

CEPI

**DOCUMENTO DE
TRABAJO**

No. 23

**Los Conflictos por Agua
en América Latina**

Paula Mussetta

Mayo 2010

Los conflictos por agua en América Latina.¹
Documento de trabajo.²
Paula Mussetta.³
CEPI-ITAM.

Introducción.

El presente documento recoge los avances de una investigación desarrollada durante cuatro meses en el CEPI, ITAM.

El objetivo es adentrarnos en el campo de estudio de los conflictos por agua en la región, con la intención de acercarnos a la constitución de un estado de arte del tema para poner *en blanco y negro* la situación -empírica y conceptual- del campo. Es probable que el concepto “estado del arte” exceda el alcance del presente documento, pero es hacia allí hacia donde pretende encaminarse, y creemos, debería continuar esta investigación. Creemos que la importancia de contar con un estado del arte reside en la necesidad de un marco de conceptos y categorías para guiar el estudio de los conflictos por agua en la región latinoamericana.

Esta necesidad se funda en una hipótesis general:⁴ con importantes excepciones, el campo de estudios de los conflictos por agua está marcado por dos tipos de trabajos:

Por un lado, *estudios de caso pobres teóricamente*. Se trata de densas descripciones de casos únicos altamente detallados, acotados en el tiempo y en el espacio.⁵ Estos estudios sirven de fuente de segunda mano para otros estudios y derivan por lo general, en abstractos planteamientos sobre los derechos humanos o en –también abstractas- listas de recomendación de reformas en las instituciones políticas de manejo del agua.

Por otro lado, *algunos enfoques dominantes* se repiten una y otra vez, dejando de lado algunas valiosas contribuciones de la tradición sociológica del conflicto. Este grupo de investigaciones, ofrecen una batería de herramientas de análisis y los casos ilustran las teorías y se esfuerzan por ajustarse a ellas demostrando su utilidad. En este grupo caben los estudios de la sociología del conflicto que toman como base del análisis las teorías de los movimientos sociales y la acción colectiva (Reboratti, 2007; OSAL 2005; Laraña, et al., 1994) o del ámbito de la resolución de conflictos (Susskind et. al., 1999), la sociología ambiental (Catton y Dunlap: 1983; Franklin, 2002), entre otros.

¹ Este trabajo fue posible gracias al apoyo recibido por parte del CEPI y del Departamento de Relaciones Internacionales del ITAM, particularmente, de Natalia Saltalamacchia y Hazel Blackmore. Asimismo, agradezco la colaboración de Mauricio López Méndez, estudiante de la licenciatura en Relaciones Internacionales de este Instituto, por su valiosa asistencia en las tareas de investigación. También a Ana Laura Velasco, Juana Gómez y Rosa Martha Soto, por la colaboración que me brindaron a lo largo de estos cuatro meses de estancia en el Centro.

² Versión preliminar. Favor de no citar este documento.

³ Doctora en Ciencias Sociales. pcmussetta@gmail.com

⁴ Sin contar la hipótesis de la creciente importancia del *issue* agua y de la proliferación de los conflictos asociados a ella.

⁵ Este aspecto nos lleva al dilema que se ha presentando en la sociología del conflicto acerca de los alcances que debería tener una teoría. Ver: Clinton Fink, 1968.

En ambos casos, los trabajos comparten una debilidad, y es la insatisfacción que dejan sus resultados, recomendaciones y conclusiones: o proponen panaceas institucionales para resolver problemas a pequeña escala; o son indiferentes en cuanto a la dinámica social más amplia y los procesos sociales generales en los que se insertan los conflictos. Estas ideas constituyen el piso y punto de partida de este documento.

Una aclaración metodológica que es necesario remarcar es que este trabajo es un “meta-análisis” porque analiza estudios sobre conflictos de agua, y los conflictos sólo se ven a la luz de las miradas de los investigadores. Esto constituye una limitación de este trabajo, porque obtiene una lectura sesgada que no permite ver en todos los casos algunas aristas. Aún así, constituye un valioso ejercicio que establece una base sobre la cual plantear los lineamientos fundamentales para plantear las preguntas adecuadas para el estudio de los conflictos.

El procedimiento de la investigación consistió en la revisión de cuarenta estudios sobre conflictos por agua en: Panamá, Brasil, México, Bolivia, Argentina, Perú, Guatemala, Uruguay, Ecuador, Venezuela, Colombia, El Salvador, Chile y en el estado de Colorado en los Estados Unidos. Mediante una ficha de vaciado de información, se elaboró una base de información cualitativa que contiene las variables y dimensiones más importantes y que nos interesaba relevar.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, y luego de señalar por qué creemos importante estudiar conflictos, abordamos la pregunta ¿de qué tratan los conflictos por agua? Seguidamente, proponemos una definición de conflictos por agua, destacando la presencia en ellos de componentes sociales por sobre los ambientales. Tercero, reseñamos los actores más importantes y las modalidades que adquieren en los conflictos. A continuación, abordamos un problema de las teorías sobre conflictos para intentar establecer la pertinencia del recorte del objeto de análisis “conflicto”. Luego, señalamos los hallazgos y recomendaciones generales que los estudios realizan y por último, concluimos con una selección de *temas adyacentes* a los conflictos por agua, por los cuales creemos que es necesario orientar los futuros estudios.

¿De qué tratan los conflictos por agua?

Antes de comenzar a responder esta pregunta, queremos señalar algunas razones por las que creemos importante estudiar conflictos. Por la necesidad de tener información cierta, concreta y profunda sobre ellos, que sirva principalmente a los operadores políticos. Se dice mucho, que lo que falta son instancias para la resolución de conflictos, cuando antes que eso falta conocimiento informado para tomar las decisiones correctas. Porque son claros reveladores de problemas. Porque no son alteraciones del orden que haya que “corregir” por desviadas sino formas en que se procesan las relaciones sociales. Porque tienen un alto potencial de productividad social: producen actores, órdenes, relaciones, identidades, espacios, territorios.

Ahora sí, ¿cuál es el tema de los conflictos por agua? No queremos evaluar la esencia de los conflictos por agua, porque creemos que no existe algo como tal. Más bien, queremos ver las tendencias más comunes que se presentan en las experiencias en la región. Siempre es

posible determinar una *base material* o base objetiva que en general es considerada como el tema o el motivo del conflicto o el problema, su detonante. Pero no siempre esa base es lo más importante del conflicto -como veremos luego-.

Los eventos problemático/conflictivos en torno al agua se refieren a situaciones de:

-Efectos generados por instalación de proyectos productivos, con distintas implicaciones. Una de ellas, es respecto a la probabilidad de que éstos dejaran sin agua a comunidades aledañas, y los implicados en el conflicto son afectados directos. O bien, la oposición a este tipo de instalaciones es por peligro de contaminación especialmente en cuencas en sectores vulnerables. En estos casos se demandan tareas de saneamiento, y le problema muchas veces pasa por la existencia de diferencias en el modo de gestión del saneamiento y en la valoración del daño.⁶ Los casos trabajados de exigencia de rescate de acuíferos, hacen valer motivos sanitarios, no ambientales.

Otra modalidad que adquieren los conflictos por instalaciones de proyectos productivos, es el establecimiento de una demanda cargada de un alto contenido local – territorial. En estos casos, pero no se trata de oposición al desarrollo como modelo general sino a un desarrollo específico en *mi* territorio cercano, pero tal vez sí en otro lugar.⁷ Pero por lo general, este efecto no aparece porque es más común encontrar problemas relativos a proyectos ya instalados, por lo tanto se trata de (revertir) daños ya hechos. Es decir, el problema más común es no tanto para prevenir sino para subsanar efectos ya producidos. Otro aspecto es la oposición entre paradigmas de la conservación y el desarrollo. En estos casos siempre existen elementos “objetivos de evaluación de impactos” pero mucho termina siendo interpretado por los sujetos, y allí las diferencias.

- Diferencias de cosmovisiones respecto a la gestión de acueductos.

