

Referencias uniformes ante la diversidad de las situaciones hidráulicas de América Latina

Récalt Christine *

En el mundo agrícola, el acceso a las tierras constituye uno de los primeros imperativos de producción pero, en las zonas áridas, inmediatamente va seguido por el de las aguas. Estas últimas caracterizadas por su escasez, su dificultad de transferencia y su imposible sustitución constituyen frecuentemente motivos de fricciones entre protagonistas. Las relaciones de poder se revelan entonces en la gestión geopolítica de estos recursos localizados.

En realidad, estas capacidades son extremadamente mal distribuidas y en consecuencia, amargamente disputadas. La posesión, el control y el uso del agua constituyen desde siglos lo que está en juego a niveles importantes para los distintos regímenes políticos como para las instituciones locales.

Durante las últimas décadas, en cuanto a políticas hidráulicas, los proveedores internacionales influyeron mucho sobre las orientaciones proseguidas. Las crisis económicas sucesivas ocurridas a partir de los años ochenta son las justificaciones avanzadas para aplicar nuevos enfoques de gestión. Las estrategias públicas y centralizadas de regulación son sustituidas progresivamente por acciones de retiro de los Estados caracterizadas por delegaciones de servicio a instituciones descentralizadas, a empresas privadas y/o al recurso a un mercado de derechos de concesión.

Desde los años 2000, ante los resultados contrastados de estas políticas internacionalmente estandarizadas, las preconcepciones iniciales basadas en una primacía de la eficiencia y la racionalidad económica se enmendaron. Adoptan hoy un nuevo paradigma de gestión participativa del agua cargada de asociar más ampliamente consideraciones sociales y medioambientales. La Gestión Integrada de los Recursos hidráulicos se aplica hoy a través del mundo (Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, GIRH¹ o Integrated Water Resources Dirección, IWRM² o Gestion Intégrée des Ressources en Eau, GIRE³). Sin embargo, esta orientación se basa en un referencial uniforme resultado de una voluntad internacional de normalización de las prácticas que descalifica los usos tradicionales y a las instituciones locales existentes.

*A primera vista, América
Latina con sus extensos
territorios y sus innumerables
recursos hidráulicos deberían
garantizar una buena
asignación del agua a los
distintos participantes*

Importancia de la agricultura regada

¹http://www.agua-internacional.francia.fr/mexico/rubrique.php?id_rubrique=95

²http://www.usaid.gov/our_work/environment/water/what_is_iwrm.html

³http://www.waterlandpeople.net/pdf/fr/info_General/Focus_1_03_Gestion_Integree_Ressource_Eau_FR.pdf

* Récalt Christine Doctorat d'Économie Politique Internationale. Université des Sciences Economiques Pierre Mendés France (UPMF) de Grenoble.

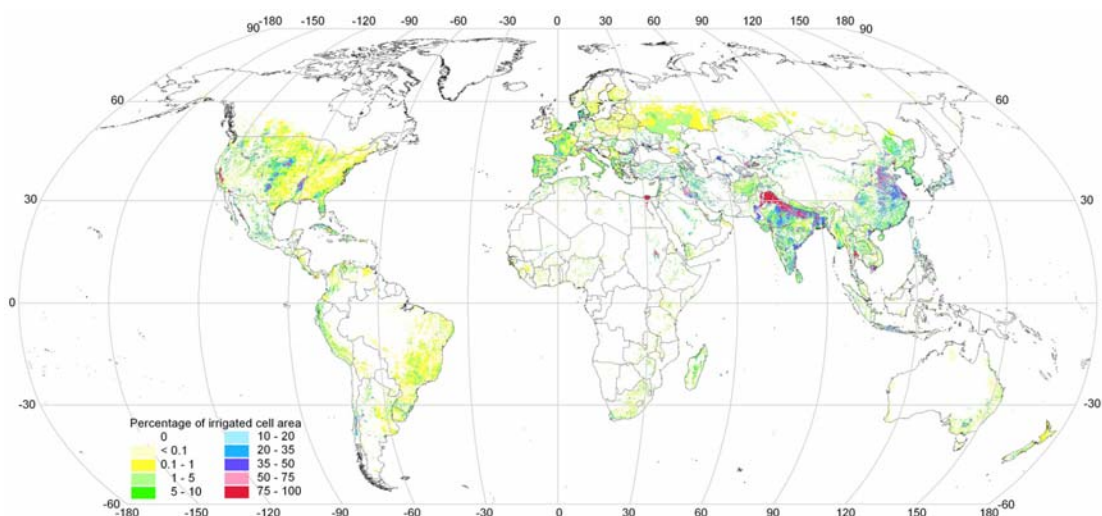
Al nivel mundial, las tierras regadas constituyen un 20% de las tierras cultivadas y garantizan un 40% de la alimentación mundial que certifica así de la eficacia de las técnicas de riego. En América Latina, 18,4 millones de Ha. se riegan y constituyen un 14% del sector regado mundial⁴, en particular en Brasil, en Argentina y en los países andinos (figura 1). Se estiman⁵ las zonas de riego potenciales en 77,8 millones d' Ha. principalmente en Argentina, Brasil, México y en Perú⁶.

