Mi marido trabaja en la obra, a nosotras las mujeres no nos dan trabajo. Ahora los maridos nos tienen que dar de comer a nosotras... A mí me tocó vender minutos a celular y chances... ahora ni pescado tenemos para comer, no tenemos nada, nos toca comprar.<sup>9</sup>

Los impactos socioecológicos que se generan en la primera fase de la construcción, se hacen silenciar por las propuestas de desarrollo alternativo de inclusión que ofrecería la hidroeléctrica después de su construcción. La mayoría de estas propuestas se enmarcan en proyectos que pasan a ver el río Sogamoso como un medio para el desarrollo turístico. En las ciénagas, se plantea que la pesca deje de ser un medio de subsistencia y pase a ser entendida como un negocio. Por lo tanto, los proyectos de acuicultura y transformación de carne de pescado son sustitutos necesarios dentro de la transformación territorial.

De esta manera, las poblaciones afectadas en vez de enfrentar los impactos generados por la represa desde sus condiciones culturales, históricas y actuales; se subordinan a las transformaciones desde la construcción de imaginarios de un territorio hacia un futuro. Los territorios imaginados corresponden a la artificialización de estos mismos bajo el surgimiento y reacomodación de nuevas estructuras sociales, en los que los flujos de agua se mueven según las leyes de la demanda económica y la dinámica de los mercados. Esto implica, una ruptura entre las interacciones socioecológicas que se sustentan en un legado cultural y una producción local de conocimiento necesarios para mantener un equilibrio homeostático de los ecosistemas ribereños. Por lo tanto, la construcción de la hidroeléctrica represa el río y rompe este dinamismo socioecológico, las aguas quedan estancadas y sujetas al dominio de un poder social y económico.

La construcción de las represas implica la transformación y recreación de nuevos espacios donde el capital se expande para circular y dominar libremente. Mientras que las transformaciones territoriales por la construc-

---

9. Entrevista colectiva con mujeres en Tienda Nueva, junio 2011.

ción de la hidroeléctrica avanzan a ritmos acelerados, la incertidumbre de las personas crece. Los impactos ambientales que genera la represa, en su primera fase de construcción, están afectando directamente los medios de vida de las poblaciones que viven del río. Como dice un líder social de la cuenca baja: «Pues lógico que nos cambió la vida, pero para mal. [...] Nos prometieron trabajo, pero lo que hicieron fue tomar a contratistas. [...] Nosotros tenemos nuestro acueducto veredal, es comunitario, (ahora) nos van a poner acueducto municipal para cobrarnos más caro y ponernos a pedir limosna».

No obstante, las socializaciones sobre el proyecto que hace ISAGEN, la gente no cuenta con mecanismos alternativos o planes de prevención del riesgo para enfrentar los primeros impactos generados en esta fase. En general, la gente desconoce sus derechos y la empresa saca provecho de esta situación. Los proyectos alternativos de inclusión social entonces se hacen necesarios, para excluir a la población ribereña de los nuevos patrones de apropiación sobre los bienes naturales que configuran el nuevo territorio.

### **3. Las estrategias de negociación que direccionan formas de apropiación en el control del agua.**

Con el fin de describir y analizar las estrategias de negociación que definen los nuevos patrones de control y manejo del agua de la cuenca del Sogamoso, se adoptarán los cuatro niveles de análisis propuestos por Boelens (2008, 2011) y que se utilizan para entender la dinámica de los conflictos que surgen por la lucha del agua. El primer nivel hace referencia a la distribución de los bienes naturales;<sup>10</sup> el segundo a los contenidos de derechos, normas y reglas en el control del agua, que orientan los comportamientos humanos. El tercero hace referencia a la autoridad que hace valer las diferentes reglas y gobierna el territorio de la cuenca. Y el cuarto nivel trata de los discursos aplicados, que a su vez defienden tanto las normas aplicadas a la regulación del agua, como las distintas formas de autoridad.<sup>11</sup>

---

10. Aunque la propuesta de Boelens habla de la distribución de los recursos, preferimos utilizar el concepto de bienes naturales.

11. En este punto, la autoridad se entenderá desde las hidrocracias. Para Wester (2008), el dominio de los ríos es posible hacerlo bajo la constitución de burocracias hidráulicas, «hidrocracias». Molle (2008) sustenta que las hidrocracias dependen de los dineros que alimenten los procesos de planeación y construcción de las infraestructuras. Por lo tanto, deben entenderse como una red de intereses entre políticos, empresas constructoras, terratenientes y bancos de desarrollo.

### 3.1 *La distribución de los bienes naturales*

La instalación de un proyecto hidroeléctrico implica el cambio de diversas economías locales, parcialmente orientadas a la reproducción social y a la subsistencia, a economías monetizadas en lógicas de mercado. Igualmente, la dinámica de estas economías están sujetas al cambio que orienta la modernidad, tanto en lo natural como en lo cultural (Escobar, 1996). De ahí que las compensaciones económicas y sociales a las poblaciones afectadas por los daños ecológicos que se manifiestan durante la obra y en el largo plazo, además de ser mínimas y simplistas, responden a la lógica de la acumulación del capital por el despojo, al acceso y la distribución de los bienes naturales. De tal forma que los derechos para acceder y distribuir a los bienes naturales se orientan hacia valoraciones netamente económicas. Esto agudiza los conflictos-ecológicos-distributivos, al simplificarse a un solo juego de valoración, como sucede con las compensaciones monetarias frente a los daños sociales y ambientales generados por las alteraciones en las dinámicas naturales de un río (Martínez-Alier, 2004). Las valoraciones económicas, desconocen y excluyen otro tipo de valoraciones (culturales, ecológicas) inmersas en los medios de vida de las comunidades que están estrechamente ligadas al río.

En este sentido, en la cuenca del Sogamoso, las propuestas de vinculación laboral, el desarrollo de proyectos socioeconómicos que propone la empresa a los pobladores locales, como el mejoramiento de vías, la adecuación de viviendas y los servicios públicos como alcantarillado y suministro de agua potable, atienden las propias necesidades de ISAGEN. Sin embargo, estas propuestas son vendidas como beneficios de progreso y desarrollo que recibirá la población ribereña. Además, la formulación de proyectos alternativos que genere la comunidad, como respuestas de mitigación a los efectos que traerá la hidroeléctrica, representan un mecanismo de compensación que ofrece la empresa a los afectados. Este proceso se realiza con la mediación de las ONG ambientalistas que trabajan para la empresa; en donde el dinero no se entrega directamente, sino a partir de la aprobación financiera de los proyectos. De igual manera, los procesos de capacitación se expanden por la cuenca para mantener ocupadas y controladas las masas inconformes. Como lo explica la presidenta de la Junta de Acción Comunal de una de las veredas sobre el río: «¿Qué sacamos de que nos haga capacitaciones? Exigimos que además de eso, nos den la materia prima y el mercadeo... porque de nada nos servirá tener un titulito colgado en la pared si nos dejan a mitad del camino».

Frente al avance del proyecto y el apoyo que este tiene por parte de los entes gubernamentales, la comunidad se siente en desventaja y prefiere

acceder y acomodarse en los procesos de negociación. Los recursos prometidos por la empresa, más que constituir mecanismos de negociación, hacen parte de las estrategias para la reacomodación del territorio y la cooptación social. De esta manera, muchos prefieren acogerse a los planes de compensación que ofrece ISAGEN: indemnizaciones, oferta de empleos, aprobación de proyectos y compra de tierras. Esta situación está provocando divisiones y conflictos entre la comunidad por el acceso a los recursos prometidos. Mientras tanto, las poblaciones afectadas son despojadas de sus derechos de control y acceso sobre las aguas de la cuenca.

### *3.2 El contenido de las reglas y las normas*

La construcción de Hidrosogamoso ha implicado conflictos con los derechos a la participación, la información y a un ambiente sano. La puesta en marcha de las obras se inició sin respetar estos derechos reconocidos en la Constitución Política de Colombia. De hecho, la audiencia pública ambiental fue realizada luego de haber empezado la construcción de la obra. La directora de Licencias, Permisos y Trámites del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) de la época, manifestó que «esta audiencia es muy singular porque ya se otorgó la licencia de la obra», confirmando que esta se hacía como una mera formalidad pero no con el interés de garantizar, real y efectivamente, el derecho a la participación de las comunidades.

Al ser declarado Hidrosogamoso como un proyecto de utilidad pública, más de diez mil hectáreas fueron expropiadas a los finqueros y agricultores de la región, desconociendo el derecho al territorio y los conflictos que este desplazamiento pudiera ocasionar en el corto y el mediano plazo. Se hace evidente que las relaciones de poder en el territorio y los títulos legales que respaldan la tenencia de la tierra facilitan la expropiación. Mientras tanto, los derechos consuetudinarios se hacen invisibles dentro de un reconocimiento legítimo. Por ejemplo, ISAGEN obtuvo su licencia ambiental sin realizar una audiencia pública. Por su parte, los terratenientes y grandes ganaderos negocian con la empresa a puerta cerrada y en mejores condiciones. Y a los pescadores de El Llanito (parte baja del río Sogamoso, Barrancabermeja), que «buscan mantener el equilibrio ecológico» de la zona, se les niega el derecho de regular su ciénaga, a menos que este sea aprobado dentro de los planes de ordenamiento territorial.

Aunque los líderes de la organización de pescadores de las ciénagas reconocen los impactos que la represa tendrá sobre el río y las ciénagas, no creen tener la fuerza social para frenar el proyecto y por tanto entran a

negociar con ISAGEN, como una estrategia para sobrevivir. Los pescadores en la negociación aprovecharán, de un lado, el amparo que otorga la Ley 99 y que declara la obligación que tienen las hidroeléctricas de financiar planes de ordenamiento pesquero y acuícola para las cuencas. Y de otro lado, reconocen el riesgo de ser despojados de los derechos de sus ciénagas y ser excluidos del modelo de desarrollo que implanta la hidroeléctrica; por tanto, buscan ser reconocidos como actores del territorio y tener una interlocución importante con la empresa. Sin embargo, no descartan la resistencia si sus expectativas de negociación no se materializan.

La ley concibe las ciénagas como espacios colectivos, de uso común que no pueden ser intervenidos con obras civiles. Sin embargo, procesos de latifundismos causados por actividades ganaderas, proyectos agroindustriales y actividades petroleras han contrarrestado el desarrollo de la territorialidad colectiva y la regulación natural de estas ciénagas. En este contexto, las primeras negociaciones que harían los pescadores con ISAGEN se enfocarían en proponer el deslinde de las propiedades privadas existentes en las ciénagas, para frenar la apropiación de los humedales, por parte de los terratenientes, y su interferencia en los planes de manejo. Además, los pescadores proponen habilitar y construir caños, desde el río Sogamoso, para sustituir el flujo hídrico y de sedimentos que se perdería por la construcción de la hidroeléctrica; no obstante, estas obras estarían en contra del marco legal para el manejo de las ciénagas. Es decir, las normas y las reglas se utilizan y adaptan de acuerdo a la conveniencia y los intereses de los actores.

Por otro lado, en la medida que la obra avanza, pequeños mineros, pescadores y agricultores son desplazados del río y despojados de sus medios de vida en una contradicción entre la legalidad y la informalidad. En el caso de los mineros artesanales, se les expulsa de sus áreas de trabajo (áreas secas que hacen parte del cauce del río) y estas pasan a ser concesionadas por ISAGEN, quien legaliza su derecho de extracción de material para la construcción de la represa. De la misma manera, la agricultura de subsistencia es desplazada al declararse la zona de influencia del proyecto como de utilidad pública. De este modo, sus actividades tradicionales son declaradas ilegales. Igualmente, aunque la construcción de la megaobra contamina las aguas y provoca graves impactos en las especies icticas nativas,<sup>12</sup> la licencia ambiental y los planes de manejo terminan siendo solo formalidades. Se demuestra entonces que las normas y las leyes son funcionales a los intereses del capital

---

12. A la fecha de este artículo, los pobladores locales habían denunciado quince derrames de aguas contaminadas sobre la cuenca, los cuales han provocado unas masivas mortandades de peces.

y los poderes locales, en detrimento de las condiciones de vida de los pobladores locales.

### 3.3 *En manos de quién está la autoridad legítima*

La construcción de las represas reflejan un ejercicio de poder del ser humano sobre otros, utilizando la naturaleza como instrumento (Karl Wittfogel y Marx Horkheimer en McCully, 2001). El dominio de los ríos permite que una élite tenga el control del agua y reordene el territorio en función de sus intereses, restringiendo y condicionando el acceso de las aguas hacia otros grupos sociales. De esta forma, en el momento que los ríos dejan de fluir libremente, se restringe el derecho de usarlos para otro tipo de actividades. Generalmente, el proceso de expropiación del río se hace a través de la alianza de ciertos actores que cuentan con el privilegio de ejercer autoridad en distintos niveles. Sus concepciones de manejo del agua se hacen a través de la aplicación de autoridad, dinero y conocimientos especializados, en donde la ciencia positivista universaliza leyes para validar y unificar formas de manejo de las aguas. De esta manera, la represa se constituye en la única forma de gestión y dominio sobre las aguas. No por coincidencia la empresa colocó al muro que represaré el río, el nombre de La Tora, una palabra de origen Yariguie que significa, lugar donde el hombre domina el río. Como expresa Luis Fernando Rico Pinzón, gerente de ISAGEN: «Lo que hicimos fue cortar el paso del río Sogamoso para obligarlo a pasar por unos túneles que se han construido de 800 metros de longitud con el propósito de dejar un tramo de 800 metros del río seco en donde se construirá la presa».<sup>13</sup>

En el caso de la construcción de la hidroeléctrica de Sogamoso, los estudios de factibilidad para su construcción comenzaron a realizarse desde la década de los setenta y su proceso continuó hasta 1993. Para este momento, la Sociedad de Interconexión Eléctrica S.A. (ISA, actualmente llamada ISAGEN), reconocida como una empresa industrial y comercial del Estado (vinculada con el Ministerio de Minas y Energía), contrata a la firma de ingenieros Hidroestudios-Harza, Eng. para realizar el estudio de factibilidad. Son varias las empresas extranjeras vinculadas al proyecto, dadas las condiciones que ha propiciado el modelo de la confianza inversionista promovido por los últimos gobiernos, entre ellas, están Siemens de Alemania, que alquila maquinaria; Impregilo de Italia, que es operadora del proyecto; y el Banco Santander de España, que hace préstamos para que se alquile o se compre la maquinaria).

---

13. En:<<http://www.vanguardia.com/historico/90276-temen-afectaciones-por-desvio-del-rio-sogamoso>>.

Por otro lado, gran parte del área de inundación corresponde a latifundios, algunos de estos de terratenientes vinculados con la parapolítica,<sup>14</sup> los primeros actores que entraron a negociar directamente sus tierras con ISAGEN. Sucesivamente, a través de concejales y otros actores políticos se impulsa un proceso de convencimiento para que el resto de personas que tenían legalizadas sus tierras entraran en la misma dinámica de negociación. Simultáneamente, los políticos de la región han aprovechado los beneficios de desarrollo y progreso que promulga la empresa para incluirlos como logros dentro de sus planes de gobierno.<sup>15</sup> De igual manera, los candidatos a las alcaldías en la región negocian la financiación de sus campañas políticas a cambio de incorporar en sus discursos el modelo de desarrollo que ofrece ISAGEN para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los pobladores de la cuenca de Sogamoso.

Es así como los procesos de acercamiento de la comunidad con el proyecto se realizan directamente a través de ISAGEN. De tal modo, el gobierno regional y las alcaldías municipales se hacen a un lado, dejan de funcionar como autoridades estatales que defienden los intereses de sus gentes, y se convierten en facilitadores en el proceso de intervención. Ejemplos claros de esta situación, es el papel que asumieron los funcionarios públicos en la mesa de empleo y la mesa de concertación, que surgieron, producto de las movilizaciones sociales de los afectados y los trabajadores. En ambas, las autoridades regionales asumieron una aparente neutralidad frente al conflicto entre pobladores, trabajadores y empresa, antes que ser garantes de los derechos de los pobladores afectados por el proyecto hidroeléctrico. La alianza entre los poderes político, territorial y económico, dificulta la acción social y política de las comunidades locales. Así, la acción de las instituciones estatales termina siendo funcional a los intereses de la empresa.

Las políticas neoliberales han hecho que el Estado abandone su papel en el aprovisionamiento de servicios públicos, cediendo la gestión del agua al sector privado. De esta manera, se promueven leyes para hacer que el agua sea transferible y mercadeable para que pueda entrar en los circuitos económicos. Mientras tanto, las inversiones públicas se realizan en beneficio de unos pocos actores poderosos (Boelens *et al.*, 2011: 13-22).

- 
14. La parapolítica se ha denominado a la influencia del paramilitarismo en la vida política del país. En este sentido, es conocido e investigado en la actualidad la elección de congresistas que tuvieron el apoyo de estos grupos armados ilegales.
  15. La empresa se posiciona en el territorio como una alternativa de desarrollo que traerá mejoras en la calidad de vida a través de la vinculación laboral, el desarrollo de proyectos socioeconómicos, mejoramiento de vías y la adecuación de vivienda y servicios públicos como alcantarillado y suministro de agua potable.

