

DERECHOS DE AGUA, GESTIÓN INDÍGENA Y LEGISLACIÓN NACIONAL. LA LUCHA INDÍGENA POR EL AGUA Y LAS POLÍTICAS CULTURALES DE LA PARTICIPACIÓN

Rutgerd Boelens¹

Introducción

En muchas regiones del mundo, los sistemas de gestión hídrica campesina e indígena constituyen la base fundamental del sustento local y de la seguridad alimentaria nacional. En la mayoría de los países andinos, por ejemplo, las comunidades indígenas y campesinas son los principales proveedores de alimento para la población nacional. Por lo tanto, la seguridad de acceso al agua y a los medios para manejar sus sistemas hídricos es de importancia crucial. Sin embargo, a más de la históricamente desarrollada y extremadamente desigual distribución del acceso al agua, los derechos consuetudinarios de agua en los países latinoamericanos y en otros continentes están bajo una presión creciente. Consecuentemente, los millones de usuarios indígenas del recurso se hallan estructuralmente entre los grupos más pobres de la sociedad. Además, generalmente no están representados en los organismos de toma de decisión nacionales e internacionales, lo que contribuye a una situación de inequidad, pobreza, conflicto y destrucción ambiental crecientes.

En este contexto, es alarmante que quienes participaron en el Segundo Foro Mundial del Agua hayan llegado a la conclusión de que "habiendo examinado los documentos del foro, las poblaciones indígenas y sus característicos sistemas de valores, conocimientos y prácticas han sido ignorados en el proceso de la Visión Mundial del Agua. La sesión concluye que hay una necesidad urgente de corregir este desequilibrio

en el pensamiento vigente por medio de la integración activa de las mujeres y hombres indígenas en las fases subsiguientes, empezando por el Marco de Acción".²

Si este interés estuvo ausente en el cuidadosamente preparado debate oficial de marzo de 2000, la situación en "el campo" es todavía mucho peor. Incluso en los casos en que los derechos indígenas sobre el agua y sus prácticas relacionadas no están sencillamente obstruidos en la legislación y en las políticas de intervención nacionales, la atención sobre el tema es insignificante. Los gobiernos sólo han actuado de labios para afuera. La mayoría de las políticas y las legislaciones no toman en consideración las realidades cotidianas y los contextos específicos en los que se desenvuelven los grupos indígenas. El foro llegó a la conclusión correcta de que "deben tomarse fuertes medidas para permitir que los pueblos indígenas participen, compartiendo más activamente su experiencia, su conocimiento y sus preocupaciones en la Visión Mundial del Agua y en el 'Marco de Acción'".³

En este artículo se indican los retos de un programa recientemente establecido de acción-investigación, intercambio y cabildo. El programa, "Ley de Aguas y Derechos Indígenas: hacia un reconocimiento de los derechos de agua y las reglas de gestión locales e indígenas en la legislación nacional", trata de contribuir a contrarrestar la discriminación y la injusticia arriba señaladas. Apesar de que la investigación también cubre casos en México y Estados Unidos, su principal foco de acción está en Perú, Bolivia, Chile y Ecuador. Por ello, el artículo primero enfocará algunas características básicas del trasfondo de las leyes

¹ Investigador y profesor de la Universidad de Wageningen, Países Bajos, y coordinador del programa WALIR. El presente documento se basa en los artículos del autor "Ley de aguas y derechos indígenas: investigación, acción y debate", presentado en el Seminario Internacional WALIR, Wageningen, marzo de 2002, y "Derechos locales e indígenas sobre el agua: la inclusión de los excluidos y la tiranía de la participación", presentado en la Conferencia Internacional sobre el Agua, Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya, octubre de 2002.

² Second World Water Forum Session Conclusions "Water and Indigenous People", La Haya, marzo de 2000.

³ *Ibid.*

de aguas, las políticas hídricas y los derechos locales en los Andes. A continuación presentará el programa de acción-investigación y profundizará en algunos de sus principales retos conceptuales: el concepto de derechos de agua y reglas de gestión indígenas, el concepto del reconocimiento oficial de los repertorios sociológicos locales y la cuestión de la efectividad de las estrategias legales (orientadas a la ley) para resolver los conflictos y los asuntos relacionados con los derechos de agua. La intención no está en dar respuestas definitivas sino en clarificar cuestiones y los dilemas importantes. Subsiguientemente, el artículo se enfocará sobre el problema de las estrategias de política y leyes de agua orientadas hacia la inclusión: la tiranía de los discursos modernos sobre igualdad y participación, los cuales niegan los sustentos, los derechos de agua y las reglas de gestión locales e indígenas.

Observaciones sobre el contexto andino

En la actualidad, el contexto de derechos de agua y reglas de su gestión está cambiando rápidamente en los países andinos. La creciente presión demográfica y el proceso de migración, transnacionalización y urbanización de las áreas rurales, entre otros, están llevando a cambios profundos en la estructura agraria, las culturas locales y las formas de manejar los recursos naturales. La gente que llega a los territorios indígenas lo hace reclamando una porción sustantiva de los derechos de agua existentes y frecuentemente ignorando los acuerdos y reglas locales.

Además, los Andes están sufriendo un proceso de reforma hídrica neoliberal agresiva. En este contexto, es común ver a los actores poderosos arreglárselas para influir en las nuevas regulaciones y políticas para monopolizar el acceso y el control del agua. Las élites y empresas nacionales e internacionales usan tanto la intervención estatal como las nuevas políticas de privatización para anular y apropiarse de los derechos de agua indígenas.⁴

Pero, al mismo tiempo, aparecen algunas oportunidades para las culturas locales y sus sistemas de derecho consuetudinario. Puede observarse que la mayor parte de los países andinos ha aceptado con-



Tziscaco, Chiapas, 1987

Autor: Lorenzo Anuendáriz.

Instituto Nacional Indigenista, Fototeca Nacho López

venios internacionales y está trabajando por el reconocimiento de la pluralidad étnica y de la multiculturalidad (o interculturalidad). A un nivel general, los "derechos indígenas" se asocian con lo que se considera "derechos humanos". Sin embargo, cuando llega el punto de materializar tales acuerdos generales en la práctica o en campos legislativos concretos, tales como las leyes y políticas de agua, las formas de gestión de agua indígena o particulares (especialmente cuando se trata de derechos de control de agua) tienden a ser negadas, prohibidas o minadas.⁵

⁴ El tema generalmente está relacionado con políticas de reforma agraria y tenencia de tierras. Enrique Mayer, *The Articulated Peasant. Household Economies in the Andes* Westview Press, Boulder, Oxford, 2002; Annelies Zoomers y Gemma van der Haar (eds.), *Current Land Policy in Latin America. Regulating Land Tenure Under Neo-liberalism*, KIT, Amsterdam, 2000.

⁵ Rocío Bustamante, *Procesos de transformación legislativa para la gestión de recursos hídricos. Legislaciones y proyectos modificatorios en Ecuador y Bolivia*, FIR/PEIRAV, Quito/Cochabamba, 1998, y *Legislación del agua en Bolivia*, WALIR, Centro AGUA/HIMSS, CEPAL y Wageningen University, Cochabamba, 2002; CONAIE, *Propuesta Ley de Aguas*, CONAIE, Quito, 1996; Ingo Gettes, *Estudio de la legislación oficial chilena y del derecho indígena a los recursos hídricos*, WALIR, CEPAL y Wageningen University, Santiago de Chile, 2002; David Getches, *Indigenous Rights and Interests in Water under United States Law*, WALIR, CEPAL y Wageningen University, Wageningen/Boulder, Colorado, 2002; Armando Guevara G., Iván Vera D., Patricia Urtenga C. y Gustavo Zambrano, *Estudio de la legislación oficial peruana sobre la ges-*

En los Andes, y en cualquier otra parte, la negación de las formas contemporáneas de gestión indígena del agua está a menudo combinada con una glorificación del pasado: ¡Inkas sí, indios no!⁶ Encontramos en ello una actitud folclórica hacia las comunidades indígenas contemporáneas. Es muy común el uso de enfoques románticos, paternalistas y racistas. Las políticas están orientadas hacia una inexistente imagen de "indianidad", un estereotipo o hacia la asimilación y destrucción de los sistemas normativos indígenas de agua. Como resultado de esto, los países andinos están repletos de ejemplos de los impactos organizacionales e infraestructurales negativos de muchos programas de agua impositivos y verticales. Éstos usualmente no logran entender la dinámica y la naturaleza plural de los derechos indígenas y sus reglas de gestión.⁷

En la última década, como una reacción vemos un cambio desde una lucha basada en la clase hacia una lucha basada en la clase y la etnicidad, para lograr el acceso y control del agua, especialmente en países como Bolivia y Ecuador. En muchas regiones la lucha tradicional por lograr una distribución más equitativa de la tierra se ha visto acompañada o suplantada por los reclamos colectivos para lograr una distribución más equitativa del agua y para la legitimación de las autoridades y los marcos normativos locales de gestión de agua. Pero, ¿por qué en particular el tema de derechos de agua?

tión indígena de los recursos hídricos, WALIR, CEPAL y Wageningen, University, Lima, 2002; Nimi Pacari, "Ecuadorian Water Legislation and Policy Analyzed from the Indigenous-Peasant Point of View", en Boelens y Dávila (eds.), *Searching*, pp. 279-287; Paulina Palacios, *Estudio nacional de la legislación oficial y los marcos normativos consuetudinarios referente a la gestión indígena de los recursos hídricos*, WALIR, CEPAL y Wageningen University, Quito, 2002.