Los habitantes de este continente estimados a 600 millones en 2008 forman alrededor de 10% de la población mundial.

Ecuador y México) y domina aún (como en algunas regiones de Argentina y en Perú)” (p. 9) mientras que en otros países, es el sector hidroeléctrico (como en Brasil) o los sectores encargados del agua potable y el saneamiento que prevaleció. El desarrollo de los espacios regados así

aumentó regularmente durante la segunda mitad del Siglo XX y permitió un aumento constante de las materias primas agrícolas. Sin embargo, sigue siendo tributario de las crisis económicas, en particular, las del final de los años setenta hasta la mitad de los años noventa. Estas dificultades macroeconómicas fueron la causa de una

Figura 1: Zonas arregladas para el riego en 2000



*Fuente: FAO, Aquastat, Irrigation in Africa, Europe and Latin America Update of the Digital Global Map of Irrigation Areas to Version 4 by Stefan Siebert, Institute of Physical Geography University of Frankfurt (Main), Germany and Jippe Hoogeveen and Karen Frenken Land and Water Development Division FAO, Rome, Italy.
http://www.geo.uni-frankfurt.de/ipg/ag/dl/f_publicationen/2006/FHP_05_Siebert_et_al_2006.pdf*

Evolución de las hidropolíticas

Generalmente, las estrategias de desarrollo agrícola de la mayoría de los países de la región, a partir de los años cincuenta, consistieron en favorecer el riego por medio de importantes inversiones en las infraestructuras hidráulicas. Eso con el fin de aumentar la producción de alimentos básicos pero sobre todo de productos exportables. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2005), “este sector dominó (como en

reorganización progresiva de las políticas públicas del agua.

Este período se caracteriza por la adopción de políticas conformes al Consenso de Washington, este nuevo paradigma de desarrollo se basa principalmente en un conjunto de medidas liberales. Propone reducir los desequilibrios globales por la aplicación de medidas destinadas a corregir las causas estructurales por una política de ajustes al mercado mundial. Se vuelve entonces imperativo de acelerar el desarrollo de las exportaciones y recomienda reducir el papel regulador e intervencionista del Estado especialmente en las actividades económicas que pueden estar aseguradas por el sector privado. En cuanto a

⁴ Según las bases de datos del Banco Mundial
⁵ Tomando en consideración solamente los países para los cuales los datos son disponibles
⁶ <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/regions/lac/print5.stm>

gestión hidráulica, el ejemplo más avanzado de este planteamiento es el de Chile, que a partir de 1981 con la instauración del Código del Agua (Código de Aguas) permite la elaboración de un sistema privado de un mercado de derechos de concesión del agua. La tierra y el agua se administran entonces de manera independiente. Los derechos de uso pueden así comprarse, venderse, hipotecarse y transferirse como cualquier bien económico (Bied-Charreton y al, 2006). En América Latina, este enfoque va establecerse poco a poco por los Gobiernos neoliberales sucesivos, bajo la influencia de las instituciones financieras internacionales por medio de las condiciones de las ayudas financieras que deben facilitar la “modernización” de los sectores hidráulicos. Sin embargo, aunque el modelo chileno sea la referencia absoluta y las tentativas, para incluir la privatización en las legislaciones nacionales, recurrentes (Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú.), la mayoría de los países seguirán considerando el agua como un bien público cuyo uso está vinculado al de la tierra.

Globalmente este enfoque se materializa por la eliminación de subvenciones para los factores de producción agrícolas y la reducción de la asistencia técnica y comercial pública. Eso se traduce, por una parte por un debilitamiento de la seguridad alimentaria por la importación de nuevos alimentos, una degradación de la viabilidad de la producción campesina por una marginalización y una sobreexplotación de los recursos disponibles. Y por otra parte, por una mayor explotación de nuevos espacios agrícolas competitivos dedicados a la intensificación de la producción exportable.