### 3.4 *La lucha por y entre los discursos*

«En Santander no ha habido ni habrá un proyecto de la magnitud de la construcción de la hidroeléctrica del río Sogamoso. Una aspiración sentidísima de santandereanos durante décadas».<sup>16</sup>

La crisis energética generada tanto por los altos costos del petróleo, como por la misma disminución de sus reservas y el incremento del consumo energético a nivel mundial, reimpulsan la construcción de las hidroeléctricas. Los discursos de seguridad energética, competitividad, productividad, desarrollo y sostenibilidad ambiental también refuerzan las razones para que dichos proyectos sean promovidos y aceptados. El último discurso enmarca a las hidroeléctricas como Mecanismos de Desarrollo Limpio: en primer lugar, promueven que los embalses reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por las plantas de combustible fósil, y, en segundo lugar, porque en los países en vía de desarrollo las altas tasas de deforestación se asocian con la producción de energía a través de la combustión de maderas (Hargreaves y Merkley, 2002). No obstante, varios estudios realizados por investigadores canadienses y brasileños han demostrado que, en países tropicales, las emisiones de metano y dióxido de carbono contribuyen significativamente con el calentamiento global (McCully, 2004). De otro lado, las altas tasas de deforestación están más asociadas a los modelos de producción y consumo que demanda la economía global.

Por su parte, los discursos de desarrollo surgen desde una percepción de un mundo caótico y revuelto que requiere orden, manejo e intervención bajo el establecimiento de la experticia y autoridad (Zimmerer y Bassett, 2003). De acuerdo con Escobar (1996), la institución del desarrollo fue una «estrategia para reconstruir el mundo colonial y reestructurar las relaciones entre colonias y metropolis». Así, el desarrollo se produce y se asume desde un conocimiento científico y se reproduce desde las relaciones de poder. La modernidad bajo los discursos de progreso emplea mecanismos para domesticar el manejo comunitario y autónomo de las aguas de las comunidades andinas, transforma sus sistemas locales de manejo, amparados bajo modelos oficiales y apoyados por agencias internacionales y expertos científicos (Boelens *et al.*, 2010).

Desde que se definió la construcción de Hidrosogamoso, medios de comunicación, políticos, instituciones públicas e incluso académicos vieron en ella el progreso que traería a la región frente a la deficiente acción del Estado. De esta manera, del discurso de progreso se desprende el de utili-

---

16. Horacio Serpa, gobernador de Santander, en audiencia pública.



dad pública. Paradójicamente, este último se reserva el derecho de excluir y expropiar a las poblaciones que no acceden a negociar en nombre del desarrollo. Es así como las comunidades locales son despojadas de sus derechos consuetudinarios, mientras Hidrosogamoso se construye bajo un discurso de beneficio para toda la sociedad. Sin embargo, esta como otras represas, ni será construida ni será administrada por toda la sociedad, estará bajo el control de una elite con poder burocrático, político y económico (McCully, 2004: 285). Por lo tanto, la deficiente acción del Estado, termina por satisfacer los intereses de los sectores dominantes.

Los discursos de inclusión, participación y reconocimiento de los campesinos y pescadores, son otra forma de normalizar la oposición de estas comunidades locales. Estos discursos permiten y regulan el acceso de los bienes naturales de los que el gobierno previamente ha tomado control. En efecto, programas sociales financiados por el proyecto Hidrosogamoso, reconocen e instrumentalizan este tipo de diferencias culturales para incluirlas dentro del sistema. La legitimización de las negociaciones por parte de ISAGEN se hace a través de un proceso de organización social que busca incluir a la gente para hacerlas partícipes dentro de la conformación de las mesas de trabajo en los distintos municipios. De esta forma, la participación de las comunidades locales en los procesos de negociación, las compromete a continuar en el juego de negociación para aceptar y ser parte del proyecto. Es así como la empresa crea el «Grupo Motor», con representantes de cada vereda, bajo el argumento de construir con ellos los programas de mitigación socioambiental para enfrentar los cambios en la cuenca. Sin embargo, se convierte en una estrategia de organización que funciona para que la gente «pueda o crea que puede ser parte de esa transformación territorial y del nuevo modelo de desarrollo». Tal como lo dice Luis Fernando Rico Pinzón, el Gerente de ISAGEN: «Durante la ejecución de este programa se ha convocado la participación de los grupos de población, con el fin de realizar conjuntamente un diagnóstico del estado actual de los recursos asociados al río y de las prácticas extractivas que se adelantan en torno a los mismos».<sup>17</sup>

El rol de entidades como las ONG o programas institucionales son determinantes para materializar los discursos de participación e inclusión. En el Sogamoso, ISAGEN contrató a una ONG ambientalista,<sup>18</sup> para mediar y

---

17. En: <<http://www.vanguardia.com/historico/90276-temen-afectaciones-por-desvio-del-rio-sogamoso>>.

18. La Fundación Natura es una organización conservacionista creada en 1984. Apoya el Pacto Mundial, la «iniciativa voluntaria, en la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados, en

conciliar las relaciones con las comunidades frente a los impactos ambientales y sociales que genera la represa. La ONG, a través de programas de educación ambiental, enfatiza en las inadecuadas prácticas que tienen las comunidades con su entorno. Esta organización ambientalista da una mayor valoración a una estética del paisaje dejando a un lado las causas de los conflictos sociales y ambientales.<sup>19</sup> También es emblemático el papel que juega el Programa de Paz y Desarrollo del Magdalena Medio (PPDMM),<sup>20</sup> este argumenta que: «todos los conflictos se puedan tramitar pacíficamente por la vía política donde todos y todas quepamos sin exclusiones y así buscar el desarrollo».<sup>21</sup> Desde hace décadas, el programa ha facilitado los diálogos entre los diferentes actores que habitan la conflictiva región. En el caso de la represa, el discurso de un «desarrollo donde todos quepan» y «evitar el conflicto» ha terminado siendo funcional a los intereses de la empresa y de las transformaciones territoriales.

Es claro que los acuerdos son orientados según las fuerzas o condicionantes del poder y facilitados por las concepciones de la pobreza y marginalidad (véase Escobar, 1996). Esta situación, conlleva a acuerdos poco simétricos, donde las reglas del juego las fija previamente el actor poderoso y la población local las debe aceptar, entrando en el juego que contribuye al proceso de desterritorialización campesina. De este modo, se llevan a cabo las «negociaciones» bajo la premisa de resignación, aceptación y preparación para asumir las injusticias hídricas.

#### 4. Respuesta social de las poblaciones afectadas

El contexto histórico y la dinámica sociopolítica de la zona (intereses geopolíticos, conflicto armado, poblamiento reciente y comunidades trashuman-

---

cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción». En su web: <<http://www.natura.org.co/>>.

19. La organización ambientalista facilita la inclusión de estas comunidades afectadas a través de proyectos turísticos que les cambia la valoración de su territorio desde una valoración estética.
20. El PPDMM es un programa impulsado por diversas organizaciones religiosas, sindicales, sociales de la región, es financiado principalmente por recursos de cooperación internacional, además recibe recursos de empresas nacionales como ECOPETROL, ISA e ISAGEN.
21. Tomado de Saavedra, 2006. Ponencia presentada en el seminario Internacional sobre la intervención social y lo social en la intervención, Universidad ICESI, 28 de septiembre 2006. <[http://www.icesi.edu.co/revista\\_cs/images/stories/revistaCS1/articulos/programa\\_desarrollo\\_paz.pdf](http://www.icesi.edu.co/revista_cs/images/stories/revistaCS1/articulos/programa_desarrollo_paz.pdf)>.

tes que huyen de la guerra) marcan un escenario débil para las poblaciones afectadas en la construcción de acuerdos y formas de negociación. En esta región, abundante en bienes naturales, los pobladores han vivido en difíciles condiciones sociales y de inequidad en la distribución de dichos bienes. Esta situación, provoca sentimientos de «abandono que pueden producir tanto impotencia como rebeldía» (Archila, 2006: 474), factores que han ido definiendo su acción política para enfrentar con firmeza e identidad las negociaciones.

Las poblaciones afectadas corresponden a campesinos, pescadores, vendedoras de pescado, migrantes en busca de tierras, mineros artesanales, que extraen y recolectan material del río en volquetes para vender; y parte de la población que no alcanza a ser reconocida dentro del Estado colombiano, al no tener papeles, títulos de tierra o capitales registrados. Es una población en la que sus lógicas económicas y formas de organización van en sincronía con la dinámica del río, la oferta y disponibilidad de bienes naturales. Comunidades que han encontrado un espacio de arraigo y pertenencia en el río, por la misma libertad de oferta de recursos que este les genera para sobrevivir. No obstante, sus formas de organización tienden a debilitarse por el mismo decaimiento de sus economías locales, factor que se asocia a los daños ambientales generados por la construcción de la hidroeléctrica.

Por otro lado, los afectados son comunidades que han sido víctimas de la guerra, se han desintegrado y movilizado a lo largo de la cuenca en los últimos treinta años. Por lo tanto, el reciente poblamiento de la cuenca media puede convertirse en un factor que debilite la unificación de pensamiento territorial en las negociaciones, principalmente por el tiempo que se requiere para lograr una cohesión social, una construcción de identidad y un arraigo territorial. La grieta organizativa que presenta la comunidad ha sido aprovechada en el proceso de instalación de grandes proyectos económicos, desplazando los proyectos de vida alternativos y sustentables que estas comunidades puedan tener. De algún modo, la configuración prismática de este territorio y su reciente colonización han definido lo embrionario de su organización como comunidad. Hoy la gente experimenta un cambio drástico en sus vidas, que no solo está marcado por los cambios del río sino por la presión de tener que organizarse para responder a la transformación del territorio.

No obstante, en 2008 se crea el Movimiento Social por la Defensa del Río Sogamoso,<sup>22</sup> integrado por ambientalistas, algunas ONG, sindicalistas,

---

22. Este Movimiento se crea después de la primera iniciativa de autoorganización que alcanzó a integrar varios líderes de la cuenca. Este movimiento tiene una presencia importante de líderes renombrados de la región, también el apoyo de algunas ONG ha sido muy importante.

trabajadores, ciertos líderes de las comunidades y pobladores de la cuenca del área de influencia de la represa. El movimiento busca integrar y unificar a los afectados de la cuenca para resistir y oponerse al proyecto. Sin embargo, su proceso organizativo se inicia posteriormente a la construcción y licenciamiento ambiental de la obra, y en ese momento la cantidad de información es inalcanzable para que sea apropiada por la gente y sirva para definir estrategias en las negociaciones o en la resistencia al proyecto. De esta manera, la visión conjunta de la cuenca se fragmenta y cada grupo o persona busca oportunidades para sacar beneficio del conflicto.<sup>23</sup> Esta desigualdad en las negociaciones y la ausencia de un verdadero proceso de consulta y socialización del proyecto, propició la polarización entre las comunidades que se resisten al proyecto y a negociar con la empresa, y los que buscan obtener un supuesto beneficio de los impactos que se generarán.

En un primer momento, a través de un intenso proceso formativo y de difusión, el Movimiento busca socializar la dimensión del proyecto y las posibles implicaciones sobre el territorio y los medios de vida de los pobladores locales. Esto con el fin de superar el bache de desinformación sobre el proyecto y la lucha por el reconocimiento de los derechos de las poblaciones afectadas. Los mecanismos de participación ciudadana, reconocidos constitucionalmente, son aprovechados para solicitar la realización de una audiencia pública ambiental que permitió la socialización del proyecto entre toda la población directamente afectada. Sin embargo, esto no incide de forma importante en la manera de actuar de la empresa ni de las instituciones estatales; la sensación de desamparo es inmensa.

De esta manera, se intensifica en la zona la lucha por el reconocimiento de los derechos, el Movimiento acoge las diversas expresiones de descontento de los pobladores locales. Aunque inicialmente la llegada de la empresa generó algunas expectativas con la «ilusión desarrollista». Con el tiempo, las promesas de oferta de empleos por parte de ISAGEN chocaron con las expectativas de la gente. Las promesas de inversión social por parte de la empresa resultaron ser contradictorias frente a las realidades locales, principalmente porque solo reconoce a los que tienen papeles de propiedad, condición que

---

23. De hecho, la empresa ya había avanzado en procesos de negociación con varias comunidades. Mientras los pobladores de la parte baja (pescadores) han recibido múltiples intervenciones externas: proyectos y programas, que han propiciado que algunos de sus líderes negocien en nombre de la comunidad, en la parte alta, los terratenientes propietarios de las haciendas negociaron sus haciendas con ISAGEN, sin considerar las implicaciones para la vida de los campesinos y apareceros que laboraban sus tierras y; en la zona de afectación directa del proyecto, pescadores, mujeres vendedoras de pescado y campesinos sin tierra son desconocidos como afectados de la hidroeléctrica y, por tanto, excluidos de la negociación.

no cumplen la mayoría de los habitantes ubicados a lo largo de la cuenca. Es por estas razones que se organizan marchas y protestas en la zona así como movilizaciones hacia Bucaramanga, demandando mayor presencia del Estado y respuestas desde el gobierno departamental. El Movimiento recurre al recurso de la acción directa, que hace parte de la identidad colectiva regional (Archila, 2006: 481), para buscar el reconocimiento y la visibilización de la problemática. De esta manera, se establecen alianzas con los trabajadores que construyen la represa, como una táctica para lograr frenar el impulso de la obra. El 14 de marzo de 2011, Día Internacional de Acción contra las Represas, el Movimiento realiza una movilización que dura tres días, hasta que se instala una mesa de negociación entre la empresa y los afectados y en la que participan de garantes.<sup>24</sup>

Hasta el momento, la mesa de negociación no ha tenido mayores avances en los puntos acordados. Sin embargo, ISAGEN continúa fortaleciendo su estrategia de reorganización social a través de reuniones, mesas de trabajo, destinando pequeños recursos para definir a mediano plazo pequeños proyectos alternativos de desarrollo. Los discursos y estrategias de ISAGEN han logrado ir cooptando a algunos líderes sociales, quienes complementariamente, consolidan una alianza entre la empresa, los poderes regionales y los medios de comunicación masivos. Esta situación ha invisibilizado y estigmatizado tanto al Movimiento como a los sectores que se oponen a la represa, logrando que las voces del movimiento de resistencia no tenga mayor trascendencia para frenar el proyecto o ganar el reconocimiento de los derechos de los afectados.

## 5. Conclusiones

Las conclusiones se extraen de varios aspectos: las condiciones asimétricas de negociación, los criterios exclusivamente económicos para negociar, la influencia que tiene la inseguridad en el abastecimiento de agua creada por el proyecto, en la actitud negociadora de los pobladores, la red de intereses de actores políticos, institucionales y empresariales que facilita la territorialización del capital.

Las negociaciones entre la empresa, el Estado y las poblaciones, a propósito de la construcción de la Hidroeléctrica del Sogamoso, comenzaron y se mantienen en condiciones asimétricas. El primer elemento de asimetría

---

24. Dentro de los garantes están la diócesis de Barrancabermeja, el Programa por la Paz (PPMM), algunas ONG, asambleístas departamentales y la Unión Sindical Obrera, entre otros.

se refería al conocimiento del proyecto: unos actores, la empresa y el Estado, lo conocían y planificaban, mientras otros, las poblaciones, lo desconocían. Los discursos y las estrategias de participación social promovidas por los primeros buscan legitimar el desvío del río y el represamiento de sus aguas, en lugar de generar espacios para construir acuerdos y derechos al acceso de las aguas por parte de los diferentes actores. El poder económico se utiliza para cooptar funcionarios, políticos, medios de comunicación y líderes sociales, a la vez que desarticulan las relaciones sociales existentes. En estas condiciones, entrar en el juego de negociaciones y ser partícipes de estos espacios se convierte en una trampa que termina debilitando la lucha política de las comunidades afectadas, que buscan la defensa del territorio como espacio de subsistencia, porque las negociaciones se dan en un contexto que favorece a la empresa, mientras la acción política de las comunidades afectadas se polariza y debilita.

Por otro lado, cuando las negociaciones se basan exclusivamente en valoraciones económicas, o dicho de otro modo, se excluyen valoraciones de tipo ecológico, social y cultural o se subvalora la interacción humana con la naturaleza y su importancia para regular los procesos ecológicos y soportar el buen vivir de muchas comunidades, existe la amenaza de no ver impactos de gran magnitud. La mayor parte de los impactos ambientales y sociales a largo plazo no se pueden observar desde la perspectiva meramente económica del proyecto. Muchas de las afectaciones son irreversibles y se trasladan a otras escalas espaciales y temporales. Es decir, mientras se despojan territorios y los derechos al libre acceso de las aguas, las presiones humanas sobre la demanda del agua y otros bienes naturales se intensifican en otros espacios. De esta manera, las negociaciones entre la empresa y los pobladores locales están basadas en garantizar la sostenibilidad económica de la empresa y no para la sustentabilidad integral del territorio.

Un efecto de la construcción de los proyectos hidroeléctricos en la actitud negociadora de las poblaciones es la inseguridad hídrica, que consiste en la pérdida de equidad en el acceso y la gestión local; las poblaciones locales quedan atadas a las condiciones que les impone la empresa operadora de la hidroeléctrica y de la misma demanda energética. Esta situación propicia disputas entre las poblaciones locales, que compiten entre sí para acceder tanto al agua como a los supuestos beneficios y recursos económicos que promete la empresa.

Las nuevas lógicas del control y manejo de agua rompen los conocimientos locales, porque el río ya no responde a las dinámicas naturales que conocían y manejaban las comunidades ribereñas. En efecto, las poblaciones y comunidades locales terminan dividiéndose, algunas abandonan la

acción política para defender su territorio y terminan buscando la mejor forma de beneficiarse en medio del cambio.

La territorialización del capital se facilita al establecerse la red de intereses en la que están los actores políticos regionales y nacionales, financiadores internacionales, tecnócratas y la empresa de energía y servicios públicos. Cada uno de estos actores aprovecha su autoridad para hacer válido el manejo tecnocrático del agua y la cuenca y con sus discursos de desarrollo, sostenibilidad y de utilidad pública terminan declarando ilegales las actividades tradicionales de subsistencia (minería, pesca, agricultura).