⁶ Cecilia Méndez, *Incas sí, indios no: apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú*, IEP, Lima, 2000; José Almeida, "Andean Social Construction of Identity and Political Direction", en Boelens y Dávila (eds.), *Searching*, pp. 203-210; Michel Band, *In de schaduw van de bosrand. Over de dekolonisatie van de Latijnsamerikaanse geschiedenis*, CNWS / University of Leiden, Leiden, 1998; Paul H. Gelles, *Water and Power in Highland Peru: The Cultural Politics of Irrigation and Development*, Rutgers University Press, New Jersey, New Brunswick, 2000; Alberto Flores Galindo, *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes*, Horizonte, Lima, 1998.

⁷ Gerben Gerbrandy y Piul Hoogendam, *Aguas y acequias*, PEIRAV-Plural Editores, Cochabamba, 1998; Boelens y Dávila (eds.), *Searching*, William P. Mitchell, y David Guillet (eds.), *Irrigation at High Altitudes: The Social Organization of Water Control Systems in the Andes*, Society for Latin American Anthropology, Washington Publication Series, vol. 12, American Anthropological Association, 1994.

Derechos de agua y WALIR

En estas épocas de escasez creciente y de competencia por el acceso a los recursos hídricos, los derechos de agua se vuelven esenciales en la lucha de las organizaciones indígenas para la defensa de su sustento y convivencias, y para asegurar su futuro.⁸ El agua en las comunidades andinas es con frecuencia un recurso extremadamente poderoso. Además de ser el fundamento de las prácticas reproductivas, productivas, sociales y religiosas y de la identidad local, la característica particular del "agua" de ser colectiva, casi por definición, fuerza a la gente a construir organizaciones fuertes: en la mayoría de los casos, el recurso puede ser manejado sólo por medio de una acción colectiva cotidiana. La colaboración, en vez de la competencia, es la única manera de sobrevivir y de asegurar los derechos de agua en un ambiente muy adverso.

Esta acción colectiva "forzada" para la gestión del recurso no puede ser vista románticamente y no debe estar embebida en la presunta "solidaridad andina". Es una forma de "reciprocidad contractual" local para mantener y reproducir los sistemas de gestión de agua y las unidades familiares que dependen de él.⁹ Y además de la orientación local de esta acción recíproca colectiva, puede crear una base fuerte para aliarse políticamente a niveles regionales y nacionales, por ejemplo, para reclamar políticas de agua específicas y oponerse a formas de legislación y política que nieguen los derechos indígenas o consuetudinarios.

Consecuentemente, como muestra la evidencia de campo, las políticas de individualización y privatización de derechos de agua crean un enorme peligro para estas comunidades en los Andes. Esto también es la causa mayor para las recientes y muy intensas guerras de agua bolivianas y las protestas masivas en el Ecuador.

Otra vez, ¿por qué los derechos de agua? Para penetrar más en el poder del agua, hay que entender la noción de las muchas capas que componen los dere-

⁸ Linden Vincent, "Water Rights, Livelihoods and Empowerment", 7 march-internet-articles 9 oct. 2002, Memoria international seminar on Water Law and Indigenous Rights, Wageningen, marzo de 2002.

⁹ Rutgerd Boelens y Bernita Doornbos, "The Battlefield Of Water Rights. Rule Making Amidst Conflicting Normative Frameworks in the Ecuadorian Highlands", en *Human Organization*, vol. 60, núm. 45, 2001, pp. 343-355; Mayer, *The Articulated*; Annelies Zoomers (ed.), *Estrategias campesinas en el sur andino de Bolivia*, KIT / CEDLA / CID, Amsterdam, 1998; Annelies Zoomers (ed.), *Land and Sustainable Livelihood in Latin America*, KIT, Amsterdam, 2001.

chos de agua en la mayor parte de las comunidades indígenas y campesinas. Típicamente, estos derechos no se refieren al acceso y retiro solamente, sino que se consideran reclamos autorizados para usar el agua y también controlar la toma de decisiones sobre la gestión del líquido.¹⁰ Por lo tanto, es una lucha por estas cuestiones clave: el acceso al agua y su infraestructura; los contenidos de las reglas y obligaciones con respecto a la gestión del recurso; la legitimidad de la autoridad para establecer y poner en vigor reglas y derechos, y los discursos y políticas para regular el recurso. Y es precisamente la autoridad de las organizaciones indígenas y campesinas la que está siendo cada vez más negada, sus derechos de uso del agua lo que está siendo eliminado y su control sobre el proceso de toma de decisiones lo que está siendo soterrado.

Fundamentalmente, un derecho de agua, más que sólo una relación de acceso y uso entre "sujeto" (usuario) y "objeto" (agua), es una relación social y de expresión de poder entre los seres humanos. Es una relación de inclusión y exclusión que involucra el control sobre la toma de decisiones. Por ello es crucial considerar la relación de doble lado entre derechos de agua y poder: las relaciones de poder determinan las propiedades claves de la distribución, el contenido y la legitimidad de los derechos de agua y, a su vez, los derechos de agua reproducen o reestructuran las relaciones de poder.¹¹

Con base en lo anterior, el programa WALIR se formuló como una iniciativa internacional interinstitucional basada en investigación-acción, intercambio, capacitación, habilitación y defensa legal.¹² Este programa de investigación comparativa se asienta sobre investigaciones académicas e investigación-acción local en redes locales, tanto indígenas como no indígenas. Pretende ser una especie de "centro de ideas" (*think tank*) para informar críticamente de

los debates sobre los derechos consuetudinarios e indígenas relacionados con la legislación y las políticas hídricas, tanto para facilitar las plataformas locales de acción como para influir en los círculos donde se hacen las leyes y políticas. La distribución equitativa de los derechos y la toma democrática de decisiones y, por lo tanto, el apoyo para la habilitación de los sectores oprimidos y discriminados son las principales preocupaciones del WALIR.

En coordinación y colaboración con otras redes e iniciativas de contraparte, WALIR está dirigido hacia el análisis de los modos de gestión consuetudinaria de comunidades indígenas y campesinas, comparándolos con los contenidos de la legislación y las políticas nacionales actuales. Así, pone luces sobre cómo los primeros son legal y materialmente discriminados y destruidos. La finalidad es contribuir a un proceso de cambio que estructuralmente reconozca en la legislación nacional los derechos y reglas indígenas y consuetudinarias sobre la gestión del agua. También intenta contribuir concretamente a la aplicación de mejores políticas de gestión de agua.¹³ Como parte de su estrategia, WALIR planea contribuir con la presentación de conceptos, metodologías y propuestas conceptuales y sensibilizar a quienes toman las decisiones con respecto a los cambios que se necesitan para que existan políticas y legislaciones hídricas apropiadas.

Por lo tanto, el programa no sólo se basa en la academia sino en las acciones. Si bien es especial la gente indígena y campesina está enfrentada de manera creciente a una escasez de agua y a una tradicionalmente fuerte negación de sus reglas y derechos de gestión de

¹⁰ Lily Beccar, Rutgerd Boelens y Paul Hoogendam, "Water Rights and Collective Action in Community Irrigation", en Rutgerd Boelens y Paul Hoogendam (eds.), *Water Rights and Empowerment*, Van Gorcum, Assen, 2002, pp. 1-21; Vincent, "Water Rights".

¹¹ Boelens y Hoogendam (eds.), *Water Rights*.

¹² WALIR es un programa participativo coordinado por la Universidad de Wageningen y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (NUCEPAL), y es ejecutado en cooperación con instituciones de contraparte en Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, México, Francia, Países Bajos y Estados Unidos. Las contrapartes con las que éstas trabajan forman un grupo de participantes mucho más amplio; instituciones a escala local, nacional e internacional. Los fondos para el programa vienen de la Unidad de Agua del Ministerio Neerlandés de Asuntos Extranjeros.