La principal diferencia que se plantea es entre una gestión privada/estatal/comunitaria-social. Esto sucede en ámbitos no urbanos, cuando se introducen lógicas y sistemas de gestión privada que modifican -en el mejor de los casos y en los peores eliminan o anulan- los sistemas de organización comunitaria de la gestión. Muchos de estos sistemas han sido desarrollados por necesidad ante el abandono o desatención del estado y han logrado funcionar exitosamente por décadas. En ocasiones, lo estatal viene de la mano de lo privado, porque es el Estado el que crea las condiciones. Las comunidades cuentan con alto grado y largo tiempo de organización social de la gestión. En este tipo de conflictos, uno de los casos (de exitoso resultado) más notable es la llamada “Guerra del Agua en Bolivia”, que terminó siendo una lucha y conquista de derechos. Pero esto también sucede en otros países, por ejemplo Colombia.

⁶ Por ejemplo, ¿es o no zona de emergencia sanitaria?

⁷ Este es el llamado efecto NIMBY, por sus siglas en inglés, *Not in my backyard* (no en mi patio). Pero cuando se hace valer este argumento de no en mi territorio, el conflicto se deslegitima como en el caso del movimiento en contra de la instalación de papeleras en el río Uruguay. En estos casos para amortiguar el efecto y la deslegitimación se hace valer un elemento de atribución de significado al territorio. Pero de todas formas, es un componente importante para la pérdida de legitimidad de la demanda. Ver Merlinsky 2009.

- *Dificultades de acceso y escasez.*

Los conflictos motivados por este asunto, adquieren también diferentes modalidades:

- ✓ En el campo, las formas más comunes que adopta este asunto es, por falta de agua para riego y consumo y casos de disputa entre dos comunidades por un mismo nacimiento de agua. Se suma, la falta de apoyo estatal para rescatar experiencias ancestrales que logran “resolver” el abastecimiento.
- ✓ En lo urbano, la escasez obedece al problema de la urbanización descontrolada, la pobreza y desigualdades sociales.

- *Cuencas compartidas.*

La modalidad más común en este tema es la instalación de algún emprendimiento en un país que afecta a otro o la necesidad de solucionar el abastecimiento para la población de dos países. En ambos casos, se argumenta la falta de nichos propios para el tratamiento de estos problemas: según los estudios, no existirían las herramientas o instituciones propias conflictos transfronterizos, y cuando existen son obsoletos. Tampoco hay claridad en los derechos sobre qué le corresponde a cada país. Los conflictos transfronterizos no tienen un nicho propio, y lo requieren, porque no pueden ser resueltos con las herramientas de los domésticos ni tampoco encajan en la lógica de la política ambiental global. (Gudynas 2007) Asimismo, las prolongadas sequías, afectan el uso agrícola en la frontera México –Estados Unidos.⁸

Otra faceta de este tipo de problemas, es el diferente estado de regulación de las aguas superficiales y las subterráneas: en el caso de la frontera norte de México, por ejemplo, las primeras están completamente asignadas a distintos entes gubernamentales de los dos países, en tanto las subterráneas están sobreexplotadas y no tienen regulación.

En otras ocasiones, en un conflicto dos estados (nacionales o no) tienen derechos a intervenir. En el caso México-Estados Unidos es el Estado Federal mexicano contra los estatales estadounidenses.

-Por último, encontramos conflictos por temas relativos a motivos “de la naturaleza” (por oposición a la gestión). Entre ellos el cambio climático, la baja en los niveles de disponibilidad por falta de lluvias. Se sostiene que es más probable que las cuencas con alta variabilidad en la disponibilidad, se vean afectadas por conflictos. *Pero siempre aún*

⁸ La deuda mexicana y el afán de los gobiernos locales y estatales mexicanos por querer salvar lo que queda de la agricultura, han sufrido una instrumentalización política por los agricultores texanos y los políticos mexicanos. México está en una situación difícil ante EU porque los políticos texanos obstaculizan la llegada de fondos federales norteamericanos a programas mexicanos. La alternativa es suspender el flujo de agua del río Colorado en el Valle de Mexicali. La deuda de agua lleva a acuerdos parciales, son parches que no llegan al fondo. México empezó a pagar, pero por un amparo interpuesto por agricultores mexicanos, en 2001 suspendió el pago.

Los primeros conflictos surgieron a finales del siglo 20 por la ocupación de la vertiente norte de la cuenta del río Bravo, disputas que debieron ser mediadas por tribunales locales, estatales (federales en Estados Unidos) e internacionales en el caso de México.

empezando en este aspecto natural, el problema deriva en algo relativo a la gestión u organización del recurso.

Llama la atención, que los estudios se dedican más a lo no urbano que a lo urbano. Esto contrasta con un análisis de lo que aparece en la prensa -en México por lo menos-.

Tampoco se vieron estudios que relacionen los dos problemas (campo-ciudad), esto es un hueco encontrado. Existe un corte entre lo rural y lo urbano, como temas que no se tocan. El único caso donde aparece claro el problema relacionado entre el campo y la ciudad es en la frontera norte: “Allí, surgen mercados de agua que transfieren agua agrícola para uso industrial. Los agricultores, son los que tienen derecho tradicional de uso de agua, y ahora tienen que acudir al trueque de agua. La zona urbana sufre desabastecimiento, y la zona rural por mala calidad, por pesticidas, herbicidas que contaminan. EL TLC del 93 no protege este tema.” (Bustillos Durán 2004)

Podemos agregar algo en este punto sobre los temas de los conflictos, en algún momento que estudiamos cómo se procesa el asunto agua en la prensa, allí encontrábamos que algunos temas no salen en la prensa. Vemos que esos que no salen en la prensa son los que sí salen en las investigaciones. Salvando las distancias de los intereses de la investigación y los de la prensa, sí vale la pena mencionar cómo se constituyen como dos ámbitos opuestos en la construcción de una narración del problema del agua. Si bien es esperable esta diferencia, es interesante poder decir algo sobre de qué se trata esa diferencia. El protagonismo del Estado es un gran tema de contacto entre los dos ámbitos. Pero los temas ausentes de la prensa son los organismos internacionales -que liberan créditos junto con lineamientos de acción-; la propiedad del agua: no hay referencia alguna a la propiedad del recurso, ni la de la federación -como elemento para definir o resolver algún diferendo- ni la de otros actores que la reclamen como propia -los agricultores dueños de la tierra por ejemplo-. Otro gran ausente es la empresa o inversión privada, como amenaza y como propuesta; así como las definiciones del marco jurídico del agua.

Encontramos allí, problemas antes que conflictos, y de gestión, de acceso y contaminación urbana, en ese orden. En los periódicos encontramos una imagen plana del asunto, superficial y unidireccional: hacia el Estado. En los dos ámbitos se construyen problemáticas diferentes.

2. ¿Componentes ambientales y/o sociales?

Ahora bien, en la identificación de esta “base” que señalamos más arriba, no acaba el conocimiento del *contenido* del conflicto. Aunque existen hechos concretos que provocan las diferencias entre los actores, un conflicto es una construcción social, es decir, es una manera de entender lo que está sucediendo. Por lo tanto no existe una única definición sino múltiples interpretaciones de esa realidad. Los actores dotan los hechos de significados a partir de una serie de elementos: contextos históricos, trayectorias, ideas, recuerdos colectivos, preceptos éticos, discursos políticos. Por lo tanto además de la base material que dispara el conflicto existe un complejo universo simbólico desde el cual los actores despliegan las interpretaciones de insatisfacción o contenciosas de la realidad y, en consecuencia, desarrollan ciertas prácticas.

Los conflictos por agua han sido estudiados bajo diferentes denominaciones: conflictos por recursos naturales, conflictos ambientales, sociales, socioambientales, entre otras maneras de nombrarlos.

Estas son algunas de las definiciones de conflictos que encontramos en los estudios analizados.

Por un lado, definiciones “fragmentadas” o especializadas, como por ejemplo *conflictos ecológicos*, por la conservación de un recurso natural común o bien, *conflictos ambientales*, en referencia a oposiciones entre actores sociales en razón de divergencias suscitadas en el proceso de apropiación y transformación de la naturaleza y los sistemas tecnológicos que sobre ella intervienen.