De esta manera, dichos discursos sustentan las estrategias de inclusión y reconocimiento oficial, que terminan por negar la variedad de derechos y reglas localmente existentes, contribuyendo a que el Estado o agentes mercantiles controlen estas normas «intangibles». Tal reconocimiento ilegaliza los sistemas normativos locales «no reconocidos» e inconvenientes al proyecto de control estatal o mercantil (Boelens *et al.*, 2010) porque se busca la normalización de las comunidades locales en una lógica de desarrollo que desconoce sus sistemas culturales, sus valores y sus formas de vida. Por lo tanto, los instrumentos legales se construyen para favorecer a los actores poderosos y excluir a los que aún guardan vínculos directos con las ciénagas, el río, y la tierra, como formas alternativas de subsistencia.

La alianza entre el poder político y poder territorial está íntimamente ligado al poder económico, obstruye la verdadera intervención social hacia las comunidades locales, pues la deficiente acción del Estado termina por satisfacer los intereses de los actores dominantes. Como dicen Boelens *et al.* (2011), las inversiones públicas a menudo se realizan en beneficio de las áreas y los actores acomodados, lo que hace evidente que la acción pública y las instituciones estatales no son neutras, ni necesariamente están defendiendo el interés público, ni bienes de uso común. Como consecuencia, la estrategia del Movimiento Social en Defensa del río Sogamoso ha contrapuesto la lógica del capital, que mercantiliza y se apropia del agua para fines económicos, hacia un discurso que exige desmercantilizar los bienes comunes. La estrategia ha buscado posicionar nuevos lenguajes de valorización del agua apelando a la defensa de los derechos al territorio. Así mismo, busca fortalecer la resistencia con la instauración de discursos que profundicen las diferencias con la cultura y la sociedad hegemónica (Zibechi, 2009: 89), haciendo evidentes sus normas, valores, formas de organización y prácticas culturales que les posibilitan su autogestión y reproducción social.

## Bibliografía

ARCHILA, M.

- 2006 «Las identidades en el Magdalena Medio». En: Helena Gardezabal, *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio 1990-2001*. Colciencias-Cinep. Bogotá: Ediciones Antropos.

ARCILA ESTRADA, M.

- 1994 «La cultura en el Magdalena Medio». En: Murillo, Amparo (ed.), *Un mundo que se mueve como el río: Historia regional del Magdalena Medio*. Santafé de Bogotá: ICAN, PNR, COLCULTURA.

BALETA LÓPEZ, E.

- 2006 «Los emberas katio: un pueblo desgarrado de Colombia». En: *Ecología Política*, 30. Barcelona: Editorial Icaria.

BOELENS, R.

- 2008 *The Rules of the Game and the Game of the Rules. Normalization and Resistance in Andean Water Control*. The Netherlands: Wageningen University.

BOELENS, R., L. CREMERS y M. ZWARTEVEEN

- 2011 «Justicia Hídrica: acumulación de agua, conflictos y acción de la sociedad civil». En: R. Boelens, L. Cremers, M. Zwartheven (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: Fondo Editorial Universidad Católica, Instituto de Estudios Peruanos.

BOELENS R., D. GETCHES y A. GUEVARA (eds.)

- 2010 *Out of the Main Stream. Water Rights, Politics and Identity*. Londres y Washington DC: Earthscan.

BOHÓRQUEZ BARRERA, J.

- 2009 «Tiempos y espacios de la circulación: El camino y la ruta en la cuenca del río Sogamoso, una mirada de larga duración». En: *Historia y Sociedad*, 16.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)

- 2007 *Agenda interna para la productividad y la competitividad*, junio. Bogotá.

ESCOBAR, A.

- 2006 *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma.



- 2011 «Ecología política de la Globalidad y la Diferencia». En: Héctor Alimonda (ed.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*: Buenos Aires: Clacso.
- FALS BORDA, O.  
2002 *Historia doble de la Costa. Resistencia en el San Jorge, Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá: Banco de la República y El Áncora Editores.
- GNECCO LIZCANO, A. M.  
2000 *Estudio socio-antropológico del corregimiento «El Llanito» municipio de Barrancabermeja*, inédito.
- HARVEY, D.  
2003 *The New Imperialism*. Oxford y Nueva York: The Oxford University Press.
- HARGREAVES, G. y G. MERCKLEY  
2003 «Food, poverty, and power in Latin America and the Caribbean». En: *Irrigation and Drainage*. Biological and Irrigation Engineering Department, 52: 287-298. Logan, Utah: Utah State University.
- MANÇANO FERNANDES, B.  
2009 «Introducción: Territorio, teoría y política». En: Fabio Lozano Velásquez y Juan Guillermo Ferro Medina (eds.), *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- MARTÍNEZ-ALIER, J.  
2004 «Los conflictos ecológicos distributivos y los indicadores de sustentabilidad». En: *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1: 21-30.
- MCCULLY, P.  
2004 *Ríos silenciados. Ecología y política de las grandes represas*. Buenos Aires: Ed. Proteger.
- MOLANO BARRERO, J.  
2009 «Territorios y saberes en las altas montañas ecuatoriales». Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Páramos, Paipa, Colombia, mayo.
- MOLANO BRAVO, A.  
2010 *En medio del Magdalena Medio*. Bogotá: Editorial Antropos Ltda.

MOLLE, F. y P. FLOCH

2008 «Megaprojects and social and environmental changes: The case of the Thai “water grid”». *Ambio*, 37(3): 199-204.

MOLLE F., P. MOLLINGA y F. WESTER

2009 «Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: flows of water, flows of power». En *Water Alternatives*, 3(2): 328-349.

MOVIMIENTO DE AFECTADOS POR REPRESAS

2011 *Síntesis del Informe. Comisión Especial «Afectados por represas» del Consejo de Defensa de los Territorios y de los Derechos Humanos*, inédito, marzo. São Paulo, Brasil.

NOVOA, L. D, C. A. PARDO y A. L. RICO

2011 «Estudio Histórico sobre los territorios de San Vicente de Chucuri y Betulia que serán inundados por la proyectada hidroeléctrica sobre el río Sogamoso 1980-1992». Trabajo de Investigación Universidad Industrial de Santander (UIS).

ROA AVENDAÑO, T.

2010 «Crisis alimentaria y la respuesta de los mundos locales, el caso de una organización de pescadores, campesinos e indígenas». Tesis de grado. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.

SHIVA, V.

2002 *La guerra del agua. Contaminación, privatización y negocio*. Barcelona: Icaria.

SVAMPA, M.

2011 «Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial». En: Héctor Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS

2011 *Formulación de la visión prospectiva de Santander 2019-2030. Diagnóstico Dimensión Biofísica*. Barcelona: Universidad Industrial de Santander Editorial S. A.

VARGAS, A.

1989 «Tres momentos de la violencia política en San Vicente de Chucurí». En: Revista *Análisis Político*, 8: 33-55, diciembre. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- VEGA CANTOR, R., L. Á. NÚÑEZ ESPINEL Y A. PEREIRA FERNÁNDEZ  
2009 *Petróleo y protesta obrera. La USO y los trabajadores petroleros en Colombia*. Bogotá: Corporación Aury Sara.
- WESTER, P.  
2008 «Shedding the waters. Institutional change and water control in the Lerma Chapala Basin, Mexico». Tesis doctoral. Wageningen University.
- ZIBECHI, R.  
2009 *Territorios en resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Cooperativa de Trabajo Lavaca Ltd.
- ZIMMERER K. Y T. BASSETT  
2003 *Political Ecology: an Integrative Approach to Geographic and Environment Development Studies*. Nueva York, Londres: The Guilford Press.

## PÁGINAS WEB VISITADAS:

- <[www.isagen.com.co](http://www.isagen.com.co)>
- <[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)>
- <[www.minminas.gov.co](http://www.minminas.gov.co)>
- <[www.upme.gov.co](http://www.upme.gov.co)>
- <[www.vanguardia.com](http://www.vanguardia.com)>



## IV

### JUSTICIA HÍDRICA E INCIDENCIA POLÍTICA

«**N**uestra comunidad y nuestra gente estaba arrinconada en tierras invadidas por los hacendados. Solo nos quedaron unas tierras erosionadas, pequeñas, secas. Por lo tanto, vimos la necesidad primordial de la conquista de la tierra, con riego. Como medida de presión, para que las autoridades ya nos atiendan [...] nos organizamos internamente a la escondida de las autoridades, a la escondida del hacendado, y así fuimos un poco ya saliendo al aire [...]. Para la conquista por la tierra, en la comunidad Tunshi San Nicolás nos organizamos un pequeño grupo de ochenta personas, por primera vez tomamos en el año 94. Entonces el propietario jamás sentía que iba a perder, políticamente él conseguía a las autoridades de la policía, del ejército, para amedrentar a nosotros y hacer tener miedo a la gente. Pero no tuvimos ese temor, más bien nuestras mujeres, nuestros niños adelante protestaban frente a ellos.

El hacendado era muy poderoso. Poderoso en riqueza, poderoso en política, poderoso en comprar autoridades, poderoso, porque tenía un abogado, el mejor de la provincia. El propietario solicitaba aquí, en Riobamba, a los militares, a la policía, para que maltrate y para que nosotros ya definitivamente desbaratemos la organización [...]. La policía y los militares buscaron disciplinar las familias rebeldes con una represión fuerte, la policía inclusive botaba bombas, era un vía crucis la lucha esta. El proceso de sacrificio fue tan duro, tan sacrificado, en total la lucha fue de siete años. En los siete años logramos conquistar las tierras, hubo casi muertes, hubo desgracias, hubo enfrentamientos.

Pienso que hay una injusticia, discrimen a las organizaciones, a los indígenas, porque lo que prometía el gobierno, si fuera una verdadera reforma agraria, nosotros justificábamos con todos los requerimientos. ¿Para qué la policía?, ¿para qué los militares?! Ellos fueron cómplices de enfrenta-



mientos, cómplices de tantos juicios civiles, penales, cómplices de perder la mano, cómplices de hacerse enfrentar entre indígenas [...].

Honestamente, en la hacienda Tunshi no se producía casi nada, las tierras eran abandonadas, llenas de kikuyo, de mala hierba. Hoy, gracias a lucha, a la unidad de la gente, las tierras son nuestras. Una tierra con agua es una esperanza para producir. Si fuera una territa sin agua no hubiéramos luchado, agüita es agüita para el sustento y para la vida [...]. Tenemos nuevos cultivos, todo cultivado y nada abandonado. Prácticamente 180 hectáreas antes abandonadas, sin producción, hoy, gracias a la lucha nuestra, todo está produciendo. La producción y la productividad lo hacemos nosotros, con nuestras propias manos».

ANTONIO LASO

[Dirigente campesino de Tunshi San Nicolás, Riobamba, Ecuador.  
En: R. Boelens y R. Parra, *Aguas rebeldes*, 2009].

«El 26 de mayo de 2007, más de mil campesinos se reunieron en Santa Inés (Huancavelica, Perú) para exigir una postura al gobierno regional en contra de la administración, transferencia y control de las fuentes de agua de Huancavelica por la región vecina Ica. La reunión fue organizada por las comunidades afectadas por el Proyecto Especial de Irrigación Tambo-Ccaracocha (PETACC) que obtuvo la autorización del gobierno central de colectar todas las aguas en la zona alta, dejando secas a las comunidades de alpaqueros. Los representantes campesinos de las siete provincias de Huancavelica también participaban para insistir en la anulación de una segunda disposición legal que transfirió el control del proyecto PETACC, incluyendo la financiación y las fuentes de agua del gobierno central al gobierno regional de Ica.

Las comunidades demandaron que los trabajadores y los directores de PETACC se fueran de Santa Inés, donde tenían un puesto de control cerca de la toma del sistema de irrigación. Caso contrario, y si no hay intentos de anular las dos piezas de legislación, “nosotros de Huancavelica tomaremos nuestras catapultas, montaremos nuestros caballos y marcharemos a la plaza de Armas en Lima”, dijo el presidente de la federación campesina.

Esta reunión no fue la primera, ni la última en un conflicto entre las comunidades afectadas, el gobierno regional de Huancavelica, el gobierno regional de Ica y el gobierno central. En octubre de ese año las comunidades afectadas presentaron su caso con éxito en el Tribunal Latinoamericano del Agua, y las demandas y protestas están en aumento».

ANDRES VERZIJJL

[En: R. Boelens y R. Parra, *Aguas rebeldes*, 2009]

«En octubre de 2007, la comunidad indígena de Carhuanchó presentó un recurso al Tribunal Latinoamericano del Agua en el que indicaban que el Gobierno Regional de Ica, el Gobierno de la República del Perú y el Proyecto PETACC habían amenazado sus recursos hídricos y comunidades por la construcción del canal Ingahuasi del Proyecto Choclococha. Indicaban, asimismo, que los comuneros de Carhuanchó se dedican a la crianza de alpacas, para lo cual necesitaban los humedales y pastizales naturales de sus tierras que serían afectados por esta obra hidráulica.

»Debido a la construcción de trasvases desde los años cincuenta, el caudal de sus lagunas ha ido disminuyendo, afectando sus actividades productivas. En 1990, se inicia el proyecto y en 2003 transfiere la titularidad del sistema hídrico al Gobierno Regional de Ica, a pesar de que la laguna así como parte de la infraestructura se encuentran en la región de Huancavelica. En 2006, el gobierno promulgó el decreto mediante el cual reserva 52 MMC anuales del canal Ingahuasi para el valle de Ica.

»El Tribunal Latinoamericano del Agua ha resuelto responsabilizar al PETACC por la destrucción del sistema hídrico natural y del ecosistema de pastizales naturales. Asimismo, ha censurado a las autoridades involucradas por no cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales y sus acciones y omisiones en perjuicio de la vida, salud y naturaleza. A pesar de que la sentencia no tiene efectos vinculantes, los comuneros han logrado que PETACC acepte negociar con la comunidad Carhuanchó para resolver este conflicto».

PATRICIA URTEAGA

[En: R. Boelens y R. Parra, *Aguas rebeldes*, 2009].

## INCIDENCIA POLÍTICA EN JUSTICIA HÍDRICA: perspectivas desde la investigación y capacitación

JAN HENDRIKS

### 1. Introducción

La actividad política<sup>1</sup> existe desde que existen las sociedades humanas. Y lógicamente, en torno a la actividad política siempre han existido actores que tratan de influir en las relaciones de poder, en forma improvisada o más sistemáticamente. Ergo, la incidencia política (IP) es un fenómeno tan antiguo como la humanidad misma, aunque se ha manifestado a través de expresiones y métodos muy disímiles y desde distintos principios (no siempre democráticos). Algunos de los rasgos, así como la legitimación del concepto «incidencia política», se hacen más explícitos cuando a partir del siglo XIX se introduce esta práctica en las esferas parlamentarias de Inglaterra y Estados Unidos (Ballón, 2007). Es común usar los términos «lobby» y «advocacy» para describir los procesos de influencia en el sistema político y en los mecanismos de poder y toma de decisiones.

En la sociedad contemporánea, el significado de «incidencia política» ha ido asumiendo características más convergentes y a la vez más amplias (no solamente dirigida hacia el poder central en un país), al acercarse o centrarse en los siguientes principios: profundizar los procesos democráti-

---

1. La *política* (del griego «*politikós*»: ‘ciudadano’, ‘civil’, ‘relativo al ordenamiento de la ciudad’), es la actividad humana que tiene como objetivo gobernar o dirigir la acción del Estado en beneficio de la sociedad. Es el proceso orientado ideológicamente hacia la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de un grupo. El *Diccionario de la Real Academia Española* (edición 22) define la palabra «política» entre otros como: «actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos» (Wikipedia, 11/ 2011).

cos, en el ámbito local, subnacional, nacional y/o internacional; fomentar y apoyar la participación social en la toma de decisiones, particularmente de sectores y grupos más vulnerables y de menos poder; y exigir transparencia en la información y en los procesos de toma de decisiones.

En las últimas décadas, el concepto «incidencia política» se ha ido popularizando, tanto en esferas de agentes de cambio en el ámbito local, como por influencia de fuentes de cooperación internacional, al constatar que el impacto de «proyectos de diálogo político» podría ser mucho más potente en términos de impacto de desarrollo, de democratización y de lucha contra la desigualdad que los tradicionales proyectos de inversión local. Citando a Ballón (2007):

Los procesos de diálogo público, tal como hoy los conocemos, aparecieron desde fines de la década del ochenta como resultado de un doble proceso. De una parte, el esfuerzo desde las diversas experiencias de «desarrollo local» que se llevaron adelante en el continente desde mediados de la década del ochenta, interesadas por ampliar la escala de sus resultados y por influir en políticas nacionales más generales. De la otra, experiencias de sistematización y difusión de los resultados de la acción de la cooperación, tanto bilateral como multilateral, en la lucha contra la pobreza, particularmente en América Latina, interesadas en promover nuevas formas de interacción entre el Estado y la sociedad civil, como elementos de una visión de gobernabilidad democrática.

Con este preámbulo en síntesis, el presente capítulo evidentemente no pretende ser exhaustivo en el tratamiento de las teorías y prácticas de incidencia política. Más bien busca una aproximación para su discusión y aplicación en relación con los esfuerzos de investigación y de capacitación al interior de la alianza Justicia Hídrica.