¹³ En su fase de inicio, WALIR ha establecido una red internacional de instituciones, personas académicas y practicantes de varias disciplinas y formaciones, involucradas y comprometidas con los objetivos mencionados. Los estudios preparatorios que se han llevado a cabo hasta la fecha se han enfocado sobre la legislación actual y su atención, o falta de ella y discriminación, sobre los derechos de agua indígenas y consuetudinarios. El proyecto pretende tener un efecto que vaya más allá de este ámbito andino al proveer de ejemplos y herramientas para programas de investigación-acción similares que se lleven a cabo en otras regiones. Los estudios de la segunda fase se enfocarán en los derechos indígenas sobre el agua en las leyes y los tratados internacionales, identidad indígena y derechos de agua, sistemas actuales de gestión indígena del agua, casos de estudio en el campo y proyectos temáticos complementarios (sobre la relación entre WALIR y género, seguridad alimentaria, derechos sobre la tierra y métodos de diálogo para políticas de agua, entre otros). Se harán estudios comparativos cortos en otros países para complementar y fortalecer más el proyecto y sus redes temáticas y poner las bases para un marco internacional mayor. Luego, una serie de actividades de intercambio, diseminación, capacitación y defensa legal será realizada en cercana colaboración con plataformas y redes locales, nacionales e internacionales.

agua, el actual clima político parece estar cambiando. Pero los cambios legales reales todavía carecen de contenido y existe una falta de resultados y propuestas claras de investigación en esta área. El programa tiene el objetivo de ayudar a cerrar estos vacíos enfrentando el reto de tomar en cuenta las dinámicas de los derechos consuetudinarios e indígenas sin caer en la trampa de descontextualizar y “congelar” tales sistemas normativos. Fundamentalmente, el programa WALIR está dirigido hacia las actividades y conclusiones que faciliten las plataformas y redes locales, nacionales e internacionales de organizaciones de base y de entes tomadores de decisión.

Problemas conceptuales y retos estratégicos

WALIR está basado en la diversidad. Tiene una composición interdisciplinaria con gente de derecho, antropología, ciencias del agua y agroeconomía. También sus antecedentes son ampliamente divergentes: desde investigadores académicos y asesores de políticas hasta especialistas de la investigación-acción y asesores legales de comunidades indígenas. Y, obviamente, los países incluidos difieren mucho en sus respectivas estructuras legales, al igual que los debates nacionales sobre derechos indígenas y consuetudinarios y los lenguajes y conceptos que se usan. Por ello, los retos son múltiples y pertenecen tanto al campo conceptual como a la acción práctica. Por ejemplo:

“Indígena”

Hace medio siglo Franz Fanon hizo la siguiente observación, que es útil recordar en el contexto del programa WALIR:

Los especialistas coloniales no quieren reconocer que la cultura ha cambiado, y se apresuran a apoyar las tradiciones de la sociedad nativa. Son precisamente los colonialistas los que se han vuelto defensores y partidarios del estilo de vida nativo.¹⁴

Es una advertencia poderosa a la gente académica, a la gente que hace investigación-acción y a las ONG, para que se abstengan de llevar a cabo un participacionismo ingenuo o un imperialismo filantrópico y vuelvan a pensar de manera crítica en cada intención de apoyar los conocimientos, culturas, de-

rechos y manejos de los recursos naturales “indígenas”. También nos provee de una tela de fondo para las discusiones que el programa pretende estimular, y muestra parte de la complejidad de sus objetivos. Por ejemplo, ¿qué es o quién es “indígena”?

En la región americana, la palabra “indios” fue creada y el concepto de “indígena” se construyó con aportes de varias corrientes racistas, paradigmas desarrollistas y narrativas románticas, así como también por parte de los mismos pueblos indígenas. Algunos regímenes divergentes de representaciones construyeron las imágenes o proyecciones de las “culturas indígenas” o de la “identidad andina” incluso mucho antes de 1492. Estas proyecciones se refieren ya sea a lo atrasados que son los “indios”, que forman por tanto poblaciones que deben ser asimiladas por la cultura dominante, o a imágenes neopositivistas, idealizadas del “indio puro y real”, aislado de la interacción cultural y defensor de los valores humanos positivos originales. Los grupos indígenas a menudo han colaborado con la creación de estas imágenes o las han adoptado, a veces de manera poco reflexiva, a veces con una clara intención ideológica y política.¹⁵

¹⁴ Por lo tanto, no sólo era la clase dominante y racista, o los darwinistas sociales, sino también muchos pensadores indigenistas (y más tarde indianistas) —como los marxistas y los activistas que lucharon contra la discriminación y la opresión racial— quienes contribuyeron al gran proyecto del mestizaje, pretendiendo de manera paternalista “incluir a la pobre gente indígena en la sociedad moderna”. Esto fue hecho, entre otras cosas, por medio de versiones “modernas” de la tecnología de riego, la legislación y la capitalización de las comunidades andinas o a través de la definición de “indígena” como sinónimo de “revolucionario” en las escuelas de pensamiento occidentales. Además, algunas personas y movimientos indigenistas e indianistas trataron de generar el “indio moderno”, arraigado en mitos indígenas ancestrales y en símbolos de discursos panandinos, para fomentar un nacionalismo y un orgullo regionales y legitimar sus posiciones políticas y étnicas (frecuentemente mestizas). “Lo indígena” fue, y todavía frecuentemente es, esencializado a través de la proyección de imágenes estereotípicas. Véase Almeida, “Andean Social”; Baud, *In de Schaduw*; Michiel Baud et al., *Etnicidad como estrategia en América Latina y el Caribe*, Abya Yala, Quito, 1996; Rutgerd Hoelens y Paul H. Gelles, *Cultural Politics, Communal Resistance, and Identity Formation in Andean Irrigation* (en imprenta); Paul H. Gelles, “Equilibrium and Extraction: Dual Organization in the Andes”, en *American Ethnologist*, vol. 22, núm. 4, 1995, pp. 710-742; Gelles, *Water*; Carlos Iván Degregori (ed.), *No hay país más diverso. Compendio de la antropología peruana*, PUCEP, UP, IEP, Lima, 2000; Diego Icurralde, “Usos de la ley y usos de la costumbre: la reivindicación del derecho indígena y la modernización del Estado”, Colección Biblioteca Abya-Yala, Quito, vol. 2, 1993; Jeanette Kloosterman, *Identidad indígena: entre romanticismo y realidad*, Quito, Abya Yala y Thela Publishers, Amsterdam, 1997; Ton Lemaire, *De Indianen in ons bewustzijn. De ontmoeting van de Oude met de*

¹⁴ Franz Fanon, *Black skin, white masks*, Grove Press, Nueva York, 1967 (1954).

¿Es posible hablar de culturas, comunidades o sistemas de gestión de agua o sociolegales "indígenas" o "andinos"? Por un lado, la gente indígena, de manera dinámica, sondea en otros sistemas y discursos normativos, seleccionando y apropiándose de aquellos elementos, herramientas y significados que pueden fortalecer sus posiciones y legitimar sus reclamos. Se están construyendo nuevas y diversas identidades indígenas, las cuales estratégicamente tratan de representar a las colectividades indígenas en su lucha contra la subordinación y la discriminación. Por otro lado, las comunidades andinas muestran especificidades históricas y culturales en cuanto a su forma de acción colectiva y a la gestión de los recursos naturales, embebidas en culturas andinas específicas con sus particulares repertorios, símbolos y significados normativos, sus sustentos y sus economías locales.

Juntos, estos aspectos muestran la importancia de analizar las culturas andinas y sus formas de gestión como algo dinámico y adaptable a los nuevos retos y contextos. Como menciona Gelles,¹⁶ la cultura y la identidad andinas, por tanto, son "una mezcla plural e híbrida de normas locales con las formas políticas y fuerzas ideológicas de los estados hegemónicos, tanto indígenas como ibéricos y otros. Algunas instituciones nativas están todavía con nosotros porque fueron apropiadas y usadas como medios de extraer bienes y trabajo por parte de las autoridades españolas y los estados republicanos tras la Independencia; otras fueron usadas para resistir a los regímenes coloniales y poscoloniales".

Hoy día encontramos una mezcla de posiciones divergentes con respecto a la noción de "indígena" y sus implicaciones prácticas, como por ejemplo las construcciones racistas del concepto (orientadas a la "exclusión" o a la "inclusión biopolítica"), las construcciones relacionadas con la integración al desarrollo ("atraso"), las misiones maoístas-leninistas ("naturaleza revolucionaria"), y los estilos de vida indigenistas o románticos ("cosmovisionistas") o basados en un análisis posmoderno ("deconstrucción"). Es interesante, entonces, ver en este contexto contemporáneo una lucha de los grupos indígenas usuarios del agua dirigida a la reapropiación de no

sólo a) el acceso al agua y la infraestructura asociada, b) las reglas y formas de organización relativas a la gestión del agua y c) la legitimidad de la autoridad local para establecer y poner en vigor reglas y derechos, sino también d) la construcción de sus propios discursos sobre "lo andino" y "lo indio" y las políticas para regular de manera concomitante el agua. Obviamente, esta lucha estratégico-política dinámica para lograr una contraidentificación (autodefinición) no necesariamente está basada solamente en verdades, reglas, derechos y tradiciones "locales".