Existe un fenómeno concomitante de destrucción de la presencia pública nacional en la actividad agrícola y una reorganización localizada de los espacios regados destinados a proporcionar materias primas agrícolas a los mercados internacionales. Los procesos de descentralización aplicados durante los años noventa, acompañados por tentativas reiteradas de reformas de las leyes sobre las Aguas (Bolivia⁷, Ecuador⁸, Perú⁹...)

Globalmente este enfoque se materializa por la eliminación de subvenciones para los factores de producción agrícolas y la reducción de la asistencia técnica y comercial pública

tratan de instalar nuevas normas reglamentaria no basadas en la redistribución, o por lo menos en el acceso al recurso y su control, sino en la eficiencia de su distribución.

Los resultados obtenidos por esta reestructuración de la administración del agua y los espacios agrícolas son muy contrastados y encontraron fuertes resistencias sociales. Estas reorientaciones políticas sobre la gestión de los recursos naturales no son extranjeras al aumento de los conflictos sociales y a las movilizaciones campesinas ocurridas durante esta década (caída de dos Presidentes en Ecuador, guerra del agua a Cochabamba en Bolivia...). Las dificultades encontradas en la gestión y el mantenimiento de los espacios regados descentralizados permitieron imponer nuevos paradigmas trabajados por las instituciones financieras internacionales y las empresas transnacionales de mantenimiento del agua¹⁰. La gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) así poco a poco se impuso como un referencial universal.

La gestión integrada de los recursos hídricos

Este concepto indica que el conjunto de los usos del agua debe abordarse conjuntamente, que las atribuciones y las decisiones de gestión deben considerar los efectos sobre cada uno de los usos, que eso debe tener en cuenta los objetivos sociales y económicos globales, en

el marco de un desarrollo sostenible. Tiene en cuenta a la vez los ecosistemas, del conjunto de los usos del agua y de todos los participantes en el proceso de toma de decisiones. Esta forma de gestión se acompaña del reconocimiento del valor económico del agua y el enfoque por cuenca. Por fin, promueve las técnicas que ahorra el agua (sistema de goteo, agua bajo presión) y la lógica de la transferencia de competencias a los usuarios. Su globalidad (social, medioambiental y económica) y su plasticidad (presentación renovada de relaciones

⁷ Perreault T. 2006. « Escaleras socioespaciales , reestructuración del Estado y la gobernanza neoliberal del agua en Bolivia » en: Agua y Derecho, Políticas hídricas , Derechos Consuetudinarios e Identidades locales, Boelens R., Getches D., Guevara Gil A. (editores).

⁸ Récalt C. 2009. Entre partage et exclusion : les politiques de l'eau en Équateur depuis trente ans – L'exemple de Píllaro (Tungurahua), thèse de doctorat, Université de Sciences Économiques de Grenoble.

⁹ Del Castillo Pinto L. 2007. « El proceso legislativo en Perú » en: Pluralismo legal, reforma hídrica y políticas de reconocimiento, WALIR Studies Volume 13, Boelens R., Guevara Gil A., Hendriks J, Hoogester J. (compiladores).

¹⁰ En 1996, est créé le Conseil Mondial de l'eau (Global Water Partnership, GWP) à l'initiative de la Banque Mondiale, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de l'Agence Suédoise pour le Développement (Sida) pour assurer l'adoption de la GIRE et compter sur un mouvement institutionnel de diffusion. Cette instance est un réseau international dans lequel évoluent diverses organisations spécialisées dans la gestion de l'eau au niveau international : des organismes multilatéraux, des institutions publiques, des ONG, des associations professionnelles et des instituts de recherche.

preexistentes) permiten una gran variedad de prácticas.

Sin embargo, este razonamiento no se basa en realidades socio medioambientales e históricos específicas a los distintos países sino más bien en una racionalidad universal (Bromley et al, 1992¹¹; Ostrom, 1990, 1992, 1999¹²...).

