

Gobernanzas plurales del agua: Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia

En contextos de extracción minera a gran escala, la competencia por el acceso al agua produce desigualdades entre poblaciones locales, empresas y estados. Cada uno de estos actores promueve formas diversas de gobernanza vinculadas a distintas maneras de relacionarse con el territorio. Avanzar en el reconocimiento de la diversidad de gobernanzas y, por lo tanto, de los derechos al agua y del agua permite generar políticas más inclusivas que ayudan a reducir las desigualdades en el acceso.

Astrid Ulloa | Gerardo Damonte | Manuel Glave | Catalina Quiroga | Diego Navarro
UNAL GRADE GRADE UNAL GRADE

1) En América Latina, domina una noción de relacionamiento con el agua que excluye a diferentes actores sociales de los procesos políticos locales.

En el contexto latinoamericano, hay diversas formas de relacionamiento con el agua que responden a cosmovisiones y prácticas de pueblos indígenas y afrodescendientes, y comunidades campesinas. En estas maneras de vinculación, el agua es el centro de las actividades territoriales, culturales, sociales, ambientales, políticas y económicas.

Sin embargo, domina una noción que concibe al agua como un recurso público, en la que el Estado o las instituciones delegadas, incluso las empresas mineras, instalan la infraestructura de acopio y distribución, que afectan el acceso y uso de

algunos sectores, mientras otros aumentan la captación de agua y excluyen a diferentes actores sociales de los procesos políticos de toma de decisiones.

Dicha concepción sobre el agua y los arreglos institucionales que de ella se derivan, se materializa en el territorio y ha sustentado proyectos de desarrollo y extracción que generan desigualdades sociales, desconocen los derechos étnicos y de las comunidades locales y afectan las relaciones de género.

2) En específico, persiste una falta de reconocimiento de la pluralidad de manejos, infraestructuras y relaciones con el agua.

Los sistemas locales de acceso y distribución del agua no son tomados en cuenta o son considerados como rezagos premodernos,

ineficaces o inadecuados. Los sistemas locales de riego, de manejo de aljibes; el establecimiento de territorialidades estacionales de acuerdo con temporadas climáticas, la siembra y cosecha de agua, el manejo de plantas para mantenimiento de caudales, acequias y el cuidado de nacimientos de agua, son ignorados al negar su infraestructura como parte del sistema de distribución de agua. Por lo tanto, los derechos de acceso y uso a ellos asociados, también son negados.

El agua como un objeto de administración —una mercancía o un indicador ambiental o de sostenibilidad— es funcional a procesos extractivos, que solo la consideran en relación con los logros de consumo o distribución y no como integrada a la vida.

Casos de estudio

Desde un foco en la gobernanza, se analizaron las causas detrás de la escasez hídrica a partir de dos casos de estudio:

Colombia

Proyecto Cerrejón ubicado en la Guajira, explotado por un consorcio minero que agrupa a tres empresas: BHP, Anglo American y Glencore. Se extiende a un área de 69.000 hectáreas.

Perú

Proyecto Las Bambas ubicado en Cotabambas