Reconocimiento

En seguimiento a los dilemas y problemas mencionados antes, un reto conceptual y estratégico-práctico principal está relacionado con la noción de "reconocimiento legal". Para poder enfrentar los procesos de discriminación, subordinación y exclusión, los grupos indígenas y los grupos de cabildos frecuentemente apuntan hacia una acción estratégico-política con objetivos y respuestas claras, colectivas y unificadas. Pero la lucha por el reconocimiento legal y formal presenta enormes problemas y retos conceptuales con importantes consecuencias sociales y estratégicas.

En otro artículo hemos discutido el dilema que se presenta con el "reconocimiento de jerarquías legales" y hemos argumentado que debe hacerse una diferencia entre el reconocimiento analítico-académico y el reconocimiento político-estratégico.¹⁷ "En un

¹⁷ "Tomar el 'reconocimiento' como punto de partida implica que hay 'alguien que reconoce' y 'alguien que es reconocido'. Esto terminaría poniéndonos en la posición basada en el Estado según la cual las cuestiones se deciden sobre la base de una jerarquía de validez de los sistemas legales y de capacidad de validación determinada por el Estado. Esta posición, huelga decir, invalidaría las ideas importantes derivadas de la pluralidad legal. Por otro lado, es importante estar conscientes de las oportunidades contenidas en el reconocimiento (estatal), tomando en cuenta y en serio el hecho de que muchos grupos locales de usuarios de recursos, así como minorías étnicas y de otra índole, activamente aspiran y luchan por este tipo de reconocimiento. Como hemos mencionado, quienes usan el agua (y especialmente los actores marginados) frecuentemente están constreñidos por la ley estatal, pero al mismo tiempo pueden (tratar de) aproximarse a ella y verla como un recurso poderoso para reclamar o defender sus intereses y derechos". Rutgerd Boelens y Margreet Zwarteveen, "Gender Dimensions of Water Control in Andean Irrigation", en Boelens y Hoogendam (eds.), *Water Rights*; Franz von Benda-Beckmann, "Citizens, Strangers and Indigenous Peoples: Conceptual Politics and Legal Pluralism", en *Law and Anthropology*, vol. 9, 1996, pp. 1-42; Sally Falk Moore, "Certainties Undone: Fifty Turbulent Years of Legal Anthropology, 1949-1999", en *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 7, 2001, pp. 95-116.

Nieuwe Wereld, Ambo, Bauri, 1986; Rodolfo Stavenhagen, "Indigenous Rights: Some Conceptual Problems", en Willem Assies y André Hoekema (eds.), *Indigenous Peoples. Experiences with Self-Government* University of Amsterdam o IWGLA, Copenhagen/Amsterdam, 1994; Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde, *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano de Derechos Humanos, México, 1990.

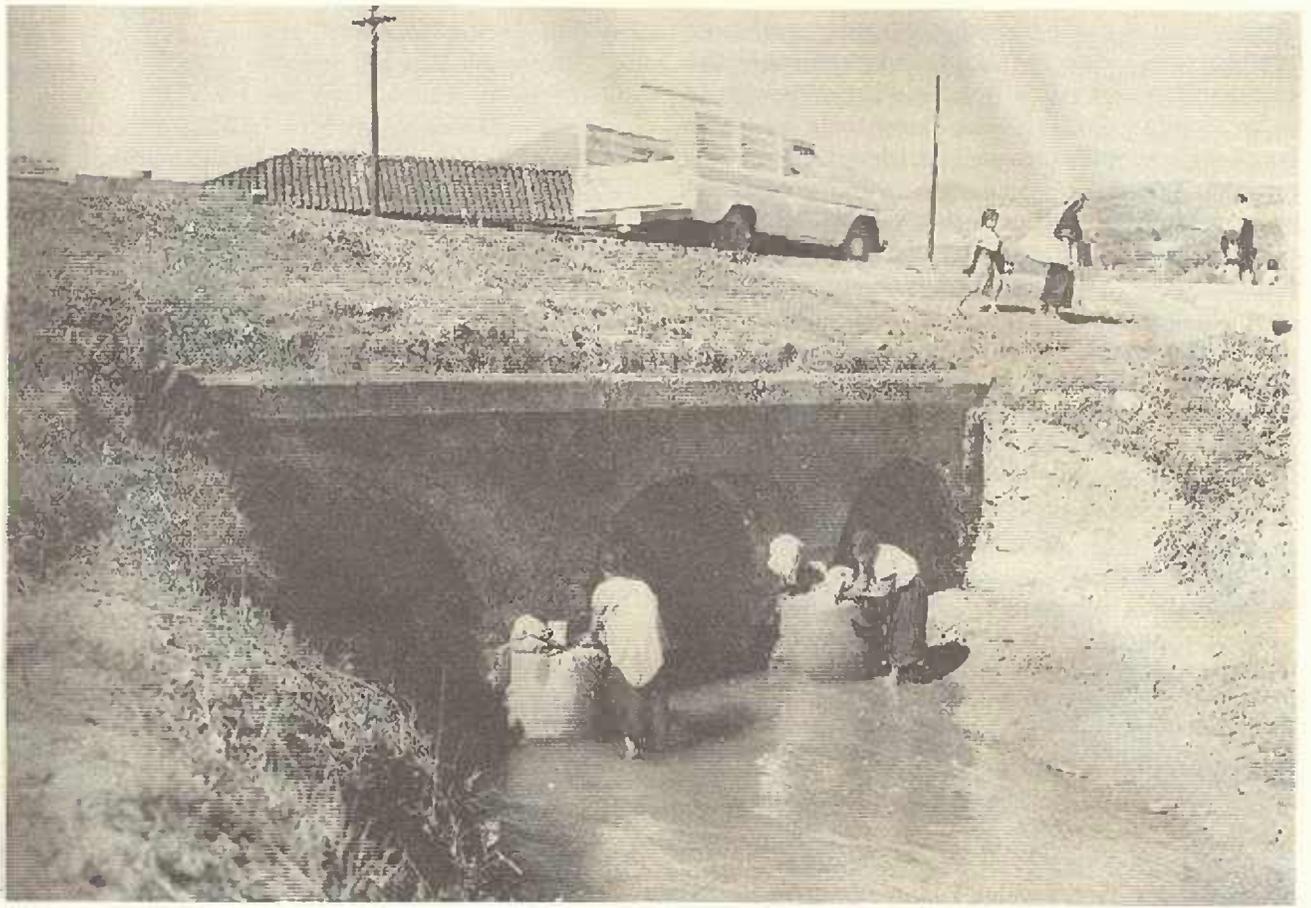
¹⁶ Gelles, *Water*.

sentido analítico, el pensamiento legal pluralista no establece una jerarquía (basada en los supuestamente superiores valores morales o en el mayor grado de legitimidad, efectividad o conveniencia del marco legal) entre los múltiples marcos o repertorios legales en existencia. En términos políticos, sin embargo, es importante que se reconozca que en la mayoría de los países la estructura legal oficial existente es fundamentalmente jerárquica y, consecuentemente, en muchos campos la ley estatal será una fuente de gran poder social, un hecho que no niega el poder político que los repertorios sociolegales locales puedan tener. El reconocimiento de la existencia de esta jerarquía política y las propiedades emergentes de la ley estatal en ciertos contextos particulares permite la posibilidad de diseñar herramientas y estrategias para la lucha social y el cambio progresivo. En la discusión acerca del 'reconocimiento' como un modo de darle al pluralismo legal un sitio en los asuntos relacionados con políticas, los aspectos político-estratégicos se combinan con los analítico-académicos".¹⁸

Así, en vez de los reclamos colectivos simples, claros y unificados, muchas preguntas de fondo surgen en los debates y luchas por el "reconocimiento", como éstas:

- ¿Reclaman los pueblos indígenas el reconocimiento solamente de los "derechos indígenas" (con todos los dilemas conceptuales y político-estratégicos que el concepto "indígena" conlleva) o también es una lucha por el reconocimiento de repertorios más amplios de derechos "consuetudinarios" y "campesinos" que prevalecen en los Andes? ¿Cuál es la diferencia precisa en casos empíricos concretos?
- No hay marcos sociolegales indígenas claramente definidos sino múltiples repertorios sociolegales que son dinámicos, interactuantes y traslapados: ¿deberían los pueblos indígenas tratar de presentar y legalizar marcos definidos para sus derechos, reglas y regulaciones de agua, o deberían mejor reclamar el reconocimiento de sus derechos de control de agua y a través de ellos la autonomía para desarrollar esas reglas, sin tener que detallar o especificar estas reglas, derechos y principios dentro del marco legal oficial?
- ¿O sería una estrategia más apropiada y efectiva reclamar y defender la legalización de sus derechos de acceso a y uso del agua, ya que éstos les están siendo crecientemente arrebatados, y asumir que los derechos de gestión y control del agua serán una consecuencia una vez que la base material del recurso haya sido asegurada?
- ¿Se enfocan los esfuerzos para lograr el reconocimiento solamente en el reconocimiento legal de las estructuras y derechos indígenas formalizados ("derechos de referencia", a veces, pero no siempre escritos) o consideran, o deberían considerar, el funcionamiento complejo y dinámico de las leyes y derechos locales en la práctica cotidiana? Estos "derechos en acción" y "derechos materializados" emergen en las relaciones sociales reales e influyen en el comportamiento humano real, pero son menos "tangibles".
- ¿Cómo definir y delimitar el ámbito de validez de los así llamados sistemas indígenas de derechos, considerando la composición multiétnica de la mayoría de las regiones andinas y las propiedades dinámicas de los marcos normativos locales? ¿Esto debe hacerse en términos de áreas geográficas exclusivas, territorios "tradicionales" o en términos de dominios flexibles de cultura y convivencia local?
- ¿Cómo se puede evitar la asimilación y subsiguiente marginalización de los marcos de derechos locales cuando éstos son reconocidos legalmente? ¿Y cómo se puede evitar que sean reconocidos solamente aquellos derechos "consuetudinarios" o "indígenas" que calzan dentro de la legislación estatal y que la compleja variedad de "reglas desobedientes" sea silenciada tras el reconocimiento legal?
- Los repertorios sociolegales indígenas sólo tienen sentido en su contexto particular y dinámico, mientras que la ley nacional demanda estabilidad y continuidad: ¿cómo se puede evitar el "congelamiento" de los sistemas de derechos consuetudinarios e indígenas dentro de la legislación estatal estática y universalista, en la cual los principios locales pierden su identidad y capacidad de renovación, lo que los convierte en algo inútil?
- Una legislación "habilitante" y "flexible" podría resolver el problema anterior. Pero una legislación habilitante y unos derechos flexibles carecen del poder para defender realmente los derechos indígenas y locales en conflictos con terceras personas: ¿cómo dar espacio y flexibilidad a los derechos de agua y a los sistemas de gestión locales sin debilitar su posición en los conflictos con los intereses de poderosos grupos externos?
- ¿Y en qué es el significado de esta flexibilidad legal en cuanto a las desigualdades "internas" o a los abusos de poder? Si, de acuerdo con los dilemas

¹⁸ Boelens y Zwarteveen, "Gender".



"Mujeres lavando en alcantarilla en carretera panamericana", 1971, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
 Archivo Histórico del Agua, Colección Fotográfica, caja 142, expediente 5394.

anteriores, se reclama por una autonomía para el desarrollo e implantación de normas locales (en vez de estrategias que apuntan a legalizar conjuntos delimitados y concretos de derechos y regulaciones indígenas), ¿cómo enfrentar las injusticias a nivel de género, clase y etnia que también forman parte de los marcos y prácticas sociolegales indígenas y consuetudinarias?

Estrategias orientadas hacia la ley

Como consecuencia de las nociones mencionadas arriba, un reto conceptual y práctico-estratégico notable nace del hecho que la ley nacional, por definición, debe ser de validez uniforme, aplicabilidad general y tratamiento igual para cada ciudadano, mientras que los sistemas legales locales e indígenas, por el contrario, por definición enfrentan casos y diversidades particulares. ¿Cómo sortear este conflicto y esta diferencia fundamental entre la justicia legal y uniforme (orientada a lo "justo" y a lo general) y la

equidad local y diversa (orientada a lo "equitativo" y a lo particular)? Este hecho ha sido reconocido ya por varias legislaciones estatales cuando se han visto frente al problema de que la ley pierde su legitimidad en la práctica: la justicia oficial es vista como "iniqua" en muchos casos específicos. Las reglas legales son generales y los casos individuales son particulares, de donde nace la necesidad de apelar desde un conjunto de leyes hacia el otro. En varios casos se acudió a leyes consuetudinarias y en otros casos se institucionalizó este segundo conjunto de principios (equidad). Esto no fue para remplazar el conjunto positivista de reglas justas sino para "complementarlo y adaptarlo". De hecho, es irónico que la justicia, es decir la legislación oficial, a menudo haya sobrevivido gracias a la "equidad" y aceptabilidad de las leyes consuetudinarias que fueron incorporadas. Con cierta frecuencia "las leyes y prácticas consuetudinarias" son incorporadas en la legislación nacional por medio de las "leyes especiales". Pero esta "equidad institucionalizada" es un *contradictio in terminis*. Lleva casi automáticamente a la situa-

ción irónica de que el conjunto de reglas comunes o consuetudinarias, la "equidad", se convierten en sistemas *generales* formalizados con lo que pierden sus intenciones de "conveniencia", "aceptabilidad", "ser apropiados" y "hacer justicia" en casos particulares.¹⁹

Otro dilema estrechamente relacionado tiene que ver con la efectividad de las estrategias de reconocimiento legal. Considerando que las comunidades indígenas y campesinas carecen de acceso a las leyes y administraciones del Estado, ¿es el reconocimiento legal la estrategia más efectiva o sería mejor y más efectivo defender sus propias leyes y derechos "en el campo"? Además, frecuentemente no es la ley estatal como tal la que pone las reglas del juego en las comunidades andinas, sino híbridos complicados de varios sistemas sociológicos. Los derechos y reglas formales no pueden actuar *per se*, y sólo a través de las fuerzas y las relaciones de la sociedad pueden transformarse los instrumentos legales en prácticas sociales. Especialmente los profesionales del derecho y la ingeniería de agua han sobreestimado la verdadera funcionalidad o instrumentalidad de las leyes y políticas formales en los contextos locales. Por el contrario, sus colegas de la antropología legal a veces tienden a subestimar el poder de la ley formal al asumir que todos los conflictos se arreglarán por medio de ajustes normativos locales y sin la influencia de las regulaciones oficiales. Sin embargo, las leyes de agua neoliberales (como la de Chile) o las políticas instrumentales verticales e impuestas (como en Ecuador y Perú) no solamente han ignorado las formas de gestión indígenas y campesinas consuetudinarias, sino que han tenido consecuencias concretas, a menudo devastadoras, sobre la gente más pobre de la sociedad.

Por esto es que las organizaciones indígenas y de base han entrado ferozmente en la batalla legal. Es más, es necesario decir al respecto que los esfuerzos para lograr el reconocimiento legal no rempazan sino que complementan las luchas locales "en el campo". En ambos niveles hay una acción político-estratégica para defender los derechos de acceso al agua, para definir los derechos de control, para legitimar

la autoridad local y para enfrentar los discursos de los grupos de poder.

En la siguiente sección puntualizaré cómo estos cuatro temas claves a nivel local y nacional crean un escenario complejo en el cual los derechos y leyes consuetudinarios locales se enfrentan con la legislación uniforme y las políticas de la participación.

Inclusión y exclusión: las políticas culturales de la participación²⁰

Las políticas nacionales de agua en los países andinos, y especialmente su traducción en la práctica de campo, reflejan y organizan el poder político y la hegemonía cultural del grupo de actores dominante. Este grupo ha impuesto históricamente las reglas, los derechos y las regulaciones y ha controlado el proceso de construcción de la nación en los últimos siglos. Como se demuestra en Gelles,²¹ las burocracias estatales usualmente ignoran los modelos indígenas de gestión de recursos no solamente porque hay una supuesta superioridad de las formas y organizaciones culturales occidentales "modernas" sino porque los que detentan el poder y las culturas dominantes de estas naciones ven a la gente indígena como racial y culturalmente inferior.²²

Aquí necesitamos examinar el importante cambio que claramente diferencia a las relaciones de poder en los estados republicanos de las de sus predecesores incas y coloniales: hay un movimiento desde una exclusión política real hacia una imaginada "inclusión" política de los pueblos indígenas, desde un discurso de diferenciación racial (y, por tanto, una "natural" diferenciación social) hacia un discurso de igualdad.²³

En épocas pasadas, los derechos indígenas de propiedad eran arrebatados a través de la violencia, las conquistas, la colonización y la opresión, y los pueblos indígenas eran excluidos de los beneficios de la sociedad. Además de apropiarse de las formas culturales locales para sus propios propósitos extractivos, los emperadores incas y otros líderes indígenas, así como los reyes, conquistadores y hacendados durante el período colonial español, se diferenciaban y se elevaban sobre las clases subordinadas al excluirlas de los recursos, los servicios y la vida social.²⁴ Esta diferenciación y exclusión social fue re-

¹⁹ Bernard Schaffer y Geoff Lamb, *Can Equity be Organized? Equity, Development Analysis and Planning*, Institute of Development Studies, Sussex University, Brighton, 1998; Rutgerd Boelens, "Equity and Rule-Making", en Boelens y Dávila (eds.), *Searching for Equity*, pp. 16-34; O. Correas, "La teoría general del derecho y el derecho alternativo", en *El otro derecho, ILSA Journal*, núm. 15, 1994; Pat Lauderdale, "Justice and Equity: a Critical Perspective", en Boelens y Dávila (eds.), *Searching*, pp. 5-10; Ana Vidal, "Derecho oficial y derecho campesino en el mundo andino", en Stavenhagen e Iturralde (eds.), *Entre la ley*.