Antes definiciones, aquí proponemos la necesidad de tomar en serio una base “social” común a estos conflictos. Y en esto coinciden muchos de los trabajos: la mayoría reconoce el carácter multidimensional de estos conflictos, en diferentes sentidos.⁹ Las siguientes son algunas de las definiciones encontradas en esta línea. Los conflictos por agua son definidos como *socio-ambientales*. “Si bien es evidente la presencia de la temática ambiental, ésta a veces puede no estar asociada a las visiones clásicas de la conservación ni tiene por qué ser llevada adelante por grupos ambientalistas”. (Gudynas 2007) Es decir, los conflictos por agua implican algo más que lo meramente ambiental, algo más que defensa de la conservación, evitando así la caracterización de “ambientalista”. (Merlinsky 2009) En los casos donde se organizan movimientos, son más cercanos a la lucha social que a la lucha ambiental. Otra definición de conflicto *socio-ambiental* que encontramos es la siguiente: se estará haciendo referencia a las manifestaciones de la necesidad de transformación de las estructuras de dominación y “ajuste” de las relaciones sociales y económicas que se “generan a partir de las disputas en la dinámica de acceso y control a los recursos naturales” (Sabatini y Sepúlveda, 1997: 52) Es algo más que ambiental porque se trata de modificar las formas de control de los recursos naturales.

En alguna ocasión, no sólo se propone una definición que exceda lo ambiental, sino una que sea netamente *político-social*. Por ejemplo, en países como Bolivia, la acción colectiva y conflictividad del futuro gira menos en torno a un “simple” o fácilmente traducible conflicto entre capital y trabajo, y cada vez más en torno a lo que algunos han llamado la política de las necesidades básicas o de sobrevivencia (acceso a tierra, agua, capital para el trabajo informal, el derecho al trabajo mismo) (Kruse: 2005)

Según lo que observamos en los estudios, el agua cumple dos posibles funciones o papeles diferentes: aún siendo el objeto de confrontación, la disputa por un lado puede ser por el agua asociada a una noción de naturaleza, como parte de un recurso paisajístico del entorno en donde se reclaman derechos ambientales y ciudadanos. Por otra parte, el agua puede ser disputada como un recurso necesario para la producción y reproducción de los medios de vida. Este es otro elemento que apoya nuestra decisión conceptual, ya que es esta segunda

⁹ Incluso en ocasiones, el sentido del debate ambiental también puede ser inverso: se hacen valer argumentos ambientales para permitir la explotación de un recurso (como ha sucedido con algunos actores en El Mutún, en la frontera de Bolivia-Brasil) o incluso se protesta contra organizaciones conservacionistas (en Perú, organizada por quienes aprovechan los recursos forestales y fauna local).

manera la que adoptan los conflictos por agua en la región. Esto sin duda apoya nuestra propuesta de definir los conflictos por agua como conflictos sociales.

Como sostienen muchos autores, el ambientalismo latinoamericano, a diferencia del europeo, está altamente asociado a cuestiones sociales relativas al (sub)desarrollo. (Gudynas, 1992, citado en Merlinsky 2009: 36) Giarraca (2006) por ejemplo sostiene que, las protestas ambientalistas en América Latina tienen como rasgo común que se trata de disputas en donde están en juego los bienes naturales como generadores de riqueza. Asimismo, “el subdesarrollo se conjuga con los problemas ambientales, y la pobreza expresa una larga historia donde la explotación del hombre está asociada a la depredación de la naturaleza” (Gudynas, 1992:106). Existe por lo tanto, una asociación inseparable entre los problemas sociales y ambientales. Esto ayuda a entender por qué los conflictos por agua implican y sacan a la luz disputas más profundas.

Entonces, a partir de lo que vimos en los casos, aquí optamos por definirlos como una variedad de *conflictos sociales*. Porque son antes que nada *procesos sociales* en donde entran en relación actores sociales e institucionales como el estado y las empresas. Después de haber revisado una cantidad considerable de conflictos por agua tenemos elementos para proponer esta definición y fundamentar nuestra decisión conceptual. *Los conflictos por agua constituyen un tipo de conflictos sociales en los que el recurso natural AGUA tiene un lugar preponderante en el núcleo de la disputa. Es social en su primera y más general definición, y es susceptible de adoptar diferentes connotaciones y generar implicaciones que acentúen un aspecto más que otro dependiendo de los casos: algunas de tipo ambiental, o bien identitario-cultural, territorial, político, de distribución de riquezas, geopolítico, de desarrollo local-regional.* En los conflictos por agua la disputa no es ni exclusiva ni principalmente por motivos ambientales sino más bien económicos, políticos, de identidad, culturales, territoriales. Antes que una demanda por un valor ambiental, encontramos una colisión entre el espacio económico y el espacio vital; una inflexión en la comprensión simbólica *pero especialmente material* de la cuestión ambiental. (Merlinsky 2009: 7-9).

No optamos por incluirlos bajo el paraguas más específico de “conflictos ambientales” porque, aunque los argumentos que refuerzan un contenido ambiental casi siempre están presentes, no siempre lo *ambiental* es el que predomina, no es el núcleo de la disputa. En todo caso podremos decir que son conflictos sociales con contenido ambiental cuando se alteran las relaciones preexistentes entre una comunidad y su entorno o a la inversa, cuando una comunidad decide cambiar la vinculación con el medioambiente afectando los intereses de alguien más. (Folchi 2001). Los conflictos por agua, despliegan una manera particular de evaluar el estado de la situación del algún aspecto del agua y contienen a la vez una definición del tipo de relación que se quiere establecer con ella.

Tal vez, no sea en definitiva tan importante cómo se lo defina al conflicto. En este caso, creemos que la definición amplia de conflicto social resulta útil para el tipo de análisis que queremos desarrollar. La importancia de las definiciones es que ellas nos abren caminos y cierran otros. Esto es lo que queremos rescatar y por eso adoptamos este en particular. Que los conflictos por agua sean conflictos sociales, nos lleva a identificar temas adyacentes

que emergen en los estudios de los conflictos por agua, y hacia donde quisiéramos orientar el cierre de la presentación.

3. *Importancia de los actores de los conflictos.*

Si queremos desarrollar una perspectiva sociológica de análisis de conflictos, es imprescindible preguntarnos por los actores. ¿Qué tipo de actores aparecen en la arena del conflicto de los casos analizados? La recurrencia del Estado y de las organizaciones socio-comunitarias de gestión del agua, llevan a que los organicemos en dos: estatales o no estatales.

➤ Actores estatales.

El estado –como institución general- aparece siempre. Pero de diferentes maneras. *En los casos de problemas en cuencas compartidas transfronterizas*, el Estado Nacional figura como un actor comprometido y que tiene que actuar, en tanto “parte o actor comprometido” en el conflicto. En la frontera norte de México cada país se implica de manera diferente (Federal en México, y Local-regional en EU) En algunas ocasiones, los gobiernos no disienten sobre la valoración ambiental y disputan sobre modalidades de gestionar los daños ambientales. En otros como en las papeleras del Rio Uruguay disienten y se suman como actores al conflicto.¹⁰ Aquí los conflictos toman otras dimensiones, y se tratan como problemas que atañen al Estado.¹¹

Pero su contundente presencia en el análisis de los estudios trabajados no es en tanto actor parte de los conflictos sino por su responsabilidad al establecer los marcos y arreglos institucionales que determinan y condicionan los conflictos, no por ser actor directamente implicado. Al Estado se lo hace presente cuando se habla de leyes generales de agua, o de planes privatizadores. El Estado por lo general es el marco, y casi siempre la discusión se encuadra en el tema de las políticas y las normas del Estado nacional. Y a pesar de esta contundente presencia, no siempre encontramos “nacionalismo metodológico” –esto es, análisis que recaigan el peso de la explicación/solución en el Estado nacional- sólo cuando se dan recomendaciones institucionales generales de las leyes y políticas que hay que cambiar.

No es que el Estado nacional no sea actor, pero en los análisis se refleja más rol de “marco del problema”. A la vez, como se prioriza este rol, nos es presentado en los análisis como un actor en bloque, u homogéneo. Pero no hay una mirada de las dinámicas de poder y negociación entre los niveles. (Luego veremos en el caso más concreto del derecho que los análisis tienden a una visión estática del mismo, como algo dado.)

En muy pocos casos se analiza la relación entre los poderes de gobierno: ejecutivo, judicial y el productor de leyes, sólo cuando no coinciden en algún aspecto particular y tienen diferentes ideas respecto a lo que debe suceder (en el caso de Colorado). Quien está ausente en los análisis, es la autoridad ambiental nacional. El agua parece ser un asunto del poder

¹⁰ Sobre estas instancias suprarregionales, el TLC no sólo es el espacio de consulta y cooperación para modificar el marco de la política mexicana en materia ambiental sino que además permite la intervención directa de los órganos del tratado en la gestión del gobierno mexicano. (Un caso ejemplar es el de la indemnización por el caso Guadalcázar).

