

Tradiciones de riego y transiciones políticas en los Andes

Rutgerd Boelens

Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), Universidad de Ámsterdam; Departamento de Ciencias Ambientales, Universidad de Wageningen

Las formas de gestión del agua de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas de la región andina (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y hasta Chile) se desarrollan sobre la base de contextos históricos y culturas particulares, con sus propios repertorios políticos y significados normativos. Las costumbres alimentan las normas de riego contemporáneas, pero no como única fuente: Las comunidades también sondean, de manera estratégica, en otros sistemas culturales y discursos normativos, seleccionando y apropiándose de aquellos elementos que pueden fortalecer sus posiciones y legitimar sus reclamos. Es así que no obstante la gran diversidad de marcos normativos locales, la gestión local no funciona de una manera aislada del contexto nacional e internacional. El derecho local está imbricado con normas, reglas y formas organizativas del derecho oficial.

Este fenómeno de hibridación de reglas, valores y visiones, sin embargo, no es armonioso, sino que se presenta como resultado de un proceso histórico y permanente de negociación, disputa y enfrentamiento, dentro de las comunidades y entre comunidades o sistemas de riego y agentes en el entorno económico y político-normativo mayor. En los países andinos, el agua se ha convertido en una fuente de grandes conflictos, cuyo trasfondo muchas veces se basa en los diferentes marcos normativos existentes que buscan definir y regular la gestión del agua. Para legitimar sus derechos

de agua, los diferentes grupos de interés tienden a referirse no solo a los diversos repertorios socio-legales, sino también a las tradiciones históricas de control de agua en las que sus discursos están enraizados (agradezco a Barbara D. Lynch por sus trabajos intelectuales originales sobre las tradiciones y transiciones en el riego andino). Ya que, por lo general, estas son el combustible del debate, en este artículo presento una breve caracterización de las tradiciones de riego y su interacción con las transiciones de la política de agua.

La tradición andina

Los principios que estructuran la tradición andina de riego tienen su origen en las prácticas de riego indígena antes de la conquista española. A diferencia de las tradiciones posteriores, esta tradición no tuvo una fuente de generación de reglas centralizada y legal. Se basaba en muchos marcos normativos locales que respondían a los retos particulares hallados por una variedad de pueblos en muy diversos ambientes. Generalmente, estos pueblos estaban organizados en comunidades básicas, *ayllu*, que, a su vez, estaban reunidos en cacicazgos y liderados por un cacique indígena. Cada una de estas unidades sociopolíticas era controlada por una tribu dominante, con su propio idioma, orden político, jurisdicción, y también su propio sistema de riego.

Muchos de estos elementos se pueden apreciar en los sistemas indígenas y campesinos actuales, elementos que se remontan a la antigua visión compartida: que integra el desarrollo paralelo de organizaciones políticas, relaciones humanas y normas socio-jurídicas con una visión de la naturaleza y del cosmos, y que se basa en la autogestión a escala pequeña, en contextos de agricultura de altura con escasez

hídrica, con un alto grado de fluctuación en procesos climatológicos impredecibles.

Para entender los derechos de agua, hay muchos elementos que se escapan de la vista si se aplica un enfoque solo funcionalista y productivista. Por ejemplo, el derecho de agua se ubica no solo en ámbitos técnicos, organizacionales, económicos y políticos, sino también en ámbitos culturales y religiosos. La valorización, las reglas, los derechos y deberes relacionados con el agua se vinculan de cerca con los sistemas culturales de significados, símbolos y valores.

Una norma antigua, importante y ampliamente difundida en las comunidades andinas, es la regla que mediante la construcción colectiva de los sistemas de riego y agua potable, se establece también derechos colectivos de propiedad para usarlos. Los derechos de las familias individuales para usar el agua y su infraestructura, y para participar en la toma de decisiones relacionada con el agua, existen porque hay derechos colectivos de toda la comunidad con los cuales están íntimamente ligados.

En la tradición andina, la asignación y distribución del agua están estrechamente entrelazadas dentro de una multitud de instituciones y redes sociales y políticas. Esto sigue mostrándose en la actualidad en las maneras de gestión de riego y agua potable. Por ejemplo, para ingresar como miembro con pleno derecho en sistemas de riego y de agua potable en comunidades andinas desde Chile hasta Colombia, es común ver que no solo se exigen contribuciones en mano de obra, cuotas y cuestiones administrativas, sino que se contempla también la participación en cargos comunitarios, fiestas culturales, la organización de actividades cívico-sociales e incluso de las movilizaciones sociales y políticas en defensa del derecho colectivo. La no participación en tales

actividades de defensa del bien colectivo tiene consecuencias directas en términos de sanciones dentro de la gestión diaria del agua. Así, los derechos de agua son parte de las relaciones históricas, políticas, económicas y culturales, que determinan la naturaleza, el valor y la función del agua. También se relacionan estrechamente con la identidad de las comunidades, de modo que estos adquieren así una “identidad hidráulica” localmente particular, en consonancia con la identidad propia de cada pueblo y comunidad.