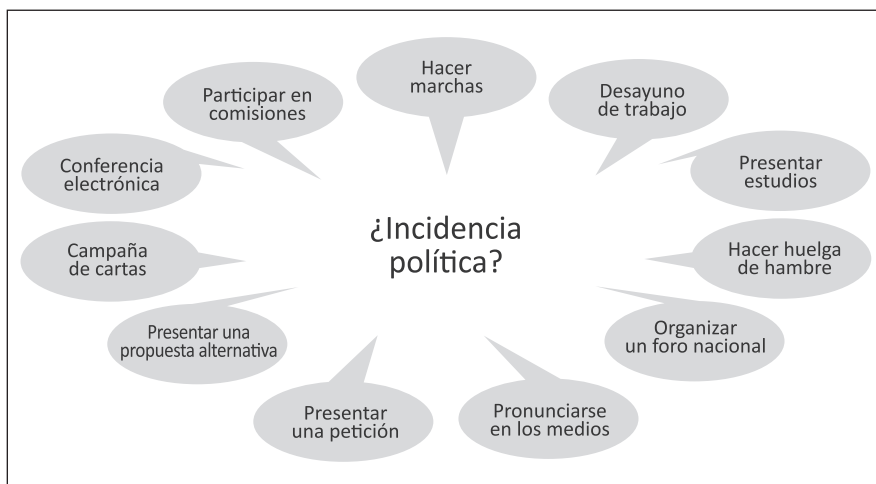
## 2. Definición del concepto «incidencia política»

Aún, bajo los rasgos señalados en el anterior acápite, se puede entender la incidencia política de múltiples maneras. Algunos consideran que cualquier actividad que llegue a la opinión pública ya sería una manifestación de incidencia política (véase Gráfico 19.1). Sin embargo, estas actividades no tendrán mucho impacto en caso de ser demasiado puntuales y no formar parte de una estrategia más amplia.

Por lo tanto, el concepto «incidencia política» debe entenderse como un conjunto de esfuerzos que tienen un carácter más estratégico y mucho más pensado en términos de objetivos políticos, actores por involucrar, accio-



GRÁFICO 19.1



FUENTE: A. Kome y R. Mendoza , 2004.

nes por desplegar, etcétera. Entre las muchas definiciones que puedan (co) existir al respecto, parece que la siguiente formulación representa una buena aproximación: la Incidencia Política es «un proceso *deliberado y sistemático* que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas *a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas* mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con la finalidad de lograr *cambios específicos en el ámbito público* que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos involucrados en el proceso» (Sosa, 2003).

Bajo la definición dada líneas arriba se pueden distinguir diferentes tipos de incidencia política, dependiendo de quiénes toman la iniciativa y el rol de apoyo que se pretende cumplir en determinados procesos sociales:

- a) *Incidencia en representación*: en este caso se trata de apoyar a actores que de por sí mismo no tienen suficiente capacidad (formación, contactos, organización, etcétera.) para hacerse escuchar en sus legítimas reivindicaciones, por lo cual recurren a actores aliados (de confianza) para que estos asuman determinadas funciones de representación.
- b) *Incidencia vía movilización*: se trata normalmente de un grupo o movimiento que haya tomado una iniciativa de incidencia política y que trata de instar a los demás («de los suyos») para adherirse a la causa por la cual se está tomando acción.

- c) *Incidencia como concesión de poder (empowerment; ‘empoderamiento’)*: brindar respaldo a actores o grupos sociales para que tengan más capacidad propia en defender sus intereses o salir de una situación de marginalización.

### 3. Un plan de incidencia política

Al definir la incidencia política como la realización de un proceso deliberado y sistemático de acciones desde actores organizados, no se trata entonces de una práctica que se desarrolle espontáneamente (aunque sí puede nacer desde un motivo espontáneo). Muy al contrario, se la concibe como un proceso bien pensado y planificado, entre otros, para conseguir un máximo de resultado político. Por lo tanto, debe haber un plan debidamente concebido. «Un plan de incidencia política es una guía para la acción, una organización y un ordenamiento del trabajo que pensamos llevar a cabo para promover cambios en situaciones propias del campo de las políticas públicas, que son percibidas y sentidas como problemáticas por determinados sectores de la ciudadanía» (Sosa, 2003).

En la literatura se puede encontrar distintos manuales o guías de incidencia política, con distintas propuestas de cómo estructurar un plan de incidencia política. Normalmente, el plan que se sugiere contiene entre cinco a ocho pasos definidos. El Cuadro 19.1 presenta uno de estos posibles modelos.

Aunque el diseño de un plan de incidencia política ayuda a pensar y consensuar la definición de los objetivos, la argumentación, los (posibles) roles de los distintos actores involucrados, la estrategia de acciones, y otros, de una campaña de incidencia, la ejecución de tal plan —de lograr diseñarlo colectivamente— no será tan simple de realizar. Pues, requiere de una capacidad de coordinación, de concertación y de articulación de acciones que demanda una considerable cantidad de recursos (logísticos), tiempos y voluntades, muchas veces difíciles de reunir y de dirigir por parte de los actores directos del movimiento.

Aun así, debe tomarse en cuenta que un plan de incidencia política normalmente se inserta dentro de un contexto sociopolítico muy dinámico, con muchos factores y acontecimientos difíciles de anticipar. Por lo tanto, una campaña de incidencia debe realizarse con mucha flexibilidad, para adecuarse al máximo a las oportunidades, espacios y actores políticos que se presenten (momentáneamente) en el escenario.

**CUADRO 19.1**  
**FLUJO DE INICIATIVA DE INCIDENCIA POLÍTICA**

PASO 1	Selección y análisis del problema		Selección del problema Análisis del problema
PASO 2	Definición de la propuesta	Propuesta	Problema seleccionado Identificación de audiencia Objetivos de la incidencia Justificación
PASO 3	Análisis de poder	Análisis de poder:  Espacio de decisión Mapa de poder Autoanálisis	El «blanco» Los aliados Los opositores Los indecisos Los organizadores
PASO 4	Estrategia y programa de actividades		Estrategias Programa de actividades Actividades
PASO 5	Seguimiento y evaluación		Seguimiento Evaluación Indicadores

FUENTE: Sosa, 2003(*Manual de incidencia política del «Proyecto Participa»*).

#### **4. La investigación en la incidencia política**

En general, el concepto «conocimiento» suele tener una alta carga política. En primer lugar, cuando actores poseen y manejan mucha información (conocimiento) sobre un determinado contexto, tienen con ello mucho bagaje a la mano para sustentar sus tesis y convencer a los demás. Más que nunca vale hoy en día el dicho «información es poder», en un mundo donde la gestión de conocimiento es casi una condición *sine qua non* para poder progresar, como individuo, como grupo, como empresa, como sociedad. Tome nota

que el conocimiento no es algo absoluto: no es sinónimo de «verdad»; lo que aparentemente vale en términos políticos es saber manejar el conocimiento y la (des)información. Ello, no necesariamente en términos de veracidad, sino en función de la visión y los conceptos del que busca su «razón».

En segundo lugar, estamos en un mundo en donde las brechas y *asimetrías de conocimiento* entre determinados actores, grupos, sectores y sociedades tienden a agrandarse. Si bien, en general, la gente tiene cada vez más acceso a información, no todos se apoderan de ella con el mismo ritmo, con la misma intensidad ni menos con las mismas capacidades de entendimiento o con las mismas oportunidades; ello, dentro de una realidad que es cada vez más compleja en términos sociales, tecnológicos, legales, entre otros.

A menudo se presentan situaciones «de desarrollo» en las cuales están enfrentados actores o grupos (locales) de poco poder con agentes externos que buscan ocupar espacios territoriales y recursos naturales para desarrollar proyectos de gran interés económico. Emblemáticos son en este sentido la gran cantidad de conflictos socioambientales que se producen en relación con las industrias extractivas. Aquí encontramos grandes asimetrías de conocimiento y de capacidad de entendimiento en torno a —por ejemplo— los estudios de impacto ambiental, los sistemas de monitoreo propuestos, etcétera; brechas que se mantienen y se cultivan muchas veces intencionalmente (uso de lenguajes técnicos y legales incomprensibles para los actores locales, etcétera).

De lo anterior se puede deducir cuán importante resulta que los actores locales y sus expresiones organizadas sean apoyados con información y conocimiento, así como con la capacidad de procesarla, para que puedan participar con cierta igualdad de condiciones en los diálogos y negociaciones multiactores; o al menos, para no estar totalmente indefensos ante iniciativas de terceros.

En este sentido, se puede apreciar en el Cuadro 19.1 que la incidencia política involucra sendos esfuerzos de análisis en casi todas sus etapas. Difícilmente, estos análisis podrán ser certeros en caso de no contar con insumos pertinentes de información que permitan tener un conocimiento más cabal, tanto de los factores que sustentan la causa, de los actores en juego, como también para «tomar el pulso» en cuanto al avance del proceso.

Resulta entonces que la investigación es *indispensable* para la incidencia política, pues proporciona conocimiento y soporte para la argumentación con respecto a:

- El contexto situacional (incluyendo datos técnicos).
- Problemas y causas.
- Evolución de procesos.

- Actores y relaciones de poder.
- Espacios clave de toma de decisiones.
- Efectividad de la incidencia realizada.

## 5. La alianza Justicia Hídrica y la incidencia política

Siendo la Alianza Justicia Hídrica una red de investigadores que tiene en su objetivo una fuerte dimensión de justicia y equidad social, evidentemente las investigaciones que se realicen en este marco deben tener el potencial de aportar a procesos de incidencia política. Surgen entonces varias preguntas:

- ¿*Qué tipo de incidencia quiere hacer la alianza Justicia Hídrica?*
- ¿*La alianza Justicia Hídrica —como tal— debe realizar incidencia política?*
- ¿*La red reúne las condiciones para cumplir dicho rol?*

Es importante señalar algunas consideraciones al respecto. Aunque los investigadores realizan investigación sociopolítica en torno a problemáticas que involucran fuertes asimetrías entre actores, cada uno se relaciona con uno o más casos particulares y en muy distintas realidades. La red como tal no desarrolla una investigación en torno a un determinado caso compartido entre (algunos de) sus investigadores. Más bien, la alianza servirá de referencia conceptual y metodológica para potenciar el trabajo de cada uno de sus miembros; entre otros, proporcionar insumos para fomentar la capacidad de incidencia política de los miembros y de sus respectivos entornos. El rol central potencial de incidencia política de la red se ubica sobre todo en esferas del diálogo y concientización de carácter internacional sobre la temática de desigualdad de acceso al agua, sobre procesos de acumulación y despojo, sobre la evolución de conflictos y sobre la acción social. En este sentido, la alianza debería tener la capacidad de procesar conocimiento consolidado y de síntesis desde la gran cantidad de estudios de caso que realicen sus miembros. En concreto, esto implica la transmisión de conocimientos generados hacia otras redes y otros espacios nacionales e internacionales de análisis y discusión.

## 6. Estrategias de investigación-capacitación-incidencia

Tal como hemos visto en las anteriores secciones, la actividad investigativa no constituye un objetivo en sí ni debe considerarse como «neutra». En el concepto de la alianza Justicia Hídrica se relaciona con problemáticas vivi-

das por organizaciones de base y movimientos sociales que defienden legítimamente sus intereses, buscan mejores oportunidades de desarrollo y bienestar, y que persiguen una mayor igualdad y justicia social y cultural.

Existen varias opciones de estrategia para lograr este cometido, desde formas relativamente sencillas hasta estrategias más complejas e interrelacionadas; así mismo, pueden involucrar en menor o mayor grado a las propias organizaciones de base o movimientos sociales.

Un primer camino (véase Gráfico 19.2) es aquel en el cual la alianza Justicia Hídrica brinda el espacio de reflexión, de orientación conceptual y de apoyo al investigador individual. A partir de esta conexión, el investigador avanza en sus estudios (de caso) y en la obtención de evidencias y conclusiones. Es con este bagaje que el investigador podrá tomar iniciativas de incidencia política hacia actores claves en el entorno académico, en esferas de hacedores de política, en foros internacionales, etcétera. Tal como se aprecia, en este caso se trataría de una incidencia política muy relacionada con las convicciones y el conocimiento de la propia persona, sin necesariamente tener relación con algún movimiento social en particular. Esta forma

GRÁFICO 19.2



de accionar políticamente tiende a aproximarse al concepto de cabildeo,<sup>2</sup> o «*advocacy*», cosa que puede formar parte de una incidencia política pero que no constituye sinónimo de ella.

Una forma más integrada de hacer incidencia política es aquella en la cual el investigador se relaciona más directamente con los actores locales y respectivas organizaciones de base o movimiento(s); véase Gráfico 19.3. En lo óptimo, dichos actores participan desde la formulación de las preguntas de investigación o, en todo caso, en precisar los vacíos de información que requieren ser cubiertos, y colaboran con el levantamiento de información

- 
2. Según el *Manual de incidencia política* del Proyecto Participa (2003), el propósito del cabildeo es generar comunicación directa y personalizada con el fin de persuadir, presionar, influir y/o neutralizar a los actores que toman las decisiones. Esto significa que al realizar un trabajo de cabildeo hay que estudiar documentos, realizar reuniones, visitas, tener conversaciones con un actor definido a quien hay que convencer, presionar o neutralizar a fin de influir en su decisión al respecto de un determinado tema en disputa.

en terreno, etcétera. Luego, después de un trabajo de procesamiento y análisis previo por parte del investigador, se establece una interacción con los actores sociales para compartir y validar los hallazgos, las evidencias y las conclusiones. A la vez, las reuniones y talleres que conlleva esta forma de interactuar constituyen importantes momentos de capacitación y de construcción del marco de argumentación para la incidencia política. De esta manera, los mismos actores sociales estarán mejor preparados para liderar efectivamente las acciones de incidencia política.

En la práctica resulta a menudo difícil establecer desde un inicio la debida interacción entre actores locales e investigador. Pues, ello depende del grado de organización local y, con ello, la posibilidad de conectarse con personas claves y líderes suficientemente legitimados. Así mismo, el establecimiento de relaciones de confianza puede sufrir interferencia por el hecho que la investigación, llevada a cabo por actores externos, normalmente levanta sospechas sobre las motivaciones de tal trabajo; razón por la cual la construcción de relaciones de confianza entre investigadores y actores locales involucra un trayecto de tiempo a considerar, e inclusive puede verse frustrado este proceso en caso de errores o incompatibilidades. Evidentemente, distinta es la situación en caso de que el investigador es integrante del mismo ámbito social, o que se haya familiarizado con los actores desde tiempos antes.

GRÁFICO 19.3

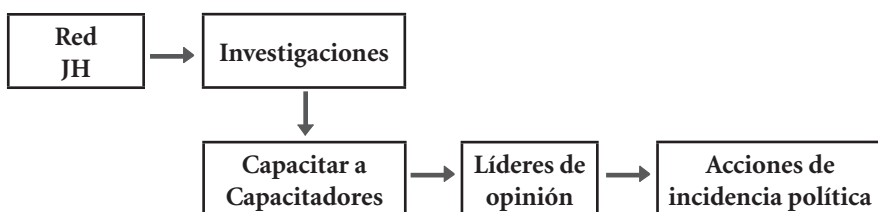


Una tercera opción estratégica es que el investigador no sea el centro de las relaciones con el conjunto de los actores sociales que enfrentan una problemática y que quisieran lograr incidencia política al respecto, sino que dicho investigador establezca una relación de investigación-capacitación con determinadas personas claves locales, las mismas que tengan el potencial de desenvolverse como capacitador ante la base social: véase Gráfico 19.4. En este caso, estas personas claves podrían formar parte del equipo de investigación, en calidad de colaboradores locales; es con estas mismas personas con quienes se realizan varias de las actividades investigativas (encuestas, toma de muestras, entre otros), y con quienes luego el investigador comparte y analiza los hallazgos, evidencias y conclusiones de la investigación. Adicionalmente, se familiariza a estas personas claves con determinadas habilidades (pedagógico-didácticas, analíticas, de dinámicas participativas,

etcétera) que son consideradas necesarias para ejercer la función de facilitador y capacitador.

Es con esta preparación con que el equipo de personas claves podrá encargarse de la transmisión de conocimientos específicos hacia el conjunto de los actores sociales involucrados en la problemática, y, en especial, hacia los líderes de opinión (muchas veces, siendo sus «pares»), para en conjunto llevar adelante las acciones de incidencia política. Tal como se puede deducir, en esta estrategia, el investigador cumple una función «en segundo plano», pero no por ello menos efectiva.

GRÁFICO 19.4



En los párrafos anteriores se han presentado tres ejemplos que —uno más que otro— permiten poner al servicio de la incidencia política determinadas iniciativas de investigación y de capacitación. Ello, en forma interrelacionada, en la cual la interacción bien pensada entre la actividad investigativa y la actividad formativa (capacitación) permite desarrollar una efectiva cadena de generación y de traspaso de conocimientos relevantes, incluyendo el manejo de información técnica más compleja.

Son solo tres ejemplos de una variedad de opciones que existen para desarrollar una estrategia de investigación-capacitación-incidencia política. En la práctica, raras veces se podrá optar «libremente» por la estrategia considerada como la más potente, sino deberá contentarse con aquella que sea realista y viable dentro de las condiciones dadas.

Finalmente, es de destacar que no necesariamente la estrategia de investigación-capacitación-incidencia debe partir de una sola iniciativa, de un solo agente de desarrollo, de una sola organización de base, etcétera. Es más, probablemente la mayoría de los procesos de incidencia política se han construido a partir de la confluencia de múltiples iniciativas, y de múltiples actores (institucionales) que se han ido encontrando en el camino; ello, sin necesariamente haberse conocido desde un inicio, ni menos haberse pensado estratégicamente desde un inicio. Pues, lo más común es que las estrate-



gias se vayan aclarando y construyendo durante el (largo) camino de hacer incidencia política.

De lo anterior se puede señalar algunos ejemplos: el Foro de los Recursos Hídricos (2003-2011) en el Ecuador se pudo construir —entre otros— por la combinación de varios factores: la existencia de una amplia red (informal) de instituciones, las relaciones que estas entidades habían construido con organizaciones de base y el hecho de haberse capacitado en estas a un gran número de técnicos y profesionales a lo largo y ancho del país (vía el consorcio CAMAREN), construyendo de esta manera un ambiente de confraternidad y de enfoque relativamente compartido.