¹¹ Otro caso donde se le da protagonismo -como marco- pero también como actor es en el caso boliviano. Allí evidentemente hay un antes y después de Evo Morales. Y el conflicto toma un giro definitivo según la participación del Estado.

ejecutivo, no de las instancias especializadas en ambiente o recursos naturales. Sí aparecen, pero no son protagonistas porque cuando aparecen, están subordinadas a la importancia del actor “estado en general”.¹²

En otras ocasiones, el análisis sí discrimina niveles de gobierno.

El *nivel estatal o provincial*, no es particularmente importante por sus funciones. Excepto en algunos países como Argentina. Allí, los gobiernos provinciales tienen intervención sobre los cursos de agua, debido a que la Constitución de la Nación Argentina, les concede la autoridad originaria sobre los recursos naturales en su territorio. Por este motivo en conflictos en los que se pone en juego la gobernabilidad de una cuenca, habitualmente están involucrados. (Merlinsky 2009)

El *municipio* tiene también un protagonismo marcado. Esto se debe a sus variadas pero fundamentales responsabilidades. Esto es algo que se repite en general en todos los países. De esta forma, el municipio aparece implicado en algunos conflictos por su competencia para otorgar, quitar o ratificar permisos de concesión. También tienen en sus manos la aplicación efectiva (por acción u omisión) de los criterios de ordenamiento del suelo. Estas tareas lo vuelven un actor dotado de poder para interferir en el proceso conflictivo y es notable cómo en casos tan importantes como el de Bolivia, el municipio tiene la oportunidad de incidir en los resultados.¹³ A pesar de la importancia de estas determinantes tareas, muchas veces se ve vulnerable. Se argumenta que la asignación de responsabilidades en los municipios, generalmente no está acorde con su capacidad institucional, por ello podemos observar deficiencias en cuanto a la calidad y cobertura del servicio. Este es un ejemplo, que permite visualizar el sinnúmero de limitaciones presentes en los municipios del país. (Sanchez 2007) El comentario se refiere a Guatemala pero se replica en la región.

Una debilidad que presentan varios análisis es entender al municipio, otra vez, como un actor independiente y aislado, o como si fuera el único representante del Estado. El papel de los espacios locales es especialmente importante porque opera en la construcción y reconstrucción de identidades, donde se consolidan recursos políticos y de poder, institucionales y sociales que luego serán canalizados en la arena estatal y nacional.¹⁴ Pero esto no lo vemos en los análisis.

Las “posiciones” de los actores en el conflicto, son importantes, pero es importante además, obtener una *mirada dinámica de sus prácticas*. Por ejemplo, la importancia de los recursos a disposición de cada grupo de actores no es fija ni dada, más bien la capacidad para movilizarlos es variable y depende de los movimientos que se hagan –y de esto depende en gran medida el desenlace de los conflictos.-

El “estado inicial” de las relaciones entre los actores que se ven involucrados en un conflicto no es inmutable. La importancia de identificar la dinámica entre ellos es que muestra las posibles (re)elaboraciones de estrategias, posiciones y actitudes por parte de los actores: alianzas y negociaciones; alejamientos y quiebres, son los aspectos que deberían resaltarse en el registro de los conflictos que nos alejan de una visión estática y fotográfica del mismo.

¹² Esto también contrasta con lo que pasa en la prensa mexicana respecto al agua. En este país sí es notable las referencias a la Conagua cuando se habla del agua y sus problemas en los periódicos

¹³ En Guatemala, por ejemplo, la responsabilidad de suministrar el recurso recae sobre las municipalidades, en cuanto al área urbana. En el área rural la situación es diferente, dado que son los comités de agua o bien los consejos de desarrollo los que están a cargo de la labor (Foster y Araujo, 2002).

¹⁴ Pinillos y Sassaroli (2005) citados en Reboratti (2007).

Y esta dinámica es especialmente interesante en el caso de los actores estatales, la autoridad del estado no está concentrada sino que en general existe una *distribución territorial del poder político*. Es decir, existen relaciones de autoridad y poder -en cada caso concreto- entre un nivel federal, estatal y municipal. Se crean de esta forma las condiciones en las que otros actores se constituyen como interlocutores -válidos, legítimos- de estos actores políticos. Esta es una categoría interesante de análisis porque las jurisdicciones administrativas disponen de diverso grado de autonomía de la nacional. Así, la relación entre el Estado central, los estados federados y los gobiernos locales no debe ser entendida necesariamente en términos jerárquicos estáticos sino más bien como arenas de autonomía institucional. (Luca y Pinillos 2007: 15)

Por último, otro tipo de actor asociado al estado es uno de tipo regional, supranacional. En el ámbito regional, la producción de legislación ambiental corre con desventaja en relación a la definición de acuerdos de integración económica o política. No existe aún un marco regulatorio sobre los procedimientos de evaluaciones conjuntas de estudios de pre-factibilidad e impacto socioambiental de emprendimientos de estas características en cuencas compartidas. (Merlinsky 2009) A la política internacional, le falta contenido ambiental. En México, en la frontera norte existen tratados firmados en el marco de la Comisión Internacional de Límites de Aguas, donde la firma de las actas ha permitido resolver controversias e instrumentar soluciones comunes y de cooperación. Pero están desactualizados. Hay que renegociar los tratados y no puede haber una estrategia unilateral de manejo. (Bustillos Durán 2004)¹⁵ Pero en el caso del Mercosur, aun existiendo instancias específicas, como la Comisión Reguladora del Río Uruguay, en una cuenca compartida, a la hora de atender los problemas no estuvo a la altura de las circunstancias y el problema rápidamente dejó obsoleta esta instancia.

En los estudios analizados no encontramos una lectura de estas interdependencias y mutua relación entre los espacios político-institucionales local, subnacional y nacional.

➤ Actores no estatales, intento de clasificación.

Los actores no estatales se presentan de dos maneras en los análisis revisados.

Como actores *colectivos, organizados* e implicados en la gestión del agua como recurso de uso común, o *como usuarios afectados* pero no necesariamente implicados en la solución del conflicto. En este último caso, en ocasiones no existe una voz del actor social y el estudio parece ser una de las voces (el estudio es la voz del problema). En otros casos se

¹⁵ Algunos de los tratados que regulan las aguas en la frontera: *Convención para la equitativa distribución de aguas. (tratado de 1944)*. Ese tratado prevé qué hacer en situaciones de extrema sequía pero no especifica qué es extrema sequía. Los tratados están desactualizados y no protegen el medioambiente. Entre 1944 y 2002 funcionó bien la distribución de aguas (Ambos países tienen cuotas de entrega de agua al otro). Durante 4 períodos, México no pudo cumplir con sus compromisos de entrega de agua, esa es la deuda del agua. Los agricultores de Texas dicen que la sequía no es tan grave como lo estima México, y por lo que dejan de enviar el agua que le corresponde. Estos agricultores sufrieron pérdidas. Los agricultores mexicanos también tuvieron pérdidas por lo mismo, y pusieron una demanda a la Conagua, pidiendo indemnización. Sandra Bustillos Durán, 2004.

trata de actores que se organizan en torno a un problema particular, con diversos grados de consecuencias.

Sólo en algunas ocasiones estos actores no estatales son los más importantes del conflicto, porque en otros, aunque se reconoce su importancia, se subordina al estado, sugiriendo que él debe apoyar y fomentar las organizaciones locales que son las que realmente saben, porque disponen de los conocimientos ancestrales. Aunque se reclama poder y protagonismo, no se reclama estrictamente autonomía, sino que se pretenden lazos de dependencia estatal: concretamente apoyos, materiales pero fundamentalmente reconocimiento jurídico legal: tener un lugar legitimado por la norma. Hay varios ejemplos de esto en los trabajos revisados:

Uno de los casos emblemáticos en la importancia de los actores no estatales organizados, es el de Bolivia. Allí, son los actores no estatales, esto es, los actores sociales y comunitarios los que consiguieron modificar la gobernanza del agua en el país. La movilización campesina cambió las bases institucionales de administración de agua rural. El logro obedeció a un proceso de organización supracomunitaria, es decir, un tipo de organización que trascendiera el ámbito local del conflicto para escalar a uno nacional.¹⁶

Por otra parte los hay urbanos y no urbanos. Los no urbanos, están casi siempre organizados en comités de gestión de aguas o comunidades de riego. Es uno de los temas más importantes en los conflictos de agua, constituyen como veremos luego, uno de los grandes ejes de la problemática. Es más común que los urbanos no estén organizados excepto casos especiales como el de Argentina y Uruguay. En general se los considera como usuarios afectados.