La tradición hispánica precapitalista

Después de 1532, el periodo colonial introdujo nuevos principios que fueron impuestos sobre los sistemas indígenas preexistentes. La tradición hispánica importada se basaba en la legislación y las prácticas de gestión españolas cuyo principio fundamental era el de la jerarquía de propiedad pública y los derechos de propiedad individual. Estos últimos eran vistos como propiedad de la Corona entregada en concesión a los usuarios. Oficialmente, los derechos de agua no se retiraban de los pueblos indígenas. Las Leyes de Indias reconocían la provisión de agua a los usuarios indígenas, e incluso los protegían contra la expropiación.

Pero en la práctica, la provisión de que el agua debía ser usada “para el bien común”, estaba confinada a las nociones eurocéntricas del uso racional del agua. Durante los periodos colonial y republicano, la encomienda y la hacienda fueron sistemas que aseguraron el acceso al riego casi exclusivo de los terratenientes quienes, además, expropiaron la mayoría de los excedentes agrícolas. Las relaciones feudales constituían la base del sistema de derechos y principios de agua, con la excepción de la distribución del agua en

comunidades indígenas “libres” o más aisladas. Bajo la regla de la hacienda, los terratenientes establecieron, a su estilo, derechos de agua y reglas operativas de manera vertical. Las comunidades indígenas recibían acceso a algunas tierras y agua, a menudo, bajo condiciones extremadamente desfavorables, a cambio de trabajo y otros servicios obligatorios. De este modo, los hacendados abusaban e invertían las reglas y las relaciones andinas frecuentemente recíprocas que sostenían a las comunidades y a sus sistemas de riego.

Las guerras libertarias del siglo XIX no trajeron un cambio sustancial. La situación feudal existente de provisión y distribución de agua se consolidó o empeoró, y los derechos de propiedad de agua privados se concentraron aún más en pocas manos. En el ámbito nacional, los gobernadores republicanos continuaron usando códigos de agua coloniales, y en la mayoría de las regiones las haciendas ya no tuvieron impedimentos formales para establecer sus propias normas, sobre la base de la acumulación de la propiedad privada, apoyadas por sus propias fuerzas militares y el apoyo estatal.

En los siglos XIX y XX en el Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, la política gubernamental era la de transformar radicalmente la agricultura indígena existente. Esta política no solo era influenciada por las ideas liberales y el positivismo del siglo XIX, sino también por un racismo evidente en la idea sobre la población indígena como ignorante, atrasada e incapaz, en contraste con la raza blanca activa, emprendedora e inteligente. En Bolivia, se decretó que todos los títulos de propiedad colectiva de las comunidades indígenas quedaban anulados. La ideología y la acción legislativa y política en el Perú y el Ecuador fueron muy similares; la tierra indígena colectiva y sus sistemas de riego eran vistos como obstáculos para el “progreso”, de modo que perdieron la escasa protección que

tenían en la legislación colonial. Fueron los primeros en sufrir la modernización liberal mientras que al mismo tiempo las estructuras del gamonalismo mantenían su poder en la práctica rural.

La tradición burocrática

A finales del siglo XIX, una nueva profesión entró en el escenario del desarrollo de riego: la ingeniería hidráulica. Varias haciendas empezaron a vender partes de sus tierras para invertir en nuevas empresas, lo que requería una nueva y más compleja infraestructura de riego, y nuevas formas de distribución. Frecuentemente, las haciendas contrataban ingenieros, cuya influencia creció desde los principios hasta la mitad del siglo XX, junto a un rápido cambio hacia un régimen hidráulico burocrático en el que el Estado empezaba a intervenir en la región andina, planificando y construyendo grandes sistemas de riego con “tecnología moderna”.