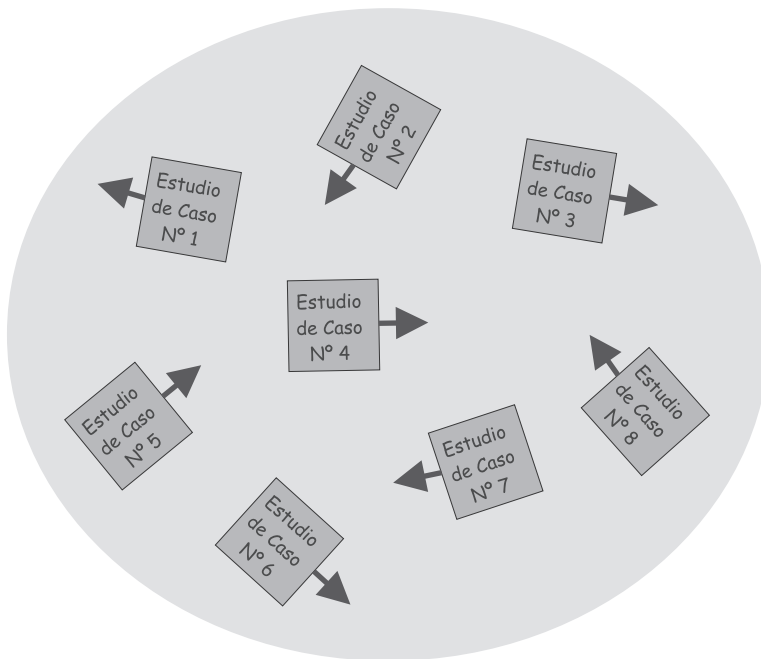
En el caso de la incidencia hacia gobiernos regionales para el desarrollo participativo de propuestas regionales de gestión de recursos hídricos en el Perú, se produjo una coincidencia entre la realización descentralizada —durante un mismo periodo (2006-2009)— de los denominados Cursos Nuffic-GIRH; y la ejecución —en casi los mismos ámbitos geográficos— del proyecto «Gobernabilidad del Agua» por parte de IPROGA e instituciones asociadas. Resultó que muchos «alumnos» de los mencionados cursos también participaron como representantes institucionales (público y privado) en los denominados Grupos Técnicos Regionales de Agua (GTRA), en apoyo a los gobiernos regionales. A través de este doble esfuerzo de capacitación —primero como integrante de los cursos Nuffic-GIRH, y luego en los talleres y eventos del proyecto «Gobernabilidad del Agua»— estos participantes pudieron enriquecerse con nuevos conocimientos y a la vez cumplir, con este bagaje, un rol de incidencia política a través de los mencionados GTRA.

## 6. Sinergias en la construcción del conocimiento

Las investigaciones que se relacionan con la alianza Justicia Hídrica son, entre otros, estudios de casos que analizan procesos de acumulación, de conflicto y de acción social en un contexto local, en un ámbito territorial relativamente delimitado. Por ende, los resultados de investigación se circunscriben dentro de este contexto, y si bien pueden contribuir a un entendimiento más global sobre cómo funcionan procesos de acumulación y cómo se manifiestan las reacciones de los actores involucrados, en principio, no pueden ser generalizados como expresión de un modelo más abstracto o teórico, válido *per se* para otras realidades (véase Gráfico 19.5).

Entonces, una de las potencialidades dentro de la alianza Justicia Hídrica es ampliar la realización de estudios comparativos entre los distintos casos, de carácter nacional y de ser posible, internacional. Esto requeriría que

GRÁFICO 19.5



—al menos para estos efectos— los ejes de trabajo de la red («acumulación y despojo», «conflictos» y «acción social») sean abordados desde conceptos bastante semejantes, y compartiendo las mismas preguntas o hipótesis de investigación, formuladas en torno a un determinado aspecto. Posibles ejemplos de preguntas compartidas:

- ¿Cómo se producen los procesos de transferencia de la propiedad de tierras y de derechos de agua en zonas de influencia minera, y qué implicancias tienen estos procesos para los actores involucrados?
- ¿Cuál es la evolución del acceso al agua que tienen los distintos grupos de productores agrícolas en zonas de alta actividad agrocomercial?
- ¿Qué diferencias en calidad, cobertura y precio del agua potable se pueden identificar entre aquellos prestadores públicos (sin fines de lucro) y prestadores privados con fines de lucro; cómo esto incide en la (des) igualdad de acceso al agua potable?
- ¿Cuáles son las prácticas de distribución de agua de riego en organizaciones locales, con qué criterios y nociones de derecho, y en qué medida las formas de gestión local del agua difieren de la legislación oficial?

Formuladas las preguntas de investigación con este nivel de precisión y de concordancia entre diferentes estudios de caso (subnacional, nacional, región andina, etcétera), se puede suponer que las distintas investigaciones por realizar tendrán una alta probabilidad de arrojar resultados relativamente comparables (tanto afirmativo o negativo), y, por lo tanto, con mayor potencial de generar sinergia en la construcción de determinados conocimientos. En este sentido, la consolidación de resultados de múltiples estudios de caso cuyas hipótesis apuntan en una misma dirección, podría aportar conclusiones muy interesantes para efectos de incidencia política efectiva y estructural a mayor nivel político. Esta posible modalidad de construcción de una estrategia compartida de investigación, capacitación e incidencia política está esquematizada en el Gráfico 19.6.

GRÁFICO 19.6



Concebido así, el proceso continuo de generación de propuestas y metodologías investigativas, el desarrollo conceptual-teórico, así como el diseño en particular de las líneas programáticas y acciones a emprenderse dentro de la alianza Justicia Hídrica, en conjunto con otras iniciativas y redes comprometidas con la problemática de justicia hídrica, tiene el potencial de contribuir a la incidencia política en favor de los grupos con menos acceso al agua y con menos voz y voto en la toma de decisiones sobre la gestión y la gobernanza del mismo recurso.

## Bibliografía

ALIANZA CAMBIO ANDINO

- 2008 «Guía metodológica para la elaboración de un plan de incidencia política». Documento validado en el Taller Incidencia Política realizado en el CIAT. Cali, Colombia, del 23 al 26 de septiembre 2008. La Paz, Bolivia.

BALLÓN, E.

- 2007 «Prácticas y métodos para el diálogo público y la incidencia política en América Latina». Documento elaborado por encargo de la RIMISP, en alianza con FIDAMERICA. <[http://www.fidamerica.cl/admin/doc-descargas/centrodoc/centrodoc\\_1392.pdf](http://www.fidamerica.cl/admin/doc-descargas/centrodoc/centrodoc_1392.pdf)>.

KOME, A. y R. MENDOZA

- 2004 «Estrategias de incidencia política». Presentación en PowerPoint. SNV / Escuela para el Desarrollo. Lima.

RODRÍGUEZ SOSA, J.

- 2003 *Manual de Incidencia Política*. Publicación del Proyecto Participa Perú, ejecutado por un consorcio integrado por Catholic Relief Services-CRS, Grupo Propuesta Ciudadana-GPC y Research Triangle Institute-RTI, y como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social-CEAS, el Centro Amazónico de Antropología y Acción Práctica-CAAAP, y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima.

SIRKER, K. (ed.)

- 2002 «Incidencia política, comunicación y formación de coaliciones». Curso de Empoderamiento Comunitario e Inclusión Social. Programa piloto de educación a distancia para Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú. Instituto del Banco Mundial.

## PLATAFORMAS MULTIACTORES E INCIDENCIA POLÍTICA: La experiencia del Foro Nacional de Recursos Hídricos, Ecuador

ALINE ARROYO CASTILLO

### 1. Introducción

Este capítulo recoge los principales aprendizajes sobre incidencia política del Foro Nacional de los Recursos Hídricos, una experiencia desarrollada en Ecuador. Se parte de una breve descripción de los antecedentes que propiciaron esta iniciativa y se analiza cómo ha ido evolucionando. Se pone mayor énfasis en identificar los aspectos clave de esta experiencia, que han permitido desarrollar una red de conocimiento y un espacio de formulación de propuestas e incidencia en políticas públicas para mejorar la gestión de los recursos hídricos.

En síntesis, las ideas fundamentales que se proponen en el Foro y que se analizan en este capítulo son las siguientes. Primero, el Foro se trabaja como la articulación de un tejido institucional y social, que tiene como base la puesta en práctica de una estrategia de construcción colectiva y de diálogo de saberes. Segundo, el Foro considera de gran importancia desarrollar un valor agregado para cada miembro de la red, para el conjunto y a su vez para la sociedad. Tercero, es crucial la legitimidad y vigencia de una red que tenga relación con los niveles de representatividad y que logre desarrollar una capacidad propositiva. Cuarto, lo principal es el fortalecimiento de capacidades, la investigación y la incidencia política. Son tres pilares fundamentales para un trabajo en red, que pretende propiciar cambios sostenibles en la gestión de los recursos naturales, y en este caso, específicamente, en la gestión social del agua. Quinto, el Foro considera que la incidencia política va más allá de un proceso de lobby con los tomadores de decisiones. Se requie-

re de una base social (informada y con argumentos) que sustente un real proceso de movilización social para lograr cambios de fondo. Por último, dentro del Foro, la incidencia política también puede ser entendida como un proceso pedagógico, que genera cambios no solo en los niveles normativos sino fundamentalmente en las visiones, comportamientos y responsabilidades que las personas y la sociedad en su conjunto deben asumir; en este caso específico, en relación con la gestión de los recursos hídricos (Arroyo, 2009). En las secciones siguientes se elaborarán estos distintos aspectos y dimensiones que relacionan esta plataforma multiactor con el temario de la incidencia política.

## **2. El Foro de los Recursos Hídricos**

### *2.1 Sus orígenes*

El Foro de los Recursos Hídricos es una plataforma nacional en la que participan diversos actores vinculados a la gestión del agua: instituciones públicas, organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, gobiernos locales, organizaciones de usuarios del agua y universidades. El Foro se constituyó en el 2001 y desde esa fecha se han realizado seis encuentros nacionales, con delegados de todo el país y una importante participación de organizaciones sociales y de usuarios del agua.

El Foro de los Recursos Hídricos ha logrado incidir a nivel nacional en la formulación de los principios para la nueva Constitución, en el actual debate sobre la nueva Ley de Aguas y en el rol de las organizaciones y los gobiernos autónomos descentralizados frente a las competencias que deben asumir en la gestión del riego, como parte del nuevo Código Orgánico de Ordenamiento Territorial. A nivel local también se ha logrado posicionar algunas de sus propuestas de política pública.

El origen del Foro está ligado al trabajo en red que ha dinamizado el CAMAREN (Consortio de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables). Este es un Consortio conformado por doce instituciones públicas y privadas, que fue creado en 1994 con el fin de contribuir al manejo sustentable de los recursos naturales en el Ecuador. Las estrategias desarrolladas por el CAMAREN han logrado articular a por lo menos unas setenta instituciones a nivel nacional y regional, que constituyen lo que se denomina el «espacio CAMAREN», que funciona como una red de aprendizaje e intercambio de experiencias. El mismo tejido institucional que se creó en torno a la dinámica del CAMAREN fue el que impulsó en el 2001 la

conformación del Foro Nacional de los Recursos Hídricos, como un espacio de análisis y discusión de propuestas en torno a la gestión de los recursos hídricos (Crettaz y Mac Aleese, 2005).

En esta época, la problemática de los recursos hídricos iba en aumento, en términos de: escasez del recurso, contaminación, acaparamiento, distribución inequitativa y conflictos. Un aspecto clave que contribuye a la inadecuada gestión del agua en el Ecuador es la visión sectorial del manejo, la superposición y duplicación de competencias, la debilidad de las instituciones responsables, y las contradicciones que se evidencian en los marcos legales. Adicionalmente, las políticas públicas relacionadas con el agua tradicionalmente han sido impuestas desde el Estado, de manera vertical y sin participación de los usuarios. El Foro aparece con el fin de empoderar a los actores de los movimientos y organizaciones sociales, generando condiciones para profundizar el conocimiento sobre la problemática del agua y fortalecer su capacidad de propuesta e incidencia política.

## 2.2 *¿Qué es y cómo funciona?*

El Foro es una plataforma descentralizada: los Foros locales son la base orgánica del Foro Nacional. La mesa nacional es una instancia constituida por delegados provinciales, representantes de instituciones y organizaciones populares nacionales vinculadas a la temática del agua. Esta mesa es la encargada de dar las orientaciones estratégicas del Foro. El CAMAREN asume el rol de facilitador del proceso.

En el Ecuador las plataformas que se habían conformado anteriormente se caracterizaban por estar constituidas por grupos de intelectuales y académicos, y por ser espacios centralizados que funcionaban coyunturalmente. Estas plataformas se ocupaban del análisis de temáticas específicas, pero tenían poca capacidad de propuesta.

El Foro de los Recursos Hídricos se planteó desde el inicio como un espacio amplio, democrático y descentralizado, en el que las organizaciones sociales y de usuarios del agua debían tener un rol fundamental, donde el análisis estuviera ligado a la formulación de propuestas y se puso énfasis en que este espacio debía ser planteado como un proceso de construcción colectiva. Justamente, estas características son las que hacen del Foro una experiencia diferente y única en el Ecuador. Por esta razón pensamos que es importante analizar los aspectos clave que hacen del Foro una red de conocimiento y de incidencia para contribuir a mejorar la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador.

### *2.3 Las orientaciones estratégicas del Foro*

El Foro de los Recursos Hídricos está basado en algunas orientaciones estratégicas que hacen que esta plataforma tenga condiciones para generar convocatoria y movilización social. A continuación mencionamos los aspectos más importantes.

#### *2.3.1. El agua como un eje articulador y movilizador*

Indudablemente el agua es un tema que tiene capacidad de convocatoria a todos los niveles. Como dice la gente, «el agua es vida». El agua es un recurso estratégico en torno al cual se puede debatir sobre otros temas relacionados como: el suelo, los páramos, los bosques, la biodiversidad, los aspectos agrarios. Es un tema articulador y movilizador. No es un tema abstracto para la gente como pueden resultar otros temas de carácter ambiental.

#### *2.3.2 La representatividad como un elemento de legitimidad*

La composición del Foro tiene un carácter plural. Este amplio nivel de representatividad ha permitido que el Foro logre una capacidad de convocatoria y de legitimidad. Las propuestas elaboradas por el Foro tienen solvencia en términos argumentativos, y además recogen los aportes de diversos sectores; han sido analizadas y debatidas en varios espacios lo que genera una legitimidad social de las mismas.

#### *2.3.3 La articulación entre lo local y lo nacional*

El Foro se caracteriza por un trabajo que parte de las bases, recupera los aportes locales y los eleva a nivel nacional. Normalmente las políticas públicas son elaboradas desde el Estado de manera vertical, con escasa participación social. Frente a esta realidad, el Foro plantea la necesidad de aportar con insumos para la formulación de políticas, en un proceso con una dinámica de abajo hacia arriba. Solo en la medida en que las organizaciones y los sujetos sociales participen en estos procesos se logrará un nivel de apropiación, de respeto, de conciencia de los derechos y deberes, de capacidad de movilización para exigir el cumplimiento de las normativas y las políticas públicas.

#### *2.3.4 El análisis de la problemática y la formulación de propuestas basadas en la investigación y como parte de un proceso colectivo y democrático*

Otra característica del Foro es no quedarse a nivel del diagnóstico de la problemática sino llegar a formular propuestas. La gente tiene conciencia de su problemática específica pero se requiere analizar las causas y determinar las



prioridades a nivel colectivo. Hay que pasar del nivel puramente reivindicativo a la estructuración de propuestas que tengan fundamentos y sean viables. En este sentido, los estudios e investigaciones elaborados por el Foro, con un enfoque participativo, han permitido elaborar los argumentos que sustentan las propuestas. Las organizaciones y plataformas como el Foro alcanzan legitimidad social en la medida en que logran ser propositivas.

### *2.3.5 El empoderamiento de los sujetos sociales y los procesos de incidencia política*

El proceso del Foro demostró que no basta quedarse al nivel de la formulación de propuestas, sino que se requiere desarrollar estrategias de incidencia política a varios niveles. Son los sujetos sociales —como las organizaciones campesinas, las comunidades, los pueblos indígenas, los barrios y las organizaciones de usuarios de agua— los responsables de asumir los procesos de incidencia política. El CAMAREN, como facilitador de este proceso tiene el rol de apoyar con insumos teóricos y metodológicos que permitan elevar la calidad del análisis y la formulación de propuestas, propiciar espacios de reflexión y debate, contribuir a articular las iniciativas locales y nacionales, orientar los procesos de investigación y sistematización, y apoyar a la mesa nacional y a los foros locales en la definición de las orientaciones y agendas estratégicas.

Las organizaciones populares y las organizaciones de usuarios del agua son prioritariamente los sujetos sociales que deben empoderarse de la temática y asumir el liderazgo de este tipo de espacio. Esta es la base social que puede garantizar una capacidad de movilización. A la par que estas organizaciones participan en los procesos de reflexión, van fortaleciéndose y desarrollando sus capacidades de análisis, de propuesta, de incidencia, de alianza, de articulación, de visión técnica, social y política.

### *2.4. Las propuestas del Foro*

En términos de contenidos, podemos decir que la lucha del Foro de los Recursos Hídricos básicamente ha priorizado los siguientes principios y propuestas:

- El agua como derecho humano y patrimonio nacional estratégico.
- La prohibición de la privatización.
- La administración pública y comunitaria del agua.
- La necesidad de una autoridad hídrica nacional.
- La gestión participativa del agua.