Un dato que llama la atención es la ausencia completa de un actor no estatal internacional como el movimiento ambientalista internacional.¹⁷

Otro tipo de actores son las *organizaciones civiles nacionales*, es decir, no están directamente implicadas en el conflicto sino que acuden y colaboran para que el conflicto adquiera determinados giros. Por ejemplo, en el caso de las papeleras del río Uruguay, la incorporación al conflicto de CEDHA (Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente), tendría luego consecuencias importantes sobre la construcción de la agenda pública ambiental en la Argentina. En efecto, al instalar la cuestión ambiental como “cuestión de Estado”. (Merlinsky 2009) No es nada común encontrar este tipo de asociaciones apoyando un conflicto. No es un tema por lo tanto, del repertorio de la “sociedad civil” urbana y organizada, sino de actores afectados. Ocasionalmente algunas

¹⁶ En Venezuela, una vía de participación comunitaria y que ha resultado innovadora y eficaz son las Mesas Técnicas de Agua. Estas crean un enlace institucional entre la comunidad y los organismos encargados del suministro de agua. Canaliza la participación de la comunidad en forma permanente para obtener, mejorar y vigilar el servicio de agua y saneamiento así como para moldear una cultura del agua que la valore y la cuide. (124-126) El vínculo se establece principalmente con las alcaldías que son encargadas de aprobar financiamiento de proyectos y desarrollo socio-territorial de las comunidades. Parte importante de estas Mesas es promover valores de tolerancia, responsabilidad y el aprendizaje ciudadano de los derechos y deberes que cada miembro de la comunidad posee, así como el encuentro de los saberes técnicos y los populares. (126-127)

¹⁷ Aparece sólo una vez en el caso del conflicto por la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay, pero se señala que sólo apoyo en alguna etapa al movimiento social (asamblea).

organizaciones deciden sumarse en apoyo a una causa relativa al agua. Pero no es algo que aparezca en los trabajos analizados: pareciera que el agua le compete a quien “la sufre”.

Las empresas privadas son otro actor importante pero no como actores directos sino como el fantasma del capital privado. Están personificadas (es importante “identificarlas” para ponerle nombre al enemigo) y también las encontramos asociadas al proyecto privatizador del estado. Y por último, las instituciones de crédito, como marco para crear las bases de los conflictos. Son muy importantes pero aparecen detrás de los actores estatales. Nunca en la escena directamente.

4. Sugerencias y propuestas de los estudios.

Es raro que los estudios se abstengan de proponer soluciones así como también es raro que esas propuestas sean concretas y específicas. Se trata más que nada de exhortaciones abstractas sobre las instituciones y las acciones de los actores. Las más comunes son las propuestas orientadas al Estado, entre ellas, renegociación de tratados internacionales, modificaciones de políticas para la protección ambiental, controles para la no contaminación; modificaciones de leyes y hasta de la constitución, especialmente de los sistemas de derechos de propiedad, rol activo de gobiernos locales y creación de instancias de participación.

Por otro lado, también encontramos propuestas orientadas a la sociedad. En estos casos, mucho énfasis se pone en las organizaciones de usuarios. Se entiende que ellas son y serán la mejor garantía de sostenibilidad para una gestión eficiente del recurso hídrico; su fortalecimiento y participación en equidad de derechos permitirá minimizar las situaciones de conflicto. Pero el empuje debe provenir del Estado, la legislación deberá contribuir a organizar y formalizar a los productores de las zonas alto andinas, actualmente con muy poca representatividad y lamentablemente aún invisibles ante la ley.

Y si bien el apoyo estatal se considera imprescindible, también se sugiere como fundamental que los planes que deben ser formulados por los propios usuarios, pero con la participación del Estado y la sociedad civil, en particular los municipios.

Queda muy claro en la mayoría de los trabajos que del conjunto de usuarios del agua, tanto las comunidades originarias en las zonas rurales, como los ocupantes precarios en las zonas urbanas, son actores fundamentales que deben formar parte en la elaboración de la estrategia de gestión de la cuenca, por el rol que juegan en la conservación de la biodiversidad y/o por su conocimiento acabado del entorno.

5. ¿El conflicto empieza en lo visible?

Al revisar los casos se nos presenta una dificultad que creemos necesaria resolver. Los trabajos que estudian conflictos por agua, estudian aquellos casos en los que existe algún tipo de manifestación o expresión, generalmente social, de los conflictos: movimientos sociales, acciones colectivas o actos violentos, en los que grupos de la sociedad civil demandan, protestan o con alguna otra manifestación expresan sus descontentos respecto a algún asunto relativo al agua. Este tipo de análisis comparte una característica: estudian los problemas relativos al agua en aquellos casos en los que existe algún tipo de expresión (social).

Pero existe otra cara de la realidad, y es que más allá de lo que se expresa en los conflictos (manifestaciones y expresiones de los conflictos) el *issue* del agua se procesa como *problema* casi siempre (hablar de agua es hablar de crisis de agua) pero no todos esos problemas provocan una expresión social. La expresión social de los conflictos se activa sólo en determinadas ocasiones, por eso no es siempre un buen indicio de problemas, porque deja fuera otros casos. ¿Qué pasa con comunidades desabastecidas que por determinadas razones, no eligen o no pueden acceder a la voz como canal de expresión o manifestación? O con los grupos que ante la desatención o fallas institucionales establecen sus propios sistemas de riego, informalmente, pero no significa que allí esté todo funcionando correctamente. ¿No caben en el campo de los conflictos por agua estas situaciones también? El problema de querer incluir esto último es que es probable que se pierda de vista la magnitud del campo de estudio y se vuelva un objeto inmanejable. Por eso para muchos autores, la expresión social es necesaria para la identificación de los objetos de análisis ya que indican dónde están para estudiarlos.

Las tradiciones teóricas del conflicto se han planteado algo similar a este problema en términos de la diferencia entre conflictos manifiestos y latentes. Se trata de discernir entre estudiar el conflicto “por o a partir de lo que se ve” o estudiar también los aspectos subyacentes del mismo, su dimensión latente. Para muchos es un error limitar el estudio del conflicto a su fase abierta de enfrentamiento o de crisis, cuando debería ser algo mucho más fundamental que eso. (Dahrendorf: 1958, Singer: 1949, Fink: 1968) En contraposición, Patrice Melé (2003) sostiene que este tipo de enfoques reenvían el análisis a las estructuras sociales, a la estructuración de representaciones sociales o de psicología social, los cuales no son muy fructíferos. También desde aquí se argumenta que estas posturas llevan a sobrevalorar las causas del conflicto y minusvalora la propia dinámica del conflicto de cara a explicar su desarrollo y resultados. Sin restar importancia al *cómo* y *por qué* se origina o surge un determinado conflicto, es más productivo pensar en la interpretación y entendimiento profundo de su complejidad. Por eso es que se resalta también la importancia de establecer la propia dinámica del conflicto social, las modalidades que va adquiriendo a medida que se desarrollan los hechos. Las preguntas claves que es necesario hacerse para elucidar este punto son ¿cuáles son los procesos o factores que condicionan a que un conflicto se desarrolle de una manera u otra? ¿Cuáles son las circunstancias que contribuyen a que un conflicto desemboque en movilizaciones colectivas, o en manifestaciones de violencia, o simplemente de resistencia pasiva? En los casos que nos convocan, cada uno de ellos tiene adquiere una modalidad específica, es decir, posee una dinámica propia producto de la conjunción de diferentes factores.

No se trata de negar tensiones estructurales o de la validez de las explicaciones psicológicas, sino de subrayar las situaciones o momentos de acción, de los efectos y significados del conflicto. El riesgo que se corre es el de explicar los conflictos manifiestos por la existencia de conflictos latentes (Melé 2005). Esos otros aspectos deben ser entendidos más bien, como causas de los eventos conflictivos. Esta es la postura que adoptamos en este trabajo, lo cual no quiere decir que dejemos sin considerar los elementos no materiales del conflicto, como las significaciones, aspectos simbólicos, expectativas, entre otros.