Generalmente, tiene por objeto de poner en orden los buenos incentivos y las buenas prácticas para la gestión del agua con los responsables de las redes hidráulicas. Busca a instaurar una cierta transparencia, establecer una gestión eficaz con los responsables de las Juntas de Agua, garantizar la autonomía financiera y la amortización de los costes de gestión de la actividad por los usuarios. Se basa para eso en tres puntos principales que son: la decisión descentralizada, los derechos de propiedad privados y el recurso a los dispositivos del mercado. Ambiciona de crear un marco único y simplificado de la complejidad del funcionamiento hidrosocioinstitucional. No toma en cuenta las instituciones y de las realidades existentes. Pero Molle (2008)¹³ indica que este modelo tiende a imponerse ante los responsables de los distintos países por tres razones esenciales: aporta una solución, al menos parcial, a los problemas de gestión; ofrece el medio de atener los referenciales utilizados por los proveedores de fondos internacionales; se supone aportar de la legitimidad a la política aplicada e incluso ser una garantía de éxito (Mollinga et Bolding, 2005). Este enfoque considera que cada usuario realiza elecciones racionales en un mercado local, dado que se constituyó las ganancias comunitarias por la suma de los beneficios individuales. Eso no da cuenta de los vínculos históricos, ni de las relaciones de poder, ni de los vínculos simbólicos entre los individuos. . Esta manera universalista de promover el control del agua con ayuda de un modelo que

Eso sólo integra los aspectos puramente económicos, lo que revela una realidad truncada que tiende a un deconstrucción de la comunidad como entidad de funcionamiento colectivo

sería políticamente neutro y como una simple cuestión técnica estandarizada es inadecuada. Las protestas de la mayoría de los usuarios perjudicados por esta concepción de la acción política pública son suficientemente fuertes y enérgicas para certificar de la visión imperfecta de esta interpretación.

Realidades hidráulicas contrastadas

Al mismo tiempo que los organismos internacionales siguen promoviendo esta visión del control del agua a través del mundo alegando de la búsqueda de eficacia, seguridad y mejores inversiones, numerosos estudios retransmiten las dificultades vividas por las poblaciones ante los procesos de privatización del agua, a las alzas de los tarifas, a las reducciones de eficacia de la agricultura y a las dificultades de reconocimientos de derechos de propiedad para el mayor número (Trawick, 2003¹⁴; Oré, 2005¹⁵).

En el caso extrema de la privatización de los derechos de uso del agua en Chile, Larraín (2006)¹⁶ indica que este proceso de mercantilización dificulta el acceso básico al agua para la población, al mismo tiempo que se define como un bien nacional de servicio público. Eso genera grave daños a las comunidades, a los ecosistemas, y favorece la concentración y la desnacionalización de la propiedad (empresa española administra más del 90% de las empresas en vínculo

con el saneamiento son de naturaleza privados en 2004, como lo son un 84,6% del agua agrícola, 81% del agua potable es generada por una única empresa privada Española). Según los datos del CEPAL (2003), el sistema tarifario chileno es el más caro de la región Latinoamericana. Progresivamente la mayoría de la población perdió sus derechos, se desposeyó a las comunidades indígenas. El control público del agua se redujo y la gestión se deterioró. Un aumento de los conflictos locales, nacionales y transfronterizos debe hoy deplorarse.

La adopción del modelo de la GIRE es, por ejemplo, especialmente perjudicial a las prácticas

¹¹ Bromley D.W et al (Ed.). 1992. Making the commons work, Theory, practice and policy, San Francisco: Institute of Contemporary Studies.

¹² Ostrom E. 1990. Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press. Ostrom E. 1992. Crafting institutions for self-governing irrigation systems. ICS press, Institute for Contemporary studies, San Francisco, Traduction en français par Lavigne-Delville Ph. (1997). « Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions », Inter-réseaux.

Ostrom E. 1990. « Coping with tragedies of the commons », American Review of Political Science, 2: 493-535.

¹³ Molle F. 2008. « Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector ». Water Alternatives 1(1): 23-40. <http://www.water-alternatives.org/issues1.1/art3>

¹⁴ Trawick P. 2003. The struggle for water in Peru: Comedy and Tragedy in the Andean Commons, Stanford University Press.

¹⁵ Oré M. T. 2005. Agua Bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en la Achirana del Inca, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

¹⁶ Larraín S. 2006. « El agua en Chile: Entre los derechos humanos y las reglas del mercado », Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 5, n° 14, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.