- El acceso equitativo al agua frente a una realidad que evidencia un proceso de despojo y acaparamiento del recurso.
- La protección de los ecosistemas relacionados con el agua.
- El reconocimiento de los derechos colectivos.

La mayoría de estos principios fueron recogidos en la nueva Constitución del Ecuador, aprobada en el 2008. El reto actual es darles concreción en una nueva Ley de Aguas que todavía no ha podido formularse sobre la base de un acuerdo social que garantice su posterior aplicación (Foro de los Recursos Hídricos, 2008).

### 3. Los aprendizajes de la incidencia

El Foro de los Recursos Hídricos ha generado algunos aprendizajes que vale la pena analizar. Lo que dio origen a una plataforma de este tipo es la existencia de *un problema o factor movilizador*; en este caso concreto fue la lucha en torno al agua que es un recurso estratégico. Como parte de la estrategia de incidencia del Foro fue importante definir un *Plan de Lucha o Plan de Incidencia*, en el que se priorizan los aspectos a tratar y los cambios que se quieren lograr. En el plan se identifica a los actores involucrados, se realiza un análisis de fuerzas (a favor y en contra), se definen los momentos más adecuados para la acción y cuáles son los mecanismos y acciones pertinentes. También es importante identificar intereses y posiciones, aliados y opositores. Este plan no es estático sino que responde a la dinámica de la coyuntura del momento de la acción.

Un tema de aprendizaje importante también es que existen *mecanismos de incidencia múltiples y complementarios*. Por ejemplo: la generación de la opinión pública favorable, el cabildeo o la negociación directa con las autoridades, la construcción de mecanismos de contraloría social, veedurías, vigilancia ciudadana y la movilización social, etcétera. No hay una estrategia única, se debe actuar con flexibilidad e intensidad diferenciada según el caso.

Dentro de los procesos de capacitación y empoderamiento, se ha visto la gran importancia de priorizar formas de *liderazgo colectivo y redes* por encima de liderazgos individuales, que mantengan unidos y fortalezcan a los integrantes. Tiene que ver también con el hecho de que se necesita desarrollar reales *procesos de participación*, a partir de los cuales la gente se siente protagonista con agenda propia y no impuesta. Con relación a este temática de la participación real, es importante también desarrollar un *proceso de acumulación de fuerzas*: convocar a nuevos actores, lograr presencia

en los medios de comunicación, legitimar las propuestas a nivel de las bases, etcétera.

Está en directa relación con otro aprendizaje importante: los logros de la incidencia son resultantes de la *correlación de fuerzas* y de la *legitimidad* alcanzada por las propuestas. No se trata solo de resistir u oponerse, el reto es plantear propuestas. Definitivamente, la incidencia requiere la *construcción de una base social*. Se requiere desarrollar procesos de capacitación, investigación y acompañamiento a líderes para impulsar y sostener una movilización social. Al final de cuentas, tendrá que llevar a un proceso importante en que se pasa de ser «actores» a ser «sujetos sociales», que implica asumir un rol como organizaciones sociales capaces de enfrentar los problemas del poder relacionados con la gestión del agua (Isch, 2005).

Se puede *incidir desde fuera* del Estado, en negociación o confrontación con el mismo, pero también *desde adentro*, como guía de procesos o actuando directamente desde cargos estatales, pero con una vigilancia constante desde las organizaciones para mantener los objetivos comunes. En cada caso, el afán está en que la incidencia desde los sectores sociales adquiera el carácter de *contrahegemónico*, con la toma participativa de decisiones, que implica una construcción de alternativas que beneficien a las mayorías. Esto supone una confrontación con el poder (Isch, 2006).

La incidencia es un proceso que implica *cambios formales* en la normativa y en las políticas públicas que finalmente deben traducirse en *cambios operativos* en la gestión del agua a nivel de los territorios. También busca cambiar muchas de las normas y esquemas normativos *informales*, aquellos que discriminan y opriman a los grupos con menos voz y voto en la gestión de agua, en la práctica de opresión y subordinación diarias. Por último, la incidencia también puede ser vista como un *proceso pedagógico*, que va más allá de los cambios que se alcancen en la normativa. Lo importante es que los técnicos, los líderes de las organizaciones sociales y los diversos actores que están involucrados en la gestión del agua se apropien de las propuestas y las apliquen conforme al rol que cada uno asume, en los diferentes niveles de gestión del recurso hídrico. En este sentido, el posicionamiento de la temática en el ámbito de la sociedad es ya un logro en sí mismo.

#### 4. Reflexiones finales

Sobre la base de las experiencias acumuladas del Foro de los Recursos Hídricos durante muchos años, se puede afirmar que, al final de cuentas, los *cambios de fondo* se consiguen en base a la *movilización social*, entendida esta no

solamente como una acción concreta de salir a una marcha o manifestación pública, sino como un proceso colectivo permanente, que implica diversos momentos de capacitación, formulación de propuestas, pronunciamientos públicos, sensibilización, diálogo con los tomadores de decisiones y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos.

Obviamente, la incidencia dentro de una plataforma de multiactores también tiene limitaciones porque, en relación con determinadas propuestas, los miembros de estas plataformas podrían tener intereses y posiciones contrarias o por lo menos diversas. Llegar a acuerdos y consensos no es tarea fácil, pero a la vez un proceso democrático le da mayor potencialidad a las propuestas porque van ganando niveles de legitimidad y de un respaldo social más amplio.

Hay que reconocer que uno de los factores de éxito de esta plataforma ha sido la posibilidad de sustentar sus propuestas con argumentos basados en la investigación. Otro aspecto fundamental es el contacto e intercambio con otras redes e investigadores relacionados con la temática del agua, que desde sus propias realidades aportan al debate generando una «alianza social por el agua».

Quedan pendientes muchos desafíos para una plataforma de estas características. Posicionar los grandes principios para la gestión del agua es un primer paso, pero en la medida en que se aterrizan las propuestas de incidencia se afectan intereses concretos de sectores económicos poderosos o incluso del propio gobierno, lo que vuelve más compleja la lucha. El reto no es solamente lograr una mayor equidad en el acceso al agua, se requiere también posicionar una visión de desarrollo diferente.

## Bibliografía

ARROYO, A.

- 2009 «El triángulo de la transformación: fortalecimiento de capacidades, investigación e incidencia política», ponencia presentada en el Encuentro Internacional de las Redes Waternet, Saci Waters y Concertación, realizado en Entebbe, Uganda.

CRETZAZ, M. y J. MAC ALEESE

- 2005 «Sistematización del Foro de los Recursos Hídricos», Documento de trabajo. Quito.

FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

- 2008 «El agua en la Constitución». Quito.

ISCH, E.

- 2005 «Una alianza social en defensa del agua: sistematización de la experiencia del Foro de los Recursos Hídricos», Documento Borrador. Quito.
  
- 2006 «Experiencias de incidencia política en la gestión del agua: lecciones y perspectivas», Memorias del IV Encuentro del Foro de los Recursos Hídricos. Quito.

## DESPOJO DEL AGUA Y MOVILIZACIÓN SOCIAL: reflexiones finales

ALINE ARROYO Y RUTGERD BOELENS

«La señora me dijo: “la pobre india ignorante no sabe lo que habla... Dios, perdónales porque no saben lo que dicen [...] esta india es una pobre india ignorante comunista”.

»Y yo le dije, “Verá, no me resiento porque dice que soy pobre, porque en realidad soy pobre, india soy bien india, y no me resiento tampoco, pero ignorante no soy señora, ¡sé pensar!”

»También *somos* indios, los indios no se miran solamente por su ropa, por su lenguaje, por su idioma, sino también por su pensamiento, somos indios que nos han cambiado, somos indios que nos han rechazado y hemos sido explotados y marginados, pero mantenemos algo que tenemos dentro en nuestras venas y nuestro pensamiento, el poder de decisión que nosotros tenemos, esa es la fortaleza que tenemos [...]».

INÉS CHAPI, dirigente de riego, Licto, Chimborazo, Ecuador  
[*Aguas rebeldes*, 2009].

«Con la organización de riego pues, vamos ir captando de lo valioso que es solidarizarnos entre muchos compañeros. Un trabajo donde nosotros no solamente hacemos el trabajo físico sino el trabajo de concientización, el trabajo de avanzarse [...] y de ese modo ir planteándonos alternativas para que nuestros gobiernos de turno vean que también podemos hacer organización, salir adelante mediante nuestro esfuerzo y que tienen que cumplirnos y darnos los recursos que nos pertenecen. Organizados vamos a reclamar, organizados vamos a construir un mundo mejor, una sociedad nueva, más justa, más humana.

»Hemos visto también que se ha descubierto aquí mujeres que antes no se les ha permitido de demostrar su capacidad. Mujeres que empiezan a liderar, mujeres que llegan a una directiva, tomando conciencia de su

papel como mujer, como madre, pero más que todo, ¡como persona pensante!

»Nuestro sistema de riego, tenemos que defenderlo, porque nos cuesta trabajo, nos cuesta mucho esfuerzo. ¡Cuántas mingas, cuántas reuniones, cuántas comisiones, cuántos problemas hemos tenido en el sistema de riego Guarguallá! Y tenemos que defenderlo porque no nos pueden imponer, ni los terratenientes, ni el Estado nos puede quitar este proyecto que ha sido conseguido con el esfuerzo de la organización, con el esfuerzo de todos, que hemos dejado de dormir, que mujeres cargadas los hijos hemos ido a trabajar... ¡Tenemos que defenderlo a muerte porque lo que nos cuesta, nos duele y eso no podemos permitir que nadie nos venga a quitar lo que nos ha costado tanto sacrificio!».

ROSA GUAMÁN, dirigente de riego, Licto, Chimborazo, Ecuador.

[«Riego andino y equidad de género», *Buscando la equidad*, 1998]

Los análisis y aprendizajes propuestos en las investigaciones que se presentan en este libro relatan y explican el campo amplio que va desde el despojo y la movilización organizada. En la reflexión hay una coincidencia en plantearse que estamos viviendo un momento de «apropiación del agua» como un recurso estratégico para el capital; y que, las comunidades campesinas e indígenas, los pequeños agricultores y los actores locales están sometidos a estrategias de «concentración de la tierra y del agua». A menudo existe una complicidad entre las empresas comerciales nacionales y transnacionales y secciones de los gobiernos que son funcionales a los intereses de los sectores económica y políticamente más poderosos. Sin embargo, hay una serie de matices en los análisis que nos presentan los investigadores de la alianza Justicia Hídrica, que muestran que es fundamental ir más allá de la simple dicotomía entre dominantes y dominados. Por eso, la reflexión final se hace siguiendo como ejes algunas ideas que nos sirven para organizar las conclusiones que se presentan a continuación.

En varios de sus capítulos el libro demuestra, de manera profunda, cómo el crecimiento de la exportación mundial de los productos agrícolas ha intensificado el consumo de agua de riego y ha dado lugar a la acumulación de derechos sobre la tierra y el agua, al agotamiento de acuíferos y a la contaminación. En muchas ocasiones, los derechos de uso del agua son acumulados por los grandes terratenientes y las compañías agrocomerciales en perjuicio de los pequeños agricultores. Esto ocurre no solo en Latinoamérica sino también en Asia y África. Oculta detrás de la disputa actual por la tierra existe una lucha a nivel mundial por el control sobre el agua.

Como analiza GRAIN (Capítulo 2 de este libro), las compañías de Arabia Saudita, Reino Unido, China e India están adquiriendo tierra en el extranjero para producir alimentos; ejemplifican este proceso que va más allá de la usurpación de la tierra: se trata del hidrocolonialismo. Ilustrativo es la cuenca del Nilo, que ahora es el blanco de una nueva oleada de proyectos agrícolas a gran escala. Las cifras son aplastantes: los tratos por tierras realizados desde 2006 superan de lejos la disponibilidad hídrica en la cuenca del Nilo. GRAIN explica este «suicidio hidrológico» e «hidrocolonialismo»: en los diez países de la cuenca del Nilo hay aproximadamente ocho millones de hectáreas disponibles para *todo* el riego. De ello, solo cuatro países ya han habilitado infraestructuras hidráulicas para regar 5,4 millones de hectáreas, mientras que las empresas transnacionales han comprado, adicionalmente, 8,6 millones de hectáreas para regar. Otra parte de África que es blanco de los agronegocios son las tierras a lo largo del río Níger, donde se produce una situación similar. Estas dos cuencas son claros ejemplos del acaparamiento de tierras y de derechos de agua. Un tercio de los africanos ya vive en ambientes con escasez de agua y es probable que el cambio climático aumente esta cifra. Los tratos por tierras en África involucran una agricultura industrializada exportadora, a gran escala, que consumirá cantidades masivas de agua a través del bombeo o de megasistemas de riego, que ponen en riesgo el sustento de las comunidades rurales y son una amenaza para las fuentes de agua dulce de esta región. Estos modelos intensivos de producción agrícola generan además problemas de degradación de suelos, salinización y drenaje.

En todos estos contextos —con la bandera de la modernidad y la eficiencia, y en nombre del desarrollo y el progreso—, en realidad, se producen más tensiones y conflictos sobre los escasos recursos de agua, así como una marginalización y empobrecimiento de las comunidades rurales. Si la meta es aumentar la producción de alimentos, hay amplia evidencia de que esto puede ser logrado de forma mucho más efectiva con los sistemas de manejo de aguas y de conservación de suelos de las comunidades locales. Sin embargo, sus derechos colectivos e históricos sobre la tierra y las fuentes de agua, de manera general, son pisoteados por los procesos desarrollistas y modernistas, en vez de ser fortalecidos.

En un contexto de globalización, el despojo del agua ya no se da solamente de manera directa, en los propios territorios nacionales o locales, sino que hay varias modalidades nuevas, renovadas o intensificadas que profundizan la acumulación del recurso hídrico en pocas manos. En estos días se observa, por ejemplo, cómo mediante los productos que se exportan también se extrae agua, de manera «virtual», para llevarla a otros países:



el mercado internacional y las cadenas de agroexportación promueven la transferencia del agua virtual (pero muy real) de las regiones semiáridas y pobres hacia las regiones económicamente ricas que a menudo cuentan con abundantes recursos hídricos.

Como ya se ha mencionado, también se producen nuevas estrategias para ocultar el gran despojo. Por ejemplo, bajo el enfoque de la «Responsabilidad Social Corporativa», las empresas transnacionales participan en procesos de certificación para asegurar la calidad de los productos exportados y la sostenibilidad del ambiente natural y social. Sin embargo, lo hacen con criterios tecnocráticos y etnocéntricos, imponiendo normas y valores que no consideran las prácticas y la heterogeneidad de los pequeños agricultores de los países del sur. Como lo señalan Boelens y Vos (en el Capítulo 3 de este libro), la certificación tecnocrática de la sustentabilidad del agua refuerza el poder de las principales cadenas de supermercados e industrias de alimentos, en detrimento de las comunidades locales usuarias de agua. El hecho de que estos procesos de certificación demanden como condición contar con títulos de propiedad, en el contexto de un marco normativo único que privilegia los derechos formales, debilita a las organizaciones locales y a sus derechos consuetudinarios. Además, los pequeños productores tienen dificultades para cumplir con las estrictas regulaciones y los altos costos de la certificación.

Como analizamos en las secciones siguientes, son fenómenos directamente asociados no solo con el despojo material del agua y las condiciones de vida de las familias y comunidades marginalizadas, sino también con la normalización y la uniformización, con el afán de disciplinar y alinear a las comunidades de agua de acuerdo con los intereses de los grupos dominantes nacionales e internacionales.

Otro ejemplo de aquel proceso también son las nuevas políticas que, autoritaria o sutilmente, imponen el concepto de pago por servicios ambientales. Al respecto, Budds (Capítulo 15 de este libro) presenta varios problemas fundamentales. Por ejemplo, los proyectos de pagos tienen sus bases en relaciones causales muy sencillas entre procesos biofísicos y actividades humanas; aunque en la realidad los procesos ecológicos son muy complejos y dinámicos. También, la idea de que las poblaciones rurales deben convertirse «de depredadores a guardianes» de sus ecosistemas y los servicios ambientales relacionados, ignora que estos grupos sociales han convivido por años con estos recursos y a menudo han aprendido a utilizarlos sin degradarlos. Además, se ignoran otras posibles causas de la degradación y se diseñan políticas que pueden perjudicar a estos grupos. Así, las iniciativas de pagos ignoran que ya existen formas y reglas tradicionales, muchas veces

colectivas, para manejar ecosistemas y sus funciones en muchos territorios; los proyectos buscan implementar nuevas y modernas medidas individuales, sobre la base de la propiedad privada y la valoración económica.

En muchos países en vías de desarrollo existe una competencia creciente por el agua entre usos claves: agua potable, agricultura, comercio, industrias extractivas y energía hidroeléctrica. En este contexto, el reconocimiento, la valoración y el manejo de los ecosistemas por las comunidades con visiones y prácticas propias han sido ignorados y sus potenciales efectos han sido poco considerados.

Los autores del libro, consecuentemente, muestran que se requiere de una contraconducta y un contrapoder, enraizados en lo propio y protagonizado desde lo propio, un empoderamiento local y multiescala de las organizaciones de productores locales para —tal como anteriormente lo explican las dirigentes de riego Inés y Rosa— plantear modos y modelos alternativos.

### **Los megaproyectos de trasvases y represas: íconos de modernización y desarrollo**

En los países andinos, es común observar políticas hídricas que asumen que la solución a los problemas de escasez del agua en la costa es el trasvase de grandes volúmenes de agua desde los Andes. Proyectos como el de Olmos en el Perú (como dice Del Castillo, Capítulo 5 en este libro), han invertido grandes inversiones y fondos públicos «para beneficiar a empresas privadas que dedicarán su producción a cultivos de exportación y agrocombustibles, sin reparar en los impactos sociales, culturales y ambientales». En este caso también se demuestra cómo la concentración de tierras está ligada a la concentración y control sobre el agua.