Pero esto no necesariamente responde a lo que dijimos antes, acerca de qué sucede con los conflictos que no generan expresiones sociales. De hecho varios de los trabajos analizados,

desarrollan situaciones de este tipo, en las que no se ha generado una manifestación pero que podría llegar a suceder.

Podríamos decir que la importancia de los conflictos latentes o subyacentes, importa para establecer carácter más o menos conflictivo de ciertos contextos locales, para entender por qué un mismo proyecto o un mismo asunto genera una manifestación en un espacio y en otro no. O por qué ciertas molestias pueden ser aceptadas más en un lado que en otro.

Es cierto que necesitamos una punta de visibilidad para verlos, pero, es importante no quedarse allí y de ahí la importancia de desarrollar o rastrear cuáles son las categorías que nos permiten ir a este más allá de lo visible a estudiar conflictos/situaciones problemáticas. Y es aquí donde sostenemos que los enfoques usualmente utilizados para el estudio de conflictos, tienen esta debilidad.

6. Los temas adyacentes a los conflictos por agua.

Transitando de este nivel a uno más amplio en términos de generalidad, nos preguntamos, cuáles son entonces los grandes ejes que los textos dejan ver, por los que pasa la problemática del agua en general pensando en buscar cuáles categorías que atender en el estudio de la problemática del agua.

Queda claro, según lo que vimos en los estudios, que el conflicto por agua se mezcla con otras problemáticas: la tenencia de la tierra, problemas sobre usos del suelo urbano, la contradicción en diferentes sistemas de producción en una región, la resistencia a formas de gobierno centralistas del Estado nacional, la cuestión de los derechos de pueblos originarios, los significados religiosos y culturales asignados al territorio, etc. (Merlinsky 2009: 25) Los trabajos nos hablan de vacíos institucionales y legales, de leyes y derechos que no coinciden con las prácticas, o prácticas que contradicen el espíritu de las leyes. También de políticas obsoletas y programas inadecuados cuya regulación no resuelve ningún problema. Todo esto indica una marcada carga que apunta al sistema político y jurídico. Hemos seleccionado estos grandes temas, por donde creemos debería continuar la discusión y concentrarse la investigación.

➤ *Autogestión local por abandono estatal.*

Este es uno de las grandes problemáticas por donde transitan los conflictos por agua, comunidades deben organizarse forzosamente para abastecerse de agua, y esto sucede en sectores rurales de varios países.

Por ejemplo, en Guatemala, Los comités de gestión del agua en comunidades no contaban con el recurso hasta la formación de los comités, por ende el comité de agua en ambas aldeas siempre ha sido el encargado del abastecimiento del recurso. La estructura y funcionamiento del comité no tiene mucha diferencia entre las aldeas. Existen modos tradicionales de abastecer el agua en las comunidades rurales, gestionada por los Comités porque nadie del estado se hacía cargo del esa tarea.

Estos comités y organizaciones establecen *acuerdos intermedios, locales*. Acuerdo en el cual se prohíbe trasladar el agua hacia otros municipios para evitar la escasez y futuros conflictos por el recurso. Por eso existen actores institucionales ante esta problemática: son los síndicos, que son los tradicionales mediadores de los conflictos por agua. Según la información recababa, alrededor de un 70% de los conflictos se presentan en el nivel local, donde el agua es administrada por comités de agua en las aldeas.

➤ *Autogestión local por “prácticas ancestrales/usos y costumbres”.*

Las modalidades implementadas por las comunidades rurales para captar agua, requieren de apoyo. Los resultados de los trabajos tienden hacia los actores no estatales, el estado debe apoyar y fomentar las organizaciones locales que son las que realmente saben, porque disponen de los conocimientos ancestrales.

Usos y costumbres son las reglas mutuamente entendidas que gobiernan los derechos y la administración del agua dentro de un sistema de regantes o comunidades de riego: cuándo se debe regar, cuánta agua le corresponde a cada regante, el orden en el que los campos individuales han de ser regados, el trabajo o la retribución económica que cada regante debe hacer para el mantenimiento del canal o del sistema y las penalidades por robo de agua o por incumplimiento de responsabilidades.

El paradigmático caso boliviano, en el que los usos y costumbres fueron integrados al sistema de derechos legales reconocidos, muestra que pueden no acabarse allí los problemas. No es todo tan lineal.

Los usos y costumbres para riego necesariamente varían entre sistemas de canales de acuerdo a las cantidades y periodicidad de la disponibilidad de agua, topografía, cantidad de regantes, necesidades según los cultivos locales y condiciones climáticas.

Por lo tanto también pueden variar a lo largo del tiempo en la medida que varíen estas condiciones.

Pero no están libres de que sean utilizados políticamente: uno de los trabajos, advierte que ha sido el de usos y costumbres, un concepto políticamente efectivo y socialmente excluyente. Estas contradicciones sugieren interrogantes sobre la diferenciación social entre los campesinos bolivianos y el movimiento de clase y político de los regantes. PERO advierte que puede ser usado para ocultar la diferenciación de clase y las prácticas excluyentes entre los regantes bolivianos. La otra cara de los usos y costumbres es que es discursivamente desplegado para reclamar los derechos de agua de regantes y la autonomía cultural, pero también oculta los procesos de diferenciación dentro del campesinado boliviano. A pesar de que los regantes de Bolivia no pueden de ninguna manera ser considerados parte de la élite del país, representan una fracción relativamente privilegiada de la clase campesina, una función de dos realidades fundamentales. En primer lugar, el riego es un factor importante en la diferenciación social entre los pequeños agricultores. En la gran altitud y semiáridos Andes bolivianos, el riego, es un complemento las precipitaciones, que ayuda a extender el período de crecimiento, y proteger los cultivos contra las heladas (Guillet y Mitchell 1994). Como tal, el acceso a la irrigación proporciona seguros contra los efectos del clima y la altitud, lo que permite a los agricultores a producir con más confianza. Por otra parte, la mayoría de los campesinos bolivianos (se estima en aproximadamente el 75 por ciento) no tienen acceso al riego, por lo que sus cultivos son más vulnerables a la sequía, las heladas, a estaciones más cortas de crecimiento que las de los regantes. Las comunidades sin riego con frecuencia experimentan mayores tasas de emigración y pobreza. El movimiento de regantes dirigido por FEDECOR y la asociación de regantes nacional representa una minoría relativamente privilegiada de la población campesina de Bolivia (Crespo 2006). Segundo, si bien la FEDECOR, representa a una privilegiada subpoblación hay que reconocer, sin embargo, que los beneficios de los logros

FEDECOR se distribuyen de manera desigual entre los campesinos de Bolivia. Como resultado, los campesinos no regantes deben confiar en la buena voluntad de los regantes para obtener derechos de agua. En este sentido, la nueva ley establece para los regantes una forma de control exclusivo sobre un recurso de uso común, aunque de manera colectiva en lugar de individual. Así, la ley de riego, aunque, sin duda, progresista en algunos aspectos, consolida y codifica la situación privilegiada de los regantes campesinos. ¿Las lecciones del caso para la comprensión de la gobernanza de los recursos? Primero, muestra que debemos tomar en serio la agencia de actores de la sociedad civil que se dedican a las políticas de recursos y las formas culturales y políticas que toman estos compromisos. Los esfuerzos de los regantes para dar forma a la institucionalización de la gobernanza del agua en Bolivia tienen su raíz en identidades sociales históricamente constituidas, sistemas de sentido, medios de subsistencia, y de clase, étnicas y alianzas regionales. Aunque abundan las contradicciones, la movilización de regantes puede ser visto como una respuesta directa a, y el rechazo de la lógica de atomización de la gobernanza del agua neoliberal. Lo segundo es que es el nuevo Movimiento de Agua y la manera que el estado en lo está tomando, es unidireccional en otro sentido: excluye completamente al mercado.

➤ *Agua y tierra.*

¿Se pueden pensar por separado? ¿Es posible establecer una lógica integrada de gestión y administración de los dos recursos? La gestión integral de los recursos naturales, tiende a esto, pero no se mete con el aspecto de los derechos (de acceso y propiedad) sino que se ocupa del “desarrollo sustentable” de esos recursos.