²⁰ Esta sección está basada en Boelens y Gelles, *Cultural*.

²¹ Gelles, "Competing"; Gelles, *Water*.

²² Gelles, *Water*.

²³ Boelens, "Equity".

²⁴ José María Arguedas, "Agua", en *Relatos completos*, Horizonte, Lima, 1987 (1936); Inge Bolin, "Upsetting the Power Balance: Coo-

forzada por varios medios que incluían las manifestaciones públicas que cosificaban y glorificaban el poder de los grupos dominantes.

En la época poscolonial sucede lo contrario: no son las autoridades y los terratenientes poderosos los que son visibles sino la gente campesina e indígena de las comunidades y la gente común a través de la "normalización igualadora" con un poder foucaultiano "disciplinante", "participativo", que está presente en todas las interacciones cotidianas; "realmente se manifiesta y se reproduce o transforma en los sitios de trabajo, en las familias y en otros ámbitos de organización de la vida diaria".²⁵ Pero los grupos poderosos que se benefician de esta fuerza "inclusiva", así como los nuevos mecanismos y reglas de subordinación, permanecen de hecho invisibles.²⁶

Las legislaciones y políticas estatales nuevas son, por tanto, a menudo una expresión de los discursos igualitarios poscoloniales; como observó De la Cruz,²⁷ el principio de igualdad ante la ley es válido para los idénticos y profundamente injusto para los diversos.²⁸ Este poder horizontal y disciplinante funciona porque penetra en la gente y en la sociedad como un todo. "Este poder es ejercitado más que poseído; no es un 'privilegio' adquirido o preservado, de la clase dominante, sino el efecto generalizado de sus posiciones estratégicas, un efecto que se manifiesta y a veces se extiende por la posición de aquellos que son dominados".²⁹

Así vemos que, por ejemplo, en los Andes y en muchas regiones del mundo, los técnicos de riego y los profesionales del desarrollo introducen virtualmente las mismas técnicas, conocimientos y normas de gestión del riego (desarrolladas en centros de inves-

ligación, universidades y empresas de desarrollo occidentales). Pero no solamente las "imponen" de arriba abajo: en muchas instancias son las propias comunidades indígenas, en los Andes y en otras partes, las que piden esa tecnología para "progresar" y superar la tecnología atrasada, para convertirse en campesinos "modernos" como los occidentales, para lograr una uniformidad económica y social.³⁰

De este modo, el poder en los modernos estados-nación busca la inclusión más que la exclusión de las comunidades andinas, del campesinado indígena y de otras clases oprimidas.³¹ Al mismo tiempo, esta "uniformidad" e "igualdad" hacen que sea fácil medir a estos grupos sociales: son individualizados, clasificados y convertidos en "casos" de acuerdo con las formas en que calcan o no en el modelo. Sin embargo, su participación a menudo resulta en desilusiones, en desintegración social y cultural y en ser definidos como "gente permanentemente atrasada" por su imposibilidad de cumplir con las normas de la igualdad. En palabras de Fanon:³² "La ideología occidental, que es la proclamación de la igualdad fundamental entre los hombres [...] invita a los hombres inferiores a volverse seres humanos de acuerdo con el ejemplo occidental de la humanidad que representa. A pesar de ser fundamentalmente racista, generalmente tiene éxito en esconder este racismo a través de modificaciones cada vez más sutiles, manteniendo así su proclamación de la extraordinaria dignidad de los hombres".

Otro claro ejemplo de esto se encuentra en las propiedades normalizantes, "igualantes" y categorizantes de las ideologías de mercado neoliberales que están penetrando en las naciones andinas, incluyendo los marcos legales y políticos con respecto a la gestión de las aguas. Los principios económicos neoliberales son, por un lado, impuestos, sobre los estados andinos por las instituciones internacionales y por los grupos de poder nacionales, pero, por otro lado, muchos de sus conceptos y dinámicas básicas han sido adoptados e internalizados por las comunidades andinas, penetrando y transformando sutilmente las formas locales de gestión y a menudo desarticulando el control indígena del agua. Así, la organización de modelos de gestión de riego seculares, racionales y universalmente aplicables, apoyada hoy en día por las ideologías de privatización de la ges-

operation, Competition and Conflict in an Andean Irrigation System", en *Human Organization*, vol. 49, núm. 2, 1990, pp. 140-148; Flores, *Buscando*; Thomas Patterson, *The Inka Empire: The Formation and Disintegration of a Precapitalist State*, Berg Press, Nueva York, 1991; Jan Douwe van der Ploeg, "Peasants and Power", en Boelens y Dávila (eds.), *Searching*, pp. 39-45.

²⁵ Michel Foucault, *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1978*, Nueva York, editado por Colin Gordon, Pantheon Books, 1980.

²⁶ Hans Achterhuis, *Het Rijk van de Schaarsel. Van Thomas Hobbes tot Michel Foucault*, Ambo, Baarn, 1988.

²⁷ Rodrigo de la Cruz, "Aportes del derecho consuetudinario a la reforma jurídica del Estado", en *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Abya-Yala, Quito, 1993.

²⁸ IUAES-CFILP, *Derecho consuetudinario y pluralismo legal: desafíos del tercer milenio*, Congreso Internacional, marzo de 2000, Arica, Chile, International Union of Anthropological and Ethnological Sciences and Commission on Folk Law and Legal Pluralism, 2000; Stuvénbagen e Iturralde, "Entre".

²⁹ Michel Foucault, *Discipline and Punish: the Birth of the Prison*, Pantheon Books/Random House, Nueva York, 1978.

³⁰ Boelens, "Equity"; Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 1995; Jan Douwe van der Ploeg, *De Virtuele Boer*, Van Gorcum, Assen, 2001.

³¹ Achterhuis, *Het*; Boelens y Dávila (eds.), *Searching*.

³² Fanon, *Black*.

ción, es un procedimiento poderoso por medio del cual las naciones-Estado actuales y los intereses privados extienden su control.

En resumen, está claro que las naciones-Estado contemporáneas emplean una nueva y diferente simbología de poder promovida en los discursos de la modernización y el desarrollo así como en las políticas económicas neoliberales, mientras que de hecho extienden el control estatal y las orientaciones culturales de quienes detentan el poder nacional e internacionalmente. Dentro de este contexto, el reconocimiento y la evaluación balanceada de las creencias y prácticas locales son necesariamente excluidos porque cualquier legitimación de estas normas locales cuestiona el supuesto monopolio sobre lo racional y lo legítimamente cultural de la ideología del Estado y del mercado.

La tiranía de la participación

A pesar de que no han cesado de suceder las usurpaciones violentas, como se delineó antes, las palabras claves no son ya exclusión y opresión total, sino las así llamadas "inclusión", "integración", "participación" en nombre de la "igualdad".³³ Pero con estos conceptos modernos surgen preguntas fundamentales:

Primero, si lo que se busca es la igualdad, la cuestión es: ¿igual a qué, igual a quién, igual a qué modelo? Lo que se asume básicamente en las actuales políticas de agua en Latinoamérica es que el "progreso" significa: igualdad a lo occidental, un modelo de gestión de aguas tecnocéntrico, inclinado hacia el género masculino. El concepto de gestión racional del agua está combinado con las normas no indígenas acerca de la eficiencia, la seguridad social, la organización efectiva, la propiedad privada y la funcionalidad económica. En la práctica, la gente indígena se ve forzada a "igualarse", en otras palabras, a adoptar las normas y las prácticas de los usuarios blancos y mestizos, las cuales frecuentemente van en contra de las relaciones sociales y ambientes locales, que desintegran las comunidades y las identidades locales.

En segundo lugar, si inclusión y participación son el objetivo, la pregunta obvia es: ¿inclusión en qué? ¿Participación en los objetivos, visiones y términos de quiénes? Con respecto a esto, el Segundo Foro

Mundial del Agua³⁴ concluyó que "hay un problema recurrente para los pueblos indígenas, los cuales están frecuentemente constreñidos a tratar con asuntos vitales en términos dictados por otros. El conocimiento tradicional es visto como algo inferior en los sistemas políticos, legales y científicos actuales y, por ello, sus argumentos son desechados una y otra vez en las cortes y en otras instituciones".