hidráulicas andinas de las comunidades indígenas. Gentes (2002)¹⁷ precisa que en estos espacios, la gestión habitual del agua no viene de una planificación integrada de los recursos sino más bien de las iniciativas colectivas de los usuarios alrededor de intereses y de objetivos comunes. Se unen para combatir algunos problemas específicos vinculados por la oferta de agua. Además, estas comunidades campesinas pertenecen a las poblaciones más pobres. Sufren casi siempre de las consecuencias de una reorganización territorial impuesta además de una reorganización de sus derechos y usos ancestrales. Boelens (2008)¹⁸ indica que las estrategias de las organizaciones internacionales promotoras de tales gestiones pretenden desacreditar a los protagonistas que no integran el nuevo proceso de modernización. Estos enfoques predicán la igualdad de los derechos, la ausencia de relación de poder, abordan los derechos de las mujeres, mientras que las comunidades reivindican su derecho a la diferencia y a los papeles diferenciados entre género. Indican que las comunidades campesinas mantienen sistemas anticuados ya que son tecnológicamente poco invertidos... mientras que algunas obras antiguas funcionan y se adaptan desde siglos. . Sus efectos son reforzados por representaciones políticas de las comunidades indígenas animadas por medio de múltiples proyectos respaldados por organismos internacionales y ciertas ONG¹⁹. Localmente, eso equivale a descalificar las normas y las prácticas usuales de las asociaciones de usuarios, a organizar nuevos espacios regados, a planear el abandono de las instituciones

Estas dinámicas tienen por objeto de obligar al conjunto de los protagonistas a adoptar una concepción única tecnicista con ayuda de modelos e instrumentos de hydropolíticas que llevan las mismas bases ideológicas

comunitarias existentes y también a decidir las evoluciones técnicas, a controlar las acciones sociales colectivas y a contener las pretensiones políticas. Dos escenarios son entonces favorecidos. Los espacios regados atribuidos a los pequeños y medianos productores son aún más vueltos precarios por asignaciones de aguas tarifadas, espacialmente obligados, ejerciendo a la vez una presión sobre sus capacidades para participar en la gestión económica y política de su medio ambiente y también, en algunos casos, ofreciendo nuevas posibilidades de inclusión en este nuevo panorama. Los territorios dotados con equipamientos tecnológicos de riego y con capacidades de inversiones en producciones de fuerte valor añadido, encuentran por su parte, nuevas herramientas para justificar de sus voluntades expansionistas.

Conclusión

América Latina es un continente ampliamente beneficiario en recursos hídricos sin embargo el control del agua permanece para este espacio lo que está en juego esencialmente en el desarrollo de sus actividades de producción agrícola.

Durante las últimas décadas, el aumento constante de las necesidades globales y las aperturas a la competencia de los distintos usos llevaron progresivamente a las instituciones financieras internacionales y a las principales empresas transnacionales a definir

nuevos enfoques de reglamento del agua. Después inicialmente, haber animado a los Estados a retirarse de la normalización y el control de las infraestructuras hidráulicas nacionales, favorecieron la privatización y la descentralización de las actividades de mantenimiento, hoy promueven la gestión integrada de los recursos, la tarificación y la transferencia de gestión a los usuarios.

Estas enfoques destinadas a uniformar los usos y las prácticas según criterios supuestamente universales resultan, realmente, difíciles a reconciliar con la mayoría protagonistas rurales del continente latinoamericano. Intensifican los desequilibrios de asignación del agua, y a menudo la exclusión de los más débiles, ellas aportan nuevos argumentos al énfasis de una agricultura intensiva en favor de los protagonistas mejor parcelado y generalmente al servicio de los mercados internacionales.

¹⁷Gentes I. G. 2002. « Agua, poder y conflicto étnico »Legislación de Recursos Hídricos y Reconocimiento de los Derechos Indígenas en los Países Andinos: Importancia, Obstáculos, Perspectivas, y Estrategias. Un ensayo sociopolítico », CEPAL, Santiago de Chile.

¹⁸Boelens R. (2008). The rules of the game and the game of the rules. Normalization and resistance in Andean water control, Wageningen University, The Netherlands.

¹⁹ Par exemple, en équateur de nombreux programmes soutenus par différents organismes internationaux fragmentent les approches de problèmes qui sont néanmoins communs, comme les questions de gestion de l'eau, d'assainissement, d'éducation... Ces programmes sont généralement spécifiquement dédiés à certaines communautés ou populations particulières. Par exemple, Prodépine est un prêt de la BIRF exclusivement destiné à favoriser le développement local des zones habitées par la population indigène et afro équatorienne, Prolocal (Projet de Développement Local) est une initiative en faveur des non indigènes... Pour l'historique du projet PROLOCAL voir Terán J.F. 2007. Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos, Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'Études sur l'intégration et la Mondialisation (CEIM).



Observatoire des Amériques
www.ameriques.uqam.ca
Courriel : oda@uqam.ca
Tél.: (514) 987-3000
p. 0382



Centre d'Études sur l'intégration et la Mondialisation
Université du Québec à Montréal
Faculté de science politique et de droit
Case postale 8888, succ. Centre-ville
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8