Situación de agua y tierra en los países:

En Perú: El artículo 66.º de la Constitución declara que «las aguas, sin excepción alguna, son propiedad del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible» y que «no hay propiedad privada de las aguas ni derechos adquiridos sobre ellas». Esta norma tiene un espíritu agrarista y, sobre todo, está destinada para los valles costeros (no tiene una prevalencia sobre los ámbitos altoandinos, ni mucho menos para las regiones de selva). Pero hay una tendencia a la privatización influenciada por conceptos neoliberales. (que por definición es un recurso público y común)

En Brasil, los señores de la tierra serán los señores del agua. Porque el agua superficial es estatal pero la subterránea es del dueño de la tierra, lo dice otro artículo de Brasil, no este.

En Guatemala no sólo las subterráneas, sino las superficiales: Las fuentes de agua son un bien privado, es decir, pertenece al individuo si se encuentra dentro de los límites de su propiedad, aun cuando se establece en la Constitución Política de la República que todas las fuentes de agua son de dominio público. Se puede observar el vacío legal e institucional que impide acciones integrales y coherentes en la protección y utilización de los recursos. En primer lugar es importante mencionar que en la Constitución de la República (1985) se establece en el Artículo 127 que todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles, y en el Artículo 128 que el aprovechamiento de las aguas de

los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza que contribuyan al desarrollo de la economía nacional, están al servicio de la comunidad y no de persona alguna. No obstante, el recurso en la práctica es visto como un bien de propiedad privado, debido a que el recurso pertenece al individuo que dentro de su propiedad tenga una fuente de agua y que puede ser comercializado como cualquier recurso. Pero al mismo tiempo, el manejo es responsabilidad de los habitantes sin la intervención de un actor externo, los habitantes de la aldea debían estar a cargo del comité de agua durante al menos un período –una año-, ya que el agua es de todos y, por ende, su manejo tal como ellos definen debe ser comunal.

En Colombia: Asociaciones de Gestión de acueductos entre ellos mismos y con el Municipio, Propietarios de tierras donde está el agua. Esto es secundario, porque los propietarios de tierras donde surge el agua están agotando el abastecimiento, pero no es lo principal del conflicto. Superficial también.?

En Perú: las comunidades se enfrentan por el acceso a las fuentes desde donde sale el agua.

En Guatemala también: las dos comunidades, a través de sus comités se enfrentan y disputan el derecho a la fuente de agua.

Tierra y agua no es un vínculo dado: A menudo los derechos de riego están vinculados a los derechos de tierra y, por lo tanto, los cambios en los títulos de tierras (por ejemplo a través de la reforma de tierras) podrían alterar la distribución de los derechos de propiedad del agua. (Boelens 2009: 33) Pero, ya que los marcos de los derechos de agua son campos sociales relativamente

autónomos, el vínculo con los derechos de tierras de ninguna manera es un hecho dado.

El otro problema es el que se plantea entre las aguas subterráneas y la tierra.

➤ *Racionalidades diferentes sobre el principio con que se va a regular el agua.*

La más tradicional de las dicotomías de diferentes racionalidades (qué cómo, por quién, con qué principios, cómo se toman las decisiones sobre los recursos hídricos, en qué escalas geográficas, y para beneficio de quién.) de administración del agua, es la del *mercado vs el estado vs la comunal*.

Que el estado ceda a lo privado causa problemas pero es la tendencia, pero que esta cesión del estado venga a disolver históricos modelos de gestión social del agua, como ha sucedido en Colombia, es más disonante todavía.¹⁸

En Bolivia, la crítica central del Comité comunal era que la empresa (Bechtel/Aguas del Tunari) venía a capitalizarse con dineros de los cochabambinos consumidores de agua sin

¹⁸ En este país, el usuario prioriza el servicio, por lo tanto apoya a la empresa y no a las Organizaciones como Gestores de los acueductos.

garantías de cumplimiento de programas de inversión u objetivos sociales. Las demandas de la ciudad —tarifas elevadas y dolarizadas, y la pérdida de los sistemas autogestionados— se articularon plenamente con las demandas de los regantes: seguridad en el manejo de sus fuentes. El movimiento logró capitalizar los variados “recursos” que llevaba cada componente de la coalición; dotarse de elementos técnicos; construir y emitir un mensaje compacto y poderoso; creativamente articular un sinfín de iniciativas; y aprovecharse hábilmente de los errores del gobierno

Pero no es la única dicotomía, aun habiendo acordado sobre una de las racionales, por ejemplo, la comunal, se generan todavía tensiones.

Como en el caso de Guatemala: dos aldeas que disputan el acceso al nacimiento de agua, tienen racionalidades diferentes, la *racionalidad individual* de una -Zaculeu Central-, se debe principalmente al limitado acceso al agua, lo cual orienta todas las acciones de eficiencia del sistema a una lógica de mercado (compra – venta del recurso), pero también al control y límite en el uso de recurso por parte de los usuarios como estrategia de conservación y concientización para un buen uso del recurso. En la otra aldea, -El Carpintero- en cambio, la abundancia del recurso permite que la racionalidad se oriente al bienestar colectivo y que el recurso sea de la comunidad, es decir todas las acciones para la organización social y eficiencia del sistema son para el beneficio de la población.

➤ *Derecho al acceso y propiedad del agua.*

Dependiendo de la organización social y política de los derechos de propiedad de agua (quién autoriza el derecho, qué regulaciones y poderes tiene la entidad autorizadora, qué reclamos y poderes están asociados con el derecho del usuario) podemos distinguir entre: regímenes de propiedad pública, regímenes de propiedad privada, regímenes de propiedad común y situaciones de acceso libre.

PROPIEDAD DEL ESTADO: En un extremo del espectro están los sistemas gestionados burocráticamente, en los cuales el Estado o una de sus agencias es el habiente de todos los derechos de toma de decisiones. El Estado determina así la asignación del agua, regula el uso del agua y decide sobre las modificaciones al sistema, inclusión y exclusión de miembros nuevos y la enajenación de la propiedad de la infraestructura y el agua. Al entregar concesiones de agua a individuos o grupos de usuarios, la propiedad permanece formalmente en manos estatales y los derechos de los usuarios se refieren usualmente a privilegios concernientes al acceso al agua y derechos operativos, no de decisión.

PROPIEDAD PRIVADA: En el otro extremo del espectro encontramos los sistemas de propiedad privada. Todos los derechos de acceso y control están investidos en el propietario individual. Excepto en los casos de los dueños de bombas de pozos y de río, la gestión del agua basada en la propiedad privada no es muy común en las comunidades andinas de pequeños propietarios en vista de que el uso del agua de riego normalmente necesita de acción colectiva dentro de una forma particular de organización social. Sin embargo, tradicionalmente las haciendas han constituido instituciones de propiedad privada del agua basadas en la organización del trabajo forzado. Y en la actualidad el número de compañías privadas grandes que tienen concesiones de derechos de propiedad privada está creciendo

rápido. En Chile estos derechos privados están legalizados en el sentido de propiedad real, ya que el derechohabiente tiene todos los derechos de uso, gestión y regulación del agua, de inclusión y exclusión de otros y de enajenación de estos derechos de propiedad.

PROPIEDAD COMUN. Un tercer tipo, los sistemas de riego de régimen de propiedad común, está íntegramente gestionado y mantenido por el grupo de usuarios. Éste es el caso de la mayoría de los sistemas de pequeña escala en los Andes. Son normalmente de propiedad colectiva de comunidades campesinas e indígenas, *ayllus* indígenas y cooperativas agrícolas que tienen control local sobre el rango completo de derechos de acceso, operación y toma de decisiones. De manera general, el aspecto de la gestión necesariamente colectiva es una característica importante que distingue el agua de muchos otros recursos que pueden ser de control individual. Formalmente, las políticas hídricas suelen establecer un régimen de propiedad pública del agua a escala nacional (el agua es un recurso público) mediante el cual el agua a escalas inferiores puede ser mantenida en condiciones de derechos de propiedad pública, privada o común, o una mezcla de ellos. Así, es común que los regímenes de propiedad del agua estén parcialmente condicionados por las regulaciones del dominio público que restringen el poder de toma de decisiones privado o colectivo. Las orientaciones legales difieren fuertemente según el país. Las estructuras de propiedad reales, sin embargo, suelen desviarse notablemente de las estructuras formales. En la práctica, la mayor parte de los derechos de agua en los países andinos (con orientaciones de propiedad ya sea pública, privada o común) se acumulan en poderosos propietarios individuales, tales como terratenientes o empresas, que fundamentalmente tratan estos recursos como propiedad privada.