Estos megaproyectos desplazan tanto a la naturaleza como a la sociedad. Responden a una racionalidad económica y se sustentan en una ideología que los presenta como símbolos de modernización y desarrollo (Domínguez, Capítulo 6 en este libro). Para su ejecución, como muestran varios casos en el libro, se desarrollan alianzas políticas entre los gobiernos regionales y nacionales, apelando a los discursos de identidad y a los aspectos simbólicos. Estos proyectos expresan claramente las relaciones de poder presentes en los territorios.

Para el modelo neoliberal, el agua es un recurso estratégico indispensable para sostener el sistema de producción y consumo. Las fuentes hídricas y los territorios se valoran desde la producción del capital y del crecimiento económico nacional. En este marco se plantea la construcción de represas

para la generación de hidroelectricidad. Como explican Roa y Duarte (Capítulo 18 de este libro), en Colombia, para construir proyectos de infraestructura en los territorios, se producen escenarios de negociación y de acuerdos entre las empresas, el Estado y las poblaciones. Sin embargo, en estas negociaciones, son las empresas constructoras las que imponen las reglas del juego a las comunidades afectadas por la reconfiguración territorial que implica la construcción de una represa.

Estas autoras nos presentan un análisis del proyecto hidroeléctrico Sogamoso en Colombia. Demuestran cómo las negociaciones se dan en condiciones asimétricas, basadas fundamentalmente en valoraciones monetario-económicas y excluyendo valoraciones de tipo ecológico, social y cultural. Como efecto de la inseguridad hídrica que produce la construcción de proyectos hidroeléctricos, se producen disputas entre las poblaciones locales, que compiten entre sí para acceder tanto al agua como a los supuestos beneficios y recursos económicos que promete la empresa. El manejo tecnocrático del agua y de la cuenca con discursos de desarrollo, sostenibilidad, progreso y utilidad pública, sustentan las estrategias de inclusión, participación y reconocimiento oficial. Estas estrategias buscan normalizar y destruir la oposición de las comunidades, así como negar la variedad de derechos consuetudinarios y reglas locales existentes.

La alianza entre el poder político y el poder territorial está íntimamente ligada al poder económico. La deficiente acción del Estado termina por satisfacer los intereses de los actores dominantes. La acción pública y las instituciones estatales no son neutras, ni necesariamente están defendiendo el interés público y los bienes de uso común. En este contexto, el movimiento social que se creó en defensa del río Sogamoso, que busca integrar y unificar a los afectados de la cuenca para resistir y oponerse, plantea en su discurso desmercantilizar los bienes comunes y posicionar nuevos lenguajes de valorización del agua, apelando a la defensa de los derechos al territorio. Este movimiento recurre al recurso de la acción directa para buscar el reconocimiento y la visibilización de la problemática.

### **Los monocultivos para exportación y los agrocombustibles: otra causa que genera procesos de apropiación del agua**

En un contexto globalizador, el libre comercio presiona a los países a especializarse en la producción y exportación de bienes donde sus ventajas comparativas son mayores. En el caso de Colombia, como señalan Pérez y Álvarez (Capítulo 7 en este libro), la producción de caña y palma está generando

un impacto significativo en la apropiación del agua y en los medios de vida tradicionales de los campesinos (de productores y recolectores a asalariados y jornaleros mal pagados). Las dinámicas de uso del territorio basadas en monocultivos para la producción de agrocombustibles están generando una mayor presión sobre el recurso hídrico. «La apertura económica hizo que en países como Colombia [...] se priorice la producción de bienes intensivos en el uso de recursos naturales, uno de ellos el agua. Esta decisión económica tiene como efecto el incremento del grado de concentración y acumulación de los derechos de agua, el incremento de la huella hídrica, la mayor contaminación por fertilizantes y pesticidas, y la intensificación de conflictos ecológicos» (*Ibid*). Pérez y Álvarez argumentan como las proyecciones de expansión del cultivo de palma en Colombia —tanto para aceite como para biodiesel— carecen de una rigurosa evaluación socioambiental.

El caso del conflicto de Las Pavas, en Colombia, es directamente relacionado con este proceso. Refleja y es resultado del enfrentamiento de dos modelos de desarrollo rural. Uno que promociona el desarrollo del capitalismo en el campo, a través de grandes empresas agroindustriales; este modelo es altamente excluyente. El otro que se basa en la economía campesina de pequeños propietarios, dirigida al autoconsumo y a satisfacer la demanda interna. Sin caer en la trampa de la romantización, el segundo modelo no usa intensivamente los recursos naturales y es un soporte para la seguridad y soberanía alimentaria. A este último, el Estado colombiano lo considera como símbolo de atraso y de premodernidad, promoviendo su desaparición (Pérez, en Capítulo 9 de este libro).

En Ecuador, los agronegocios florícolas surgen en este mismo contexto globalizador, produciéndose un auge de exportaciones agroindustriales no tradicionales, y junto con ello, un explosivo aumento de la exportación del «agua virtual» justamente en las zonas de más escasez hídrica. El impacto de la floricultura tiene relación con problemas de salud, seguridad alimentaria, relaciones sociales y de género, y cambios ambientales. Y uno de los principales conflictos causados por la floricultura industrial tiene relación con el uso y control del agua para riego. El caso del sistema de riego del Pisque, en Ecuador, analizado por Zapatta y Mena (Capítulo 10 de este libro), pone en evidencia cómo el Estado reafirma un reparto inequitativo del agua configurado históricamente. Las políticas estatales privilegian la dotación de infraestructura y el otorgamiento de derechos de agua para la producción de pastos para la ganadería de leche, la horticultura, la fruticultura y la floricultura. La agenda neoliberal que privilegia el apoyo a las empresas florícolas se enfrenta a las cosmovisiones y modos de sustento de las comunidades campesinas e indígenas.

Además, dentro de este sistema de producción empresarial se produce no solo mayor desigualdad de acceso al agua, sino también nuevas relaciones de interdependencia entre agricultores y empresarios. El caso de San Jacinto en Bolivia, presentado por Gutiérrez y Saldías (Capítulo 8 de este libro), nos demuestra cómo en la industria vitivinícola se establecen relaciones de subordinación casi sin resistencia, porque se genera un imaginario de «inclusión». La lucha por el agua entre usuarios grandes y pequeños se atenúa debido a que estos grupos están vinculados por la producción de vino y singani; se construyen cadenas de dependencia, acaparamiento de recursos y procesos de inclusión y exclusión, con el resultado de una agudización de la diferenciación social y la exclusión de los más pobres.

El agua no solo está concentrada sino además está subvencionada a favor del capital, con lo cual se ha impuesto el modelo agrario industrial que pone en desventaja y condición subalterna a la producción campesina. Los países que siguen el modelo de crecimiento económico basado en el extractivismo, particularmente en la agroexportación, han experimentado que con la influencia neoliberal la economía se orienta mucho más hacia afuera. Gaybor (Capítulo 4 de este libro) argumenta cómo las empresas capitalistas, para lograr su máxima aspiración, han puesto sus ojos en la adopción del riego para la producción que va al mercado mundial, que es donde logra obtener mayores niveles de plusvalía. En este contexto, los grupos de poder producen un agresivo despojo del agua como un factor clave para favorecer sus intereses de acumulación de capital. El agua y la tierra están en disputa.

### **Minería, despojo y estructuras de poder**

La minería es una de las actividades claves en la economía de países andinos como Bolivia, Perú, Ecuador, Chile y Colombia. Los impactos más obvios y directos de la minería tienen que ver con la cantidad y calidad del agua, y también tienen relación con los conflictos generados entre usuarios en competencia por acceder a este recurso, así como con las estructuras legales que dan forma a los derechos de agua en el marco oficial. La minería, en la práctica diaria, despoja a numerosas comunidades indígenas campesinas de sus derechos históricos y prácticas consuetudinarias; de sus tierras, su agua y sus medios de subsistencia.

Existe una contradicción estructural entre la economía extractiva y la economía agropastoril que radica en su dependencia por el agua. Ambas son actividades intensivas en el uso del agua. En contraste con las demandas estacionales de la agricultura, la demanda de agua en la minería es constan-

te. El despojo de los medios de vida ha sido impulsado por las diversas formas de acumulación. La minería además transforma radicalmente el paisaje. Produce un impacto a largo plazo sobre los paisajes y los cursos de agua, con efectos duraderos por décadas o, incluso, siglos. Implica la producción de grandes cantidades de materiales de desecho, sacados de las profundidades de la tierra. La «huella de la minería» no se limita a la extensión espacial de escombreras, diques de cola, edificios y otras operaciones, también se manifiesta a través de la acumulación de concesiones mineras y la propagación de la contaminación.

En Bolivia, por ejemplo, como demuestra Perreault (Capítulo 11 de este libro), el caso del valle de Huanuni refleja las geometrías de poder profundamente desiguales entre minería y comunidades campesinas, que durante mucho tiempo han dado forma a las relaciones hidrosociales. Estas relaciones de exclusión social y marginación espacial se han reproducido a través de las configuraciones institucionales involucradas en la extracción de minerales, y el control y uso de los recursos hídricos.

En Perú, el análisis del caso de Hualla en la región de Ayacucho, una de las más pobres, pone en evidencia el conflicto entre los comuneros organizados y la transnacional minera Southern Cooper Corporation. El caso examinado por Coronel (Capítulo 12 de este libro) aborda el tema de la desconfianza y el miedo, y refleja una polarización de intereses entre quienes estaban a favor y en contra de la mina. El Frente de Defensa de los Intereses de Hualla pasó por una dinámica que va desde la estrategia legal, la falta de respuesta, la acción colectiva contenciosa, la mesa de diálogo, hasta la solución parcial del conflicto. El conflicto, en realidad, no se soluciona, se transforma y toma un carácter regional.

Tales prácticas ponen en evidencia que Estados como el de Perú, gobernados en las últimas décadas mediante políticas neoliberales, generan una evidente confrontación con los intereses campesinos. Se evoca un discurso que mercantiliza los recursos naturales. Se niega los conocimientos de los campesinos como una fuente crucial para el desarrollo y así se le niega futuro a la agricultura campesina. Este discurso corresponde a un modelo económico y a un proceso global de acumulación de agua y tierra que se basa en la desposesión de los sectores vulnerables; un modelo autoritario de vinculación con las comunidades que además se niega a hacer cumplir la ley a las empresas mineras

En este sentido, Hinojosa y Budds (Capítulo 13 de este libro) explican cómo, en el Perú, el acceso desigual al agua, por parte de la actividad minera y de las comunidades, se da en condiciones de un marco institucional (legal, normativo y organizacional) que facilita la generación de asimetría

de poder en tres formas: a) acceso a la información, b) representación en las instancias formales del Estado donde se decide y garantiza el acceso al agua, y c) acceso a los espacios donde en la práctica se decide sobre el uso del espacio rural. La debilidad del aparato estatal para hacer cumplir las normas y administrar los recursos hídricos reduce las posibilidades de hacer efectivos los intentos de descentralización y empoderamiento de instancias locales para decidir sobre la distribución y gestión del agua. En los casos de contexto minero en el del sur de Perú, que las autoras han analizado, todas las decisiones se tomaron en Lima.

Si bien la reducción de asimetrías de información es un paso importante para la reducción de asimetrías de poder, ello no garantiza un efecto significativo en el nivel de justicia social. El conocimiento les permite protestar a los grupos organizados, pero su efectividad para cambiar «las reglas del juego» está sujeta a la acción del Estado en la generación de un marco normativo justo y en la verdadera implementación de este marco, así como depende de las fuerzas sociales para «activar» los derechos, reglas y normas que apoyan una mayor justicia social. Consecuentemente, no es un proceso administrativo. Las instituciones y los marcos legales reflejan y legitiman las relaciones de poder.

### **Movilizaciones por la justicia redistributiva, ambiental y de democracia política**

La pequeña agricultura familiar es parte de un sector social muy relevante en muchos países del mundo, a menudo es la que sostiene la mayor parte de la seguridad alimentaria local y nacional, como se ha argumentado en este libro en los Capítulos 2 (sobre los países africanos, por GRAIN), 4 (Ecuador, por Gaybor), 8 (Bolivia, por Gutiérrez y Saldías) y 17 (Argentina, por Mioni). Sin embargo, en los últimos años, las tierras de los pequeños productores han pasado a engrosar los procesos de concentración del suelo productivo destinado a cultivos intensivos mercantiles. Los gobiernos suelen privilegiar la expansión de cultivos a gran escala, orientados a la exportación de *commodities* mientras que la agricultura familiar está destinada sobre todo a la provisión de alimentos para el mercado interno. A esto se suma el apoyo oficial a las antes mencionadas actividades de las industrias extractivas en muchos de estos países, aumentando las presiones y disputas por la tierra y el agua.

Consecuentemente, en muchos de los casos expuestos en este libro se produce una injusticia profunda que se manifiesta en tres ámbitos: en lo socioeconómico (distribución desigual de recursos como agua, infraestruc-

tura y medios financieros), en lo ambiental y ecológico (gran injusticia frente a la naturaleza) y en lo político-cultural (discriminación y distribución desigual del poder de decisión sobre el agua).

El caso de la reforma legal en Argentina presentado por Mioni (capítulo 17 en este libro) muestra parte de esta injusticia tripartita. En el sistema normativo argentino, en la actualidad, el riego tiene prioridad sobre el uso destinado a procesos industriales como la minería. Pero el proyecto de reforma contiene la posibilidad de modificaciones en el orden de prioridades. Se le otorgan potestades al poder político local y se plantea un sistema discrecional. En este caso, la agricultura familiar estaría amenazada. La situación de los pequeños agricultores es crítica debido a la escasez de agua y a su mala distribución. En este escenario de disputas y potenciales conflictos, el orden de importancia que el Estado le da a cada actividad relacionada con el manejo del agua debe ofrecer certezas y garantías. Una aprobación del proyecto de reforma planteado sería un retroceso en materia de justicia hídrica, afectando tanto la distribución material-económica, la justicia ambiental y las relaciones de autoridad y poder político, en favor de los sectores económica y políticamente poderosos.

Los dos casos analizados por Wraight, Perreault y Perreault (Capítulo 14 de este libro), sobre el lago Onondaga en Nueva York, nos permiten establecer las relaciones entre agua, energía y justicia, y de igual manera muestran las tres caras de la injusticia hídrica. Los autores plantean tres temas transversales para la reflexión: la acumulación de derechos de agua en una cuenca, los conflictos sociales y la movilización social. El capítulo afirma que el agua no es un elemento políticamente neutral de la naturaleza, sino una construcción y una mediación social, puede ser a la vez un factor de producción y una estrategia de acumulación. En el caso de la Nación Onondaga, el arroyo y el lago son recursos de sustento y subsistencia, que también tienen relación con creencias religiosas y una historia cultural. Los derechos de esta Nación para pescar, cazar y recolectar en los ambientes del lago fueron establecidos por tratados y costumbres. La colonización impuso un sistema de propiedad privada de la tierra y de manejo de los recursos. Estos derechos territoriales y de uso de los recursos hídricos, en la práctica, les fueron usurpados por los colonos euroamericanos que buscaron alterar los ecosistemas acuáticos y externalizar los productos de la producción industrial y la urbanización, anteponiendo un derecho de facto a contaminar. Se propuso la construcción de una presa de control de inundaciones. Frente a esta situación, la Nación Onondaga presentó una demanda ante la corte federal, que fue negada. Ahora están preparados para ir a los tribunales internacionales en su lucha por la justicia ambiental.



En el caso del barrio Southside-Syracuse y la Asociación para el Arroyo Onondaga —una organización de base de justicia ambiental, formada por personas afroamericanas de bajos recursos— se enfrentaron a los planes del condado para construir una planta de tratamiento de aguas residuales en una zona residencial, decisión basada en conveniencias económicas y políticas. La asociación reconoció la importancia de mejorar la calidad del agua y el tratamiento de las aguas servidas en el arroyo Onondaga, pero buscó alternativas que minimizaran el impacto social y ambiental. Sus esfuerzos lograron un cambio dramático en la política del condado gracias a las acciones de movilización desplegadas. El enfoque integrador de injusticia ambiental, utilizado en el análisis de ambos casos de la cuenca del lago Onondaga, pone en evidencia los patrones y las escalas de dominación, conflicto social y degradación ambiental. Permite el análisis de las «geometrías de poder» inherentes al uso del agua y las luchas sociales y ambientales presentes en los conflictos.

La lucha por la redistribución del agua, de la autoridad de gobernanza, y para el medioambiente se combinan, a menudo, en las movilizaciones populares. La demanda de «reconocimiento» del derecho local al agua (material y político) puede producir resultados ambiguos; sin embargo, queda claro que en la mayoría de los casos analizados, en contextos de retirada del Estado de importantes áreas de la política social, sectores de mando buscan mantener la hegemonía mediante la descentralización y la estimulación de la participación local en el proceso de desarrollo, sin jamás cuestionar el modelo de desarrollo impuesto ni menos las políticas macroeconómicas empobrecedoras de las capas sociales más vulnerables, entre ellas, los indígenas. Las reformas hídricas recientes estuvieron signadas por un neoliberalismo que adoptó las banderas de multiculturalismo pero solo para administrar la diferencia en función de las necesidades del mercado. Por eso, las políticas estatales de reconocimiento de los derechos indígenas y campesinos han adquirido un signo disciplinario funcional a las necesidades del proyecto neoliberal, pero incompatible con las políticas reivindicativas de identidad y recursos que plantearon los movimientos indígenas y campesinos.