En la misma época, la extrema diferenciación entre agua-tenientes y comunidades campesino-indígenas dio lugar a que se generaran cada vez más conflictos de acceso al agua y la tierra. Hubo masivas rebeliones indígenas en las décadas de 1950, 1960 y 1970, que provocaron grandes cambios sociopolíticos en las áreas rurales andinas, seguidas de periodos sucesivos de reforma agraria y la reducción del dominio de las haciendas. Los sectores liberales apoyaban el cambio rural porque las relaciones de producción en el campo actuaban en contra de los procesos en los que estaban interesados: la modernización y el desarrollo capitalista de la economía rural. Además, en su opinión, las haciendas tradicionales fueron incapaces de cumplir con “su deber”: el de mantener bajo su absoluto control a las masas campesinas indígenas, para así proteger efectivamente

las propiedades de las élites. Pero una vez que los gobernadores, mayoritariamente representados por las facciones liberales, se dieron cuenta de que los campesinos también desafiaban los fundamentos de las estructuras de poder, empezaron a reprimir estas “masas incontrolables”.

Aunque en términos de cambio real el proceso de reforma agraria tuvo más impacto en Perú (1969-1979) que en Ecuador (1964-1970 y 1973-1994), en ambos países marcó una importante fase de transición burocrática: desde los sistemas de riego basados en una dominación y en reglas de gestión (semi)feudales, hacia los sistemas basados en un control estatal centralizado. En Bolivia, de manera distinta, el Estado nunca ha podido intervenir a fondo en la gestión hídrica local (aunque ha tenido su propio proceso de reforma agraria), y no tiene una tradición de construcción y gestión de grandes sistemas de riego estatales. Es una excepción en la región; en los otros países los elementos claves de la nueva política de aguas eran el paternalismo y el proteccionismo, con sistemas de producción y cooperativas verticalmente impuestos, y la implementación burocrática de economías planificadas, todo enmarcado en discursos de intereses nacionales. Es significativo también que en la mayor parte de los países andinos, estas nuevas leyes de agua solo hayan podido establecerse en tiempos de dictaduras militares, por el fuerte impacto y las reacciones populares que la legislación agraria e hídrica engendra. Bajo la nueva ley peruana y ecuatoriana, el agua fue concesionado a los grupos de usuarios que pudieran probar que habían sido anteriormente los dueños. Sin embargo, en muchos casos (particularmente en Ecuador), les resultó más fácil a las haciendas registrar sus nuevos derechos que a los sectores campesinos/indígenas.

En los discursos oficiales se buscó cambiar las estructuras y políticas racistas

al abolir los términos basados en la etnicidad y la divergencia entre lo “blanco” y lo “indígena”. Sin embargo, en la práctica esto significó la discriminación de todas las instituciones indígenas y expresiones culturales, y se minaron también las normas culturales y formas organizativas relacionadas con la gestión indígena del agua. En su afán de modernizar la agricultura y el riego, los regímenes nacionales impusieron normas burocráticas, muchas veces copiadas de las modas y tradiciones internacionales de gestión del agua. Estos cambios desafiaban de manera profunda las normas y formas de gestión hídrica indígenas.

La nueva tradición burocrática era más visible y directa en aquellos sistemas de riego construidos y gestionados por las agencias estatales. Estas agencias, dominados por ingenieros hidráulicos y economistas, estaban a cargo de “aplicar la ley”, recetando las reglas, los derechos y las obligaciones de los grupos usuarios. Las asociaciones de agua eran a menudo establecidas por la propia agencia. En los casos de los sistemas construidos y gestionados por los mismos grupos usuarios, a veces con apoyo de ONG, sus diseños y reglas usualmente debían ser adaptados a las normas oficiales y aprobados por funcionarios estatales. Inclusive, en estos sistemas gestionados por el campesinado, donde el agua en la práctica era gestionada de acuerdo con las reglas del régimen local de propiedad común, la agencia estatal a menudo trataba de incrementar su influencia sobre la aplicación real de las reglas de gestión y distribución.

La tradición mercantil neoliberal

En las últimas décadas, un nuevo paradigma ha entrado en el mundo del riego andino, con el discurso de que el

tutelar burocrático debería ser desmantelado y que los propios grupos de usuarios deberían gestionar sus sistemas de riego con los gobiernos locales y el apoyo del sector privado, de manera descentralizada. Esta política neoliberal promueve la transferencia de la gestión de riego a los gobiernos locales, la eliminación de subsidios, la gestión desregulada y un mercado autorregulado de derechos y/o servicios de agua, la privatización de la construcción del sistema, la iniciativa individual y la participación de empresas privadas (y público-privadas). Esta vez la transición no es un asunto nacional o un proceso restringido a la región andina, sino un movimiento global en el cual las reglas básicas están siendo puestas por instituciones generadoras de políticas a escala internacional. El pensamiento neoliberal predica que el manejo del agua se basa en verdades globales, y no en localidades particulares y conocimientos contextualizados. El modelo, de hecho, promueve activamente la deslocalización y la externalización de los derechos de agua: los derechos de agua deben ser desligados de la tierra, de la comunidad o del territorio, de modo que se permita la competencia y mejore el libre comercio del agua hacia sus usos más productivos.