En las experiencias locales de gestión de agua, surge y echa raíces un sentido denso y hondo sobre los derechos al agua, conferidos por medio de pertinencia comunitaria, trabajo colectivo³⁷, y una constante inversión de tiempo y esfuerzo en el manejo cotidiano de los sistemas. Al igual que con los “regantes”, la creación de un área de concesión monopólica presentaba una amenaza concreta de expropiación de estos sistemas. Es una conquista autoreconocida y reconocida por los demás órdenes.

La Constitución Chilena reconoce la propiedad de derechos de uso del agua totalmente independiente de los derechos de propiedad individual. Existe un mercado de libre transferencia de derechos de uso de agua. Desvinculando a los recursos hídricos con el sistema suelo.

➤ *Contradicciones institucionales: el sistema jurídico y legal no se corresponde con la realidad.*

El conflicto se genera porque la aplicación de las categorías legales del derecho, dejan baches respecto a la realidad sociopolítica, las prácticas, las instituciones, etc. En Perú, por ejemplo, la Ley General de Aguas considera sólo a los usuarios ubicados «aguas abajo» de las bocatomas. Aquellos habitantes (mayormente pobladores altoandinos) que viven en las zonas de origen del agua (puna y jalca) no figuran dentro de la norma, son invisibles para la ley, y esa es una de las causas de la presencia de conflictos interregionales por el uso de fuentes de agua.

Pero esos huecos se llenan de distintas maneras en las prácticas.

Esas prácticas, terminan creando un ordenamiento de reglas y prácticas, que establecen un orden, pero que tampoco es siempre el mejor y deja a todos conformes. Por ejemplo, el estudio de Dosquebradas revela cómo las organizaciones sociales de gestión también se pervierten y dejan de ser la mejor opción.

Esos arreglos locales obedecen en parte al histórico abandono estatal. Como en Guatemala. En otros, tiene más que ver con aspectos culturales e históricos. Pero el resultado es el mismo. Pero sea por un motivo u otro, consolidan ordenamientos locales de reglas y prácticas, que tendrán diferentes grados de institucionalización, según las características del lugar, de los actores, del estado, etc. y no se pueden homogeneizar. Pero dado esto, lo que el analista ve por lo general es que la legislación se separa y deja de lado las costumbres y conocimientos ancestrales, y los campesinos, con un sincretismo práctico, superponen los requerimientos legales con sus prácticas.

La integración de estos ámbitos, debería ser el objetivo? Es posible? Está claro que es parte del problema, pero es también o debería ser parte de la solución, es decir, ¿las soluciones van a venir por la vía política? ¿Debemos esperarlas de allí?

El desfase existe, pero ¿cómo debería ser pensado y desde dónde estudiarlo para que no quede allí en la enunciación del mismo? Porque muchos trabajos allí terminan. Pero en cambio allí deberían comenzar, ese debería ser el punto de partida. El desfase existe, no lo negamos. Es usual ver que las instituciones estatales y sus funcionarios tienen poco conocimiento sobre las constelaciones de derechos de agua locales o simplemente las deniegan y se basan en sus propios antecedentes normativos. A su vez, los contenidos de los derechos locales sólo tienen sentido dentro de un contexto local y pierden su relevancia en otros contextos, por ejemplo, a escala de los marcos legislativos nacionales.

Pero antes que corte y separación, lo que hay es un proceso de apropiación local de estos ordenamientos oficiales. Las prácticas son una mezcla entre las normas oficiales del Estado y las leyes de los proyectos bajadas localmente por actores de las comunidades locales. Lo oficial no está ausente. Las leyes externas son una fuente poderosa de normalización en los sistemas de riego gestionados localmente.

Además, ya que la ley estatal constituye una fuente de poder importante, las comunidades y los usuarios individuales del agua a menudo buscan estratégicamente usar sus reglas, derechos y procedimientos para su propia conveniencia.

Se genera una fuerte interacción entre los sistemas normativos locales ya existentes (por ejemplo, la ley estatal, leyes religiosas y culturales, y normas consuetudinarias) y los repertorios de derechos generados o impuestos por los múltiples proyectos de riego, que a menudo implantan sus propios criterios para la gestión del riego.

La complejidad del cuadro de los derechos de agua no se restringe solamente a las prácticas de gestión de agua y riego. La asignación y distribución están entreveradas dentro de instituciones y redes sociales y políticas y algunas de ellas tienen poca relación con la

gestión del agua en sí misma. Esta calidad a menudo se olvida en los programas de desarrollo, así como en las propuestas de cambio de la legislación sobre el agua y en las políticas funcionales de los recursos hídricos. La formulación y puesta en vigor de los derechos de agua están cercanamente introducidas en los contextos locales y forman parte de los sistemas culturales históricamente establecidos con sus propios valores, significados y símbolos. (Boelens 2009: 27)

El desafío es hacer interactuar la intervención estatal con la complejidad de las leyes locales y hallar caminos a través del cual sea posible llegar a mejores resultados.

Bibliografía.

- Boelens, Rutgerd 2009. Aguas diversas. Derechos de agua y pluralidad legal en las comunidades andinas. En: Anuario de Estudios Americanos, 66, 2 julio-diciembre.23-55. Sevilla, España,
- Bustillos Durán 2004 El agua en la frontera México-Estados Unidos. Revista Araucaria. Universidad de Sevilla. España.
- Catton, Willian Jr y Dunlap Riley [1983] What “Environmental Sociologists Have in Common (whether Concerned with "Built" or "Natural" Environments)” *Sociological Inquiry*. 53 (2-3), 113–135
- Dahrendorf, Ralf. 1958. "Toward a Theory of Social Conflict," *Journul of Corlflict Resolution*, 2, 2 (June 1958), 170-83.
- Franklin, Adrian. 2002. *Nature and Social Theory*. Sage Publications, Londres.
- Laraña, Enrique; Hank Johnstone, Joseph Gusfield (Editores) 1994. *New social movements: from ideology to identity*. Temple University Press, Philadelphia
- Giarraca, N. (2006); “Territorios en disputa: los bienes naturales en el centro de la escena”; *Revista Realidad Económica*. Buenos Aires; N° 226.
- Gudynas, E. Conflictos Ambientales en Zonas de Frontera y Gestión Ambiental en América del Sur. *Gestion Ambiental* 13 (1) 2007 Revista Países de América del Sur.
- Fink Clinton F. 1968 *C o n f l i c t r e s o l u t i o n v o l u m e x i i* Center for Research on Conflict Resolution, University of Michigan.
- Folchi M. 2001. “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres ni siempre ecologistas”, en *Ecología Política*, N 22, enero, Barcelona.
- Kruse Thomas 2005. La guerra del agua en Cochabamba, Bolivia. Terrenos complejos, convergencias nuevas En: *Sindicatos, Nuevos Movimientos Sociales en América Latina*. 2005 Clacso
- Luca y Pinillos (2007); Avatares de la política entrerriana a propósito del conflicto de las papeleras. En: En: Palermo, V. y Reboratti, C. (coordinadores); *Del otro lado del Río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*; Buenos Aires; Edhasa.
- Melé, Patrice [2006] *Pour une géographie de l’action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*. Habilitation á diriger des recherches. Université Francois Rabelais, Tours.
- Merlinsky 2009 Atravesando el Río: La Construcción Social y Política de la Cuestión ambiental en Argentina.
- OSAL [2005] *Conflictos Sociales y recursos naturales*. Revista del Observatorio Social de América Latina. CLACSO. Año VI, Núm.17. Mayo-agosto.

Reboratti, Carlos [2007] “Ambientalismo y conflicto ambiental en el Río Uruguay.” *Del otro lado del río: ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Vicente Palermo y Carlos Reboratti compiladores. Edhasa, Buenos Aires.

[Susskind](#), Lawrence E., [Sarah McKearnen](#) et [Jennifer Thomas-Lamar](#) [1999] *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Sage, Nueva York.

Sabatini, F., Sepúlveda, C.(1997); “Asociaciones de canalistas en Chile: Tradición, poder y legalismo en la gestión de conflictos”. En: Sabatini, F y Sepúlveda, C (editores): *Conflictos Ambientales.- Entre la Globalización y la Sociedad Civil*. Santiago, CIPMA. Págs. 235 a 250.

Singer, Kurt. 1949. *The Idea of Conflict*. Melbourne: Melbourne University Press.

Some conceptual difficulties in the theory of social conflict.