Así, como muestra el caso chileno analizado por Macpherson (Capítulo 16 de este libro) la descentralización, la tolerancia y el respeto al multiculturalismo son activamente fomentados por estas políticas de reconocimiento, mientras contribuyan y sean compatibles con el modelo neoliberal y la racionalidad mercantil. Por eso, en el centro de este crucial juego discursivo está el poder de definir los derechos culturales y jerarquizarlos entre derechos aceptables y derechos no aceptables para el bien común y el interés por redefinir la comunidad y el derecho colectivo en función del proyecto

neoliberal. En el acto de reconocimiento se reforma el contenido de los derechos para convertirlo a los criterios de los reconocedores. Esto implica que estos derechos quedan subordinados a otros cuerpos de derechos. Al mismo tiempo, el análisis de la Ley Indígena de 1993, promulgada por el gobierno chileno, en la cual se establece un reconocimiento de los derechos de aguas de las etnias Aymara y Atacameña, evidencia que el «no reconocimiento» es aún peor. Empeora la pérdida de acceso al agua para las comunidades indígenas como resultado de la creación de los mercados de agua con el Código de Aguas de 1981, que se dio en la época de la dictadura. En esta época, el derecho consuetudinario indígena fue subordinado al derecho estatal positivo en el contexto de una creciente demanda de recursos hídricos para los centros de minería y las ciudades. El afán está en la búsqueda de un sistema de reconocimiento que preste atención profunda y simultánea a la redistribución del agua y los recursos, la preservación del ambiente, y el reconocimiento cultural y político de las normas, reglas y autoridades locales.

### **Investigación: una contribución a la incidencia política y la acción social**

Buscar la justicia social en la gestión del agua significa contribuir a contrarrestar la injusticia flagrante y la diferenciación social y, simultáneamente, aportar a la creación de espacios estratégicos en los cuales, de manera crítica, las organizaciones de usuarios, populares, campesinos e indígenas, hombres y mujeres, desarrollen sus propios criterios. Es reconocer que tienen el derecho de construir sus propios modelos y sus propias culturas de agua. Así, las luchas por la justicia hídrica, no solo se extienden al ámbito local, sino también al nacional e internacional. El agua es fuente de conflictos pero a su vez es motivo de unión y alianzas —alianzas no solo entre oprimidos y desposeídos sino entre múltiples actores, entre las familias y comunidades usuarias del agua, activistas, políticos, profesionales de agua y los/las investigadores académicos—. Tales redes pueden unir los componentes complementarios y críticos para construir modelos alternativos de gobernanza y gestión del agua, e incidir en las políticas y reformas hídricas.

En el Capítulo 19 de este libro Hendriks analiza la incidencia política como un proceso deliberado y sistemático, un conjunto de acciones políticas dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público. La incidencia se puede dar en representación, por la vía de la movilización social o del empoderamiento. Aquí, el conocimiento tiene una alta carga política. Los actores que manejan y poseen información pueden sustentar sus tesis,

construir alternativas y convencer a los demás. Por eso, la investigación es clave para la incidencia política. La actividad investigativa no puede ni debe considerarse como neutra.

Como hemos podido mirar en esta publicación, muchos de los casos analizados por los investigadores están ligados a procesos de acción social, en defensa del derecho al agua. Aunque la investigación académica en sí misma no tiene como fin la incidencia política, en los procesos sociales los argumentos generados por la investigación contribuyen a sustentar la acción social y equilibrar las asimetrías de información y de poder. Desde la alianza de Justicia Hídrica nos preguntamos: ¿cuál es el rol de nuestro trabajo como investigadores? Pensamos que las acciones concretas de incidencia política les corresponde liderarlas a las organizaciones y movimientos sociales, pero nosotros como alianza podemos contribuir a estos procesos con la difusión y socialización de los resultados de nuestro trabajo, tanto para contribuir con argumentos para la acción social como para sensibilizar a los tomadores de decisiones. Así, la investigación no se queda indiferente frente a las luchas cotidianas que están enfrentando las comunidades y pequeños agricultores, en un contexto de globalización y de despojo del agua.

En este sentido, existen varias alternativas de estrategia de cómo vincular investigación e incidencia desde la alianza de Justicia Hídrica. Un primer camino es que la alianza propicie un espacio de reflexión, de orientación conceptual y de apoyo al investigador individual. Otra alternativa es que el investigador se relacione más directamente con los actores locales y sus respectivas organizaciones de base o movimientos sociales. También se puede plantear que el investigador establezca una relación de investigación-capacitación con determinadas personas locales claves, que tengan el potencial de capacitar a la base social. Finalmente, hay que destacar que muchos de los procesos de incidencia política se han construido a partir de la confluencia de múltiples iniciativas y de múltiples actores, por ejemplo, las redes populares y académicas unidas por CENSAT Agua Viva en Colombia, por el Foro de los Recursos Hídricos en Ecuador, y las plataformas de investigación y acción para incidir en los Gobiernos Regionales en Perú.

Por ejemplo, Arroyo (Capítulo 20 de este libro) examina la experiencia del Foro Nacional de los Recursos Hídricos de Ecuador, como una plataforma de formulación de propuestas e incidencia en políticas públicas para mejorar la gestión del agua. El origen de esta plataforma fue la lucha en torno al agua, como un eje estratégico y un factor movilizador. La construcción de un tejido institucional y social, que tiene como estrategia la construcción colectiva y el diálogo de saberes es lo que le ha dado representatividad, legitimidad y vigencia hasta el momento. La investigación para la acción

y la capacidad propositiva han sido los pilares fundamentales para lograr posicionar la temática del agua en el debate de la nueva Constitución del 2008 y del proyecto de la nueva Ley de Aguas. Más allá de los logros en los cambios en la normativa, se destaca la importancia del proceso pedagógico desarrollado por el Foro, que es clave en los procesos de incidencia para generar cambios en las visiones y prácticas, con miras a mejorar la gestión del agua no solo en temas técnicos sino fundamentalmente en lo que respecta a equidad y justicia en el acceso y uso. Finalmente, se destaca que los cambios de fondo se logran con la movilización social, producto de la apropiación de las propuestas y de la participación en un proceso democrático, que genera un respaldo social y legitimidad para las propuestas

Por último, la reconstrucción del marco dominante de la gobernanza y de los derechos de agua implica la reformulación de sus contenidos y la redistribución del agua, pero también implica la reformulación de las posiciones de poder, autoridad y legitimidad que lo sostienen. Inherentemente, en la lucha por descolonizar los órdenes políticos y simbólicos de la gobernanza del agua, los proyectos políticos propios de los usuarios y las usuarias locales de agua desafían las posiciones e identidades asignadas a ellos. Por tanto, las luchas por el agua en la mayoría de los casos analizados, rechazan las estructuras agrarias y económicas, así como las políticas culturales y la marginación política por parte de los Estados autoritarios y los modelos de política neoliberal. Tratan de volver a ganar el control sobre el valor económico y el valor simbólico del agua, como medio para construir una suficiencia en su sustento y una identidad colectiva, que es tanto transnacional, nacional y enraizado en lo local. Queda claro que la justicia hídrica no pide un cambio solo marginal en comunidades y sistemas aislados, sino una transformación más fundamental en las relaciones de posesión de, entre otros, tierra y agua.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AECOC:	Comité De Seguridad Alimentaria de GS1 España
ALA:	Autoridad Local del Agua (Apurímac)
ANA:	Autoridad Nacional del Agua
AWS:	Alliance for Water Stewardship
BCI:	Better Cotton Initiative
BRC:	British Retail Consortium
BSI:	Better Sugarcane Initiative
CAMAREN:	Consortio de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables
CCP:	Confederación Campesina del Perú
CENSAT-Agua Viva:	Centro Nacional Salud Ambiente y Trabajo Agua Viva Colombia
CIO:	Consortio de Irrigación Olmos
CNRH:	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CODEMIA-CPM:	Consortio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente Cayambe Pedro Moncayo.
COMIBOL:	Corporación Minera de Bolivia
COOTAD:	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
CREG:	Comisión de Regulación de Energía y Gas
DGA	Dirección General de Aguas de Chile
DIA:	Declaración de Impacto Ambiental
DIGESA:	Dirección General de Salud Ambiental
DNP:	Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental
ERA:	Echelons of Rights Analysis

FADA:	Federación Agraria Departamental de Ayacucho
FAG:	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura
FEDECOMIN:	Federación Departamental de Cooperativas Mineras de Oruro
FEDEPA:	Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho
FSUTCO:	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Oruro
GFSI:	Global Food Safety Initiative
GRL:	Gobierno Regional de Lambayeque
IfoAM:	International Federation of Organic Agriculture Movements
IFS:	International Food Standard
IIED:	International Institute For Environment And Development
IISD:	International Institute for Sustainable Development
ILEC:	International Lake Environment Committee Foundation
INADE:	Instituto Nacional de Desarrollo
INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
MADR:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Colombia)
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas (Perú)
NRI:	Natural Resources Institute
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS:	Organización Mundial de la Salud
PAMA:	Programa de Adecuación del Manejo Ambiental
PET:	Proyecto Especial Tacna
PMSJ:	Proyecto múltiple San Jacinto
PPDMM:	Programa de Paz y Desarrollo del Magdalena Medio
RSB:	Roundadtable on Sustainable Biofuels
RSC:	Responsabilidad Social Corporativa
RTRS:	Roundtable Responsible Soy Production
SENAGUA:	Secretaría Nacional del Agua, Ecuador
SINERSA:	Sindicato Energético S. A.
SPC:	Southern Copper Corporation
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UTE:	Unión Transitoria de Empresas
YMAD:	Yacimiento Minero Dionisio (Universidad Nacional de Tucumán y la provincia de Catamarca)

## LISTA DE AUTORES

PAULA ÁLVAREZ ROA

Politóloga, investigadora de temas ambientales y rurales. Grupo Semillas, Bogotá, Colombia.

correo electrónico: <paula@semillas.org.co>

ALINE ARROYO CASTILLO

Socióloga, Coordinadora Nacional de los Programas de Capacitación en Recursos Naturales del Consorcio CAMAREN, Quito, Ecuador.

correo electrónico: <aline.arroyo.castillo@gmail.com>

RUTGERD BOELENS

Coordinador de la alianza Justicia Hídrica; Profesor Asociado en Gestión de Recursos Hídricos, Universidad de Wageningen, Países Bajos; Profesor Visitante, Depts. Ciencias Sociales y Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú; y Catedra Estudios del Territorio, El Colegio de San Luis Potosí / CONACYT, México.

correo electrónico: <rutgerd.boelens@wur.nl>

JESSICA BUDDS

Profesora Asociada en medio ambiente y desarrollo internacional, Escuela de Desarrollo Internacional, Universidad de East Anglia, Norwich, Reino Unido

correo electrónico: <J.Budds@uea.ac.uk>

LAUREANO DEL CASTILLO

Abogado, Director Ejecutivo del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y ex profesor de Derecho Agrario y de Aguas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y San Martín de Porres, Perú.

correo electrónico: <laureano@cepes.org.pe>

**OMAR CORONEL**

Investigador y docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

correo electrónico: <omar.coronel@pucp.edu.pe>

**CAROLINA DOMÍNGUEZ**

Investigadora PhD del Grupo de Gestión del Agua en la Universidad de Wageningen, Países Bajos.

correo electrónico: <carolina.dominguezguzman@wur.nl>

**BIBIANA DUARTE ABADÍA**

Ecóloga, M.Sc. International Land and Water Management, investigadora en ecología política.

correo electrónico: <bibiana.duarte@gmail.com>

**ANTONIO GAYBOR**

Secretario ejecutivo del CAMAREN; Presidente del Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador - SIPAE; coordinador del Foro de Recursos Hídricos; docente de la Universidad Central, Quito, Ecuador.

correo electrónico: <admincamaren@gmail.com>

**GRAIN**

Organización internacional sin fines de lucro que acompaña a campesinos y a movimientos sociales en sus luchas por lograr sistemas alimentarios basados en la biodiversidad y controlados comunitariamente. GRAIN apoya con investigaciones y busca impulsar la vinculación de redes a nivel local, regional e internacional, en África, Asia y América Latina.

correo electrónico: <henk@grain.org>

**ZULEMA GUTIÉRREZ**

Investigadora y consultora en organismos nacionales e internacionales, Cochabamba, Bolivia.

correo electrónico: <zlgutierrez@hotmail.com>

**JAN HENDRIKS**

Investigador y consultor en Gestión de Recursos Hídricos, Desarrollo Institucional y Programas de Capacitación, Lima, Perú.

correo electrónico: <jhsmhendriks@gmail.com>

**LEONITH HINOJOSA**

Investigadora asociada a la Universidad de Manchester, Reino Unido.

correo electrónico: <Leonith.Hinojosa@manchester.ac.uk>



LIZ MACPHERSON

Investigadora PhD del Melbourne Law School, University of Melbourne, Australia.  
correo electrónico: <l.macpherson@student.unimelb.edu.au>

PATRICIO MENA VÁSCONEZ

Investigador PhD del Grupo de Gestión del Agua en la Universidad de Wageningen, Países Bajos.  
correo electrónico: <patricio.menavasconez@wur.nl y pamv59@gmail.com>

WALTER FERNANDO MIONI A.

Investigador en el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Argentina). Profesor adscripto en la cátedra Legislación Ambiental y de los Recursos Naturales, Universidad Nacional de Salta, Argentina.  
correo electrónico: <wmioni@yahoo.com>

MARIO ALEJANDRO PÉREZ

Investigador principal y profesor del Instituto CINARA, Universidad del Valle, Cali, Colombia.  
correo electrónico: <mario.perez@correounivalle.edu.co>

MEREDITH PERRAULT

Investigadora con Roosevelt Wild Life Station, College of Environmental Sciences and Forestry, State University of New York, EE.UU.  
correo electrónico: <maperrea@esf.edu>

TOM PERREAULT

Profesor Asociado, Departamento de Geografía, Maxwell School, Syracuse University, EE.UU.  
correo electrónico: <taperrea@maxwell.syr.edu>

TATIANA ROA AVENDAÑO

Coordinadora e investigadora de CENSAT-Agua Viva, Amigos de la Tierra Colombia.  
correo electrónico: <totuma07@yahoo.com>

CECILIA SALDIAS

Investigadora PhD, Departamento de Economía Agraria, Ghent University, Bélgica.  
correo electrónico: <cecilia.saldiazambrana@ugent.be>

ERIK SWYNGEDOUW

Catedrático en Geografía, Facultad de Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester, Reino Unido.  
correo electrónico: <erik.swyngedouw@manchester.ac.uk>

JEROEN VOS

Investigador y docente del Grupo de Gestión del Agua en la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Coordinador proyecto PARAGUAS (ALFA-EU).  
correo electrónico: <jeroen.vos@wur.nl>

SARAH WRAIGHT

Investigadora con Onondaga Environmental Institute, Syracuse, New York, EE.UU.  
correo electrónico: <swraight@oei2.org>

ALEX ZAPATTA

Investigador del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador. Docente de la Universidad Central del Ecuador  
correo electrónico: <sipae@andinanet.net>

## LA ALIANZA «JUSTICIA HÍDRICA»



Parece que el agua fluye en dirección al poder, acumulándose muchas veces en manos de unos cuantos usuarios dominantes en sectores favorecidos. La distribución injusta del agua se manifiesta no solo en términos de pobreza, sino que también constituye una grave amenaza para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

Justicia Hídrica tiene como objetivo contribuir a la justicia en el tema del agua, en forma de políticas hídricas democráticas y prácticas de desarrollo sostenibles que apoyen una distribución equitativa del agua. Consta de una amplia alianza internacional de investigación, capacitación y acción política que conecta estratégicamente la investigación comparativa e interdisciplinaria sobre los mecanismos de acumulación y conflictos de agua. También busca traducir estos conocimientos hacia la capacitación y concientización de un conjunto crítico de profesionales de agua, líderes de usuarios de agua y hacedores de políticas. Además, como fin principal, quiere acompañar a las estrategias de la sociedad civil enfocadas a mejorar la posición de los grupos con menos derecho y voz en el tema del agua.

Uno de los componentes claves de la alianza es la realización de investigaciones comparativas y estimular procesos de aprendizaje interactivo a través de una red de investigación-acción multiactor. Esto se hace en colaboración con organizaciones de usuarios de agua indígenas y campesinas, en contextos concretos. De esta manera se busca adquirir un conocimiento más profundo sobre:

- la dinámica y los mecanismos de los procesos de *acumulación* de agua y de derechos de agua, en términos de clase, género y etnicidad;
- el contenido, la naturaleza, la dinámica y las *contradicciones* estructurales de los *conflictos* resultantes; y

- las oportunidades para las *estrategias multiescala de organizaciones de base y actores de la sociedad civil* que buscan maneras de hacer frente a la injusticia hídrica y resolver conflictos relacionados con el agua, relacionando diferentes ámbitos institucionales y políticos.

El proyecto teórico y político-social de la alianza consiste en estudios de caso comparativos de varios países de América Latina, pero también de Asia, África, Europa y América del Norte. El afán es buscar una combinación de trabajo teórico de vanguardia con la capacitación, la difusión y la incidencia política, para identificar, entender y hacer frente a los procesos de acumulación y conflictos de agua, apoyando al diseño interdisciplinario de estrategias de desarrollo de agua, que apoyen a los grupos de usuarios política y económicamente más vulnerables, y al desarrollo más equilibrado a más largo plazo.

*Página Web:* <[www.justiciahidrica.org](http://www.justiciahidrica.org)>



«Esta publicación se ha realizado  
con la ayuda financiera de la Unión Europea.  
El contenido de este publicación  
es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente  
refleja la posición de la Unión Europea.

ALFA, Programa de cooperación entre instituciones  
de educación superior de la Unión Europea y América Latina».