No es coincidencia que esta política se materializó mediante la reforma de agua de más largo alcance, precisamente, por uno de los regímenes dictatoriales más represivos de un país andino, el de Pinochet. Solo este régimen fue capaz de crear las condiciones necesarias para que el modelo se concretara, por medio del silenciamiento y el control coercitivo de las voces de protesta de las comunidades campesinas e indígenas. Décadas después, muchos organismos internacionales siguen considerando la ley y la política de descentralización hídrica chilena como uno de los modelos más exitosos y efectivos. En

los años noventa, Perú, Bolivia y Ecuador, así como otros países en Latinoamérica, fueron forzados por el Banco Mundial, el FMI y el BID a adoptar legislaciones de agua neoliberales copiadas del modelo chileno. Desde la mirada de estas políticas, las formas actuales de manejar y usar el agua en muchas comunidades andinas representan obstáculos para el control eficiente y moderno del agua que tienen que ser removidos para pavimentar la vía hacia la modernización del agua y para el surgimiento de los actores “racionales”.

Los problemas acerca de la eficiencia y la equidad no son vistos como efectos de las políticas neoliberales, sino que se analizan como algo originado en una implementación aún incompleta del modelo y la incorporación aún imperfecta de las comunidades en los mercados y en los sistemas legales oficiales. Por esto, y paradójicamente, el remedio recetado es incrementar las reglas del mercado libre en las comunidades locales y dar más libertad a los grupos de interés privados externos para mejorar la gestión, incrementar la eficiencia y poner en vigor los derechos de agua. Así, el modelo neoliberal de agua se vuelve una profecía que se comprueba a sí misma. Es por ello también que el modelo no logra percibir sus propios errores y contradicciones fundamentales que a menudo causan resultados contrarios a los pronosticados: inseguridad de la tenencia del agua, disminución de la inversión por parte de los usuarios, reducción de la productividad, poca decisión democrática, menor eficiencia de uso, y mayor inestabilidad de los sistemas andinos.

Conclusión

En la región andina existe una heterogeneidad enorme de formas de gestión del agua que se basan no solo en normas

y tradiciones propias sino que, de igual manera, incorporan selectivamente elementos de sistemas legales oficiales e internacionales. Bajo la introducción de políticas neoliberales con sus premisas de eficiencia y racionalidad, la individualización de la gestión colectiva y la privatización de los derechos de agua, los sistemas de autogestión andinos están pasando por tiempos duros. El discurso neoliberal deriva su fuerza y legitimidad de su presentación despolitizada y la imposición de lo suyo como algo autoevidente, pero además construye una institucionalidad y lógica de su propia inevitabilidad. Al hacerlo, el modelo neoliberal no solo asume y desea leyes universales, sino que activamente las establece. Aunque proclama “descentralizar” y respetar el pluralismo legal y cultural existente, esto es activamente desalentado, ya que tal diversidad obstruiría las transferencias y negocios regionales e internacionales, lo que requiere de un marco legal uniforme. Las reglas y los derechos locales son considerados anomalías que frenan las inversiones y el lucro. Por tanto, en la región andina, las políticas de agua mercantiles no remplazan a las políticas burocráticas, como sugieren los discursos de la descentralización, sino que se complementan unas a otras al disciplinar y actuar en contra del pluralismo intrínseco y la variedad de los repertorios locales de derechos de agua. Paradójicamente, lo mismo parece ocurrir en los nuevos regímenes latinoamericanos que pretenden basarse en el “posneoliberalismo” (o hasta el “socialismo del siglo xxi”, como en el Ecuador): no obstante el discurso oficial de reconocimiento multicultural se intensifica la misión universalizadora de asimilar y disciplinar los derechos de aguas locales mediante diversos esquemas de control estatal/mercantil.

Sin embargo, la lógica asimiladora hace que muchos sectores sociales no se

reconozcan y no se sientan reconocidos. Por ello, la última década se ha caracterizado por una autorreorganización de la identidad andina e indígena, tanto en el campo de la lucha por una normatividad hídrica como en las sociedades andinas en general. A la par de estrategias campesinas e indígenas dirigidas a la (re-)apropiación del recurso de agua y la infraestructura asociada, también se produce una lucha por autodefinir las reglas, derechos y formas organizativas para la gestión del agua, así como por la legitimidad de la autoridad local para establecer y sancionar estos derechos y reglas.