En tercer lugar, en relación con los importantes conceptos de actualidad de gestión y políticas "integradas" de agua, parece haber un consenso general, pero: ¿quién hace la integración? Veamos a continuación algunos ejemplos comunes de orientación hacia la inclusión:

El famoso proyecto Majes en el sur del Perú es uno de los muchos casos en los Andes en los que las comunidades andinas indígenas y campesinas, y especialmente sus recursos, fueron incluidos en el proceso de desarrollo. Se hicieron grandes inversiones del orden de 1 300 millones de dólares para capturar y conducir el agua desde el valle de Colca para regar las áridas tierras río abajo. Sólo 15 000 hectáreas han sido regadas para un total de 3 000 familias, cada una de las cuales obtuvo una parcela de cinco hectáreas. Esto representa una inversión de 80 000 dólares por hectárea, o lo que es más atroz: 400 000 dólares por familia.³⁵

El diseño original excluyó definitivamente cualquier provisión de agua para la cuenca alta donde viven las comunidades indígenas y desde donde viene el agua. Es más, para "recuperar" las inversiones, aquellas familias que adquirieron tierra y derechos de agua en la cuenca baja tenían que pagar 25 000 dólares por parcela, un monto de ninguna manera alcanzable para una familia indígena minifundista.

Sin embargo, las comunidades indígenas del área de captación andina sí fueron incluidas. Para superar su "atraso" les fue entregada la mayor parte de la carga: por ejemplo, la expropiación de parte de sus tierras, una fuerte inflación de precios, depredación de los recursos naturales, destrucción de terrazas y debilitación de los modelos de organización y cultura.³⁶

³³ Un análisis de los discursos de equidad y participación está, entre otros, en los trabajos de Foucault, *Power; Achterhuis, Het; Escobar, Encountering*. Con referencia al título de esta sección, véase también Bill Cooke y Uma Kothari, *Participation. The New Tyranny?*, Zed Books, Londres, 2002.

³⁴ Second World Water Forum.

³⁵ Jan Hendriks, "Water Rights and Strengthening Users" Organisations: the Art of Negotiating", en Boelens y Hoogendam (eds.), *Waters Rights*, pp. 52-74.

³⁶ John Tipton, "Institutional Factors Influencing Public Sector Decision-Making on the Management of Andean River Basins", en *Management for the Development of High-Mountain River Basins in the Andean Region*, CEPAL, United Nations, Santiago de Chile, 1988.

La CEPAL de las Naciones Unidas estima que apenas 0.2% de la inversión total del proyecto fue colocado en la parte alta de la cuenca, donde los sectores más pobres estaban desesperados por agua de riego. Además, al comparar el presupuesto con otras opciones de la época, 750 000 hectáreas de terrazas abandonadas podrían haber sido recuperadas y regresadas a estado de producción en comunidades indígenas y campesinas.³⁷

Es interesante comparar con Ecuador, por ejemplo, las cifras a nivel nacional. De acuerdo con el estudio de Whitaker,³⁸ los productores campesinos e indígenas con menos de una hectárea, responsables de la mayor parte de la producción nacional de alimentos, representan 60% de todos los granjeros, pero sólo recibieron 13% de los beneficios del Estado en términos de gastos para riego. Al mismo tiempo, los grandes terratenientes representan sólo 6% de los granjeros y recibieron 41% de los beneficios de los gastos estatales en riego. El público financió todo esto: las inversiones estatales del Ecuador para riego en ese momento representaban 11.6% del total de la deuda externa.

Otro ejemplo es la inclusión de las comunidades indígenas en los modelos globales actuales de gestión de agua. En Chile, los pueblos indígenas se han visto incluidos en el Código de Agua, que dicta la privatización de los derechos hídricos. Si bien los estudios ideológicos siguen aplaudiendo el modelo, los estudios empíricos de campo demuestran una desintegración, especialmente de los sistemas indígenas colectivos: la individualización de los derechos de agua ha incrementado la inseguridad y la desorganización y no ha hecho decrecer la inseguridad, como pretendería que suceda la teoría neoclásica.³⁹

³⁷ CEPAL, *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, CEPAL/United Nations, Santiago de Chile, 1988; Nelson Manrique, *Colonialismo y pobreza campesina: Caylloma y el Valle del Colca siglos XVI-XX*, DESCO, Lima, 1985.

³⁸ Morris D. Whitaker, *El rol de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador*, IDEA-Zoomers- Annelies (eds.), Quito, 1992.

³⁹ Carl Bauer, "Bringing Water Markets Down to Earth: the Political Economy of Water Rights in Chile, 1976-1995", en *World Development*, vol. 25, núm. 5, pp. 639-656; Carl Bauer, "Slippery Property Rights: Multiple Water Uses and the Neoliberal Model in Chile, 1981-1995", en *Natural Resources Journal*, vol. 38, pp. 110-155; Jan Hendriks, "Water as Private Property. Notes on the Case of Chile", en Boelens y Dávila (eds.), *Searching*, pp. 297-310; Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev, "El código de aguas de Chile: entre la ideología y la realidad", en *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Santiago de Chile, núm. 3, CEPAL, 1999; Milka Castro, "Local Norms and Competition for Water in Aymara and Atacama Communities, Northern Chile", en Boelens y Hoogendam (eds.), *Water Rights*, pp. 187-201.

Además, de acuerdo con la nueva legislación, los derechos de toma de decisiones están ahora anexados al poder económico de compra de los individuos: los poseedores de derechos con más "acciones de agua" (unidades volumétricas por unidad de tiempo) tienen más poder de decisión, lo que va en contra de los intereses colectivos de la gestión en las comunidades indígenas y campesinas. En muchos casos, los intereses de la élite que posee la mayor parte de los derechos de agua han sido capaces de negar los derechos de la mayoría (el grupo de usuarios más pobres) e imponer sus propias reglas de juego.⁴⁰

Luego, ya que los dueños individuales de derechos de agua pueden hacer uso del agua totalmente de acuerdo con sus intereses personales, Chile enfrenta el problema de un fuerte incremento en la contaminación del agua, y los dueños individuales no son sancionados por contaminar sus propiedades. Con frecuencia, las comunidades indígenas y las ciudades aguas abajo sufren las consecuencias.⁴¹

Al mismo tiempo, el propio mercado de agua no se ha desarrollado (o en algunos casos sólo de manera marginal), pero sí lo hicieron la extrema monopolización, la especulación y la acumulación de derechos de agua. Unas pocas compañías mineras y generadoras de energía han acumulado la mayor parte de los derechos; la mayoría de ellos no pone en uso estos derechos al momento: el Código de Agua no requiere que los dueños de los derechos hagan uso de ellos realmente ni que estén obligados a pagar tasas de concesión. Esto hace que la acumulación y la especulación de derechos de agua, en un contexto de escasez, sea algo muy atractivo.⁴² Una fuente principal para esta acumulación y monopolización de derechos de agua fue la expropiación de los llamados derechos de comunidades indígenas "no registrados".⁴³

Esto se relaciona con el problema recurrente de los modelos nacionales y universales: su validez está basada en paradigmas y modelos teóricos, pero usualmente no ven o no toman en cuenta el sufri-

⁴⁰ Hendriks, "Water".

⁴¹ Bauer, "Bringing"; Dourojeanni, "El código".

⁴² Miguel Solanes y David Getches, *Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el curso hídrico*, BIRD/CEPAL, Washington, D.C., 1998; Miguel Solanes y Fernando González-Villarreal, "The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management", en *WAC: Background papers*, núm. 3, Global Water Partnership, Estocolmo, 1999.

⁴³ Castro, "Local"; Dourojeanni, "El código"; Gentes, *Estudio*; Hendriks, "Water".



"Peones en la zona de obras de irrigación", 1927. San Agustín Buenavista, Municipio de Oxochitlán, Hidalgo. Archivo Histórico del Agua, Aprovechamientos Superficiales, caja 391, expediente 7666.

miento humano ni las contradicciones internas que causan en la práctica.⁴⁴

Un ejemplo final muy común muestra, a escala de campo, los problemas de la inclusión forzada de las comunidades indígenas en la legislación nacional uniforme, los modelos organizacionales y los diseños ingenieriles:⁴⁵

El Estado ecuatoriano intervino en un área indígena de 20 comunidades andinas en Licto, con el objeto de construir un sistema de riego y llevar a cabo un programa de desarrollo integrado. El diseño fue hecho en la capital del país sin participación de los usuarios. El diseño hidráulico no tomó en cuenta los sistemas de producción locales ni los linderos organizacionales de las comunidades, e impuso un plano universal clásico.

A pesar de que, debido a la emigración masculina, la gran mayoría de usuarios eran mujeres, la infraestructura no incluyó reservorios nocturnos y

el horario estuvo basado en turnos de 24 horas de riego. El riego nocturno hubiera hecho imposible, sin embargo, que las mujeres hicieran uso del riego, por razones como la violencia sexual, el cuidado de infantes, la erosión del suelo, la lejanía de los campos y otros.

La receta nacional uniforme dictaba la organización del sistema, lo que reforzaría el poder burocrático y requeriría la instalación de muchos líderes artificiales, a la vez que debilitaría a la comunidad en su estructura comunitaria, capacidad de gestión y acción colectiva, que son las bases para la sobrevivencia en esta región.

La ley también preestablecía que la mayoría de mujeres no pudieran tener derechos de agua, a no ser que fueran formalmente reconocidas como "jefes de familia", a pesar de que ellas eran las que, de acuerdo con las reglas indígenas locales, habían trabajado, invertido y así creado los derechos de agua.

Esto fue posiblemente el mayor problema de acuerdo con las familias indígenas. El Estado impuso un modelo en el que las reglas y los derechos de aguas eran establecidos a través de un razonamiento oficial uniforme: aquellos individuos que tienen tierra y pagan tasas tienen derecho al agua. El razonamiento indígena en la zona dice lo contrario: no se pueden

⁴⁴ Norman Long y Jan Douwe van der Ploeg, "Demythologizing Planned Intervention: an Actor Perspective", en *Sociología Rural* (Itz), vol. 29, núms. 3/4, 1989, pp. 226-249; Ploeg, *De Virtuale*.

⁴⁵ Basado en el capítulo 'Recipes and Resistance. Peasants' rights Building and Empowerment in the Licto Irrigation System, Ecuador', del libro de Boelens y Hoogendam (eds.), *Water Rights*.

simplemente comprar los derechos. Aquellos que contribuyen con mano de obra, capacidades organizacionales y participación en mingas⁴⁶ crean derechos de acceso al agua y derechos de participación en la toma de decisiones. En tal racionalidad, los derechos individuales se derivan de una propiedad colectiva del sistema y la gestión común.

En muchas comunidades indígenas y campesinas éste es el motor de la gestión local del agua y de la acción colectiva (véase el diagrama 1): al mismo tiempo que uno crea una infraestructura, crea también los derechos de agua y crea la organización. Después, para mantener y re-crear los derechos de agua, uno tiene que mantener y re-crear la infraestructura colectiva, y uno refuerza y recrea su propia organización. Hay una interacción dinámica y permanente entre el sistema tecnológico, el sistema normativo y el sistema organizativo.

Cuando la empresa estatal, debido a una crisis financiera y a falta de capacidad no completó la construcción del sistema, las comunidades indígenas tomaron a cargo su desarrollo con el apoyo de una ONG local. Adaptaron el diseño, la gestión y los derechos de agua a las demandas y capacidades locales.

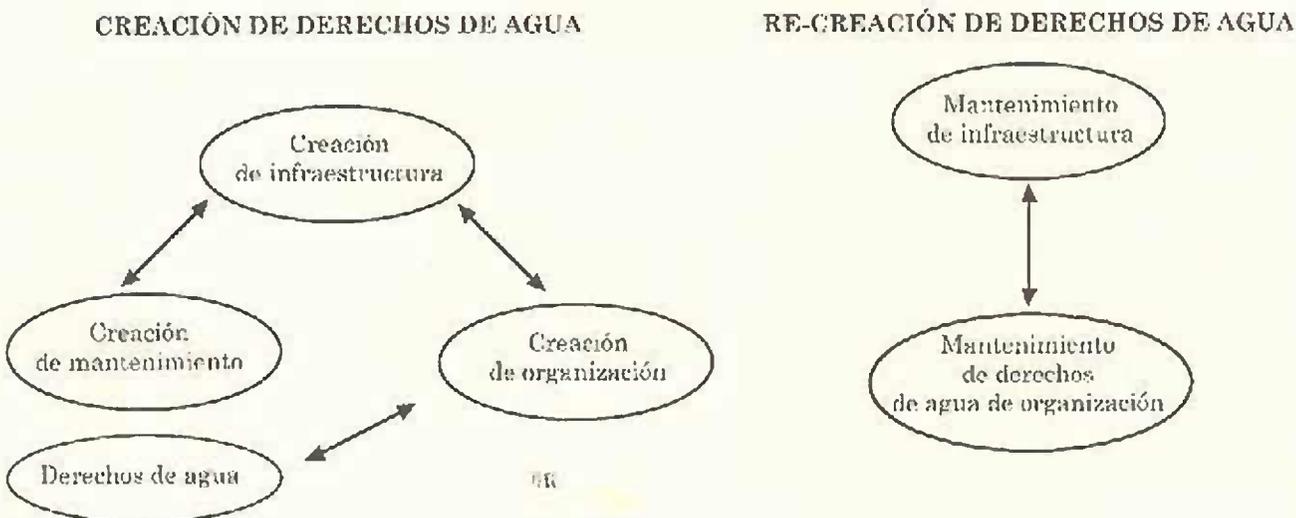
Se desarrollaron medios para discutir el diseño colectivamente, las reglas y los derechos, por ejemplo usando modelos a escala y una capacitación de usuario a usuario en el lenguaje local, en todas las

comunidades, para superar el hecho de que mucha gente no tenía educación formal o era analfabeta. A través de un diseño interactivo y de herramientas apropiadas de capacitación se logró juntar la creación de la infraestructura con la de los derechos de agua. A continuación, una combinación de alfabetización emancipadora con la capacitación sobre gestión de agua fortaleció la posición de las líderes y usuarias mujeres, ya que ellas iban a estar involucradas en la gestión del sistema. Y especialmente ellas eran las que iban a estar encargadas de crear y mantener los derechos de agua en el sistema. Fundamentalmente, la acción colectiva fue la base para la construcción de la infraestructura y para la construcción de los derechos de agua. Se desarrolló un sistema que ahora es manejado por las mismas comunidades desde el nivel principal hasta el nivel de campo.

Pero una vez que las 20 comunidades habían terminado el sistema, con reglas y derechos claros y una fuerte gestión colectiva, la administración estatal vino a reclamar. No quería reconocer la gestión local ni sus reglas y derechos. Por el simple hecho de no estar reconocidas por la ley nacional fueron declaradas "ilegales".

En este punto, la agencia estatal, en su interpretación de la política de descentralización y transferencia de manejo de los sistemas de riego, reclama a las comunidades indígenas la devolución del manejo del sistema argumentando: "¿Cómo podemos entregar la gestión a los usuarios si no está en nues-

DIAGRAMA 1
"Fuerza motora" detrás de la gestión indígena del agua y de la acción colectiva



4/22/03, 8:28 AM

tras manos?" Las políticas nacionales e internacionales usualmente tienen efectos diferentes en el campo y en la teoría, y detrás de los argumentos oficiales se desarrolla un juego de poderes.

Las comunidades indígenas, no obstante, defienden su sistema de uso de aguas tecnológico, normativo y organizativo. Pero se enfrentan a una ley uniforme y positivista y a políticas de gestión de agua orientadas hacia la inclusión. La Ley de Aguas del Ecuador, al igual que aquéllas en la mayoría de los otros países en la región, no permite derechos ni principios de gestión locales y destruye la variedad de sistemas normativos que *sí tratan* de encontrar soluciones particulares en diversos contextos.

¿No es amargo que precisamente las personas que producen el sustento y la seguridad alimentaria de una nación, que desarrollaron una variedad de sistemas de derechos y sistemas de gestión de agua para adaptarlos a las múltiples limitaciones y oportunidades, sean las mismas personas que más tienen que sufrir por las políticas de la inclusión y por una legislación positivista uniforme? Pero si las políticas culturales de "inclusión" constituyen el problema, la solución jamás debe volver a la "exclusión". Par-

ticipación sí, pero con un nuevo enfoque sobre los derechos: tomando en cuenta, desde una perspectiva crítica, que las comunidades indígenas y campesinas quieren tomar parte en sus propios términos, considerando la pluralidad identitaria, las formas de organización y los marcos normativos que gobiernan la gestión del agua en la práctica, y, al mismo tiempo, considerando el hecho de que la mayor parte de los derechos de acceso y control les han sido arrebatados.

Por lo tanto, en las comunidades indígenas y campesinas de hoy, quienes usan el agua reclaman tanto el derecho a la igualdad como el derecho a ser diferentes. Por un lado, hay una demanda general para que haya más justicia e igualdad en relación con la distribución desigual del poder de toma de decisiones, del agua y de otros beneficios relacionados con este recurso; por otro lado, hay demandas para una distribución interna basada en decisiones autónomas, derechos y principios establecidos localmente y formas de organización para gestionar el agua que reflejen las diversas estrategias e identidades que se encuentran hoy día en las comunidades indígenas y campesinas. ☐



"Destrozos en las cercanías del arroyo de San Antonio", 1913. Salamanca, Guanajuato. Aprovechamientos Superficiales, caja 579, expediente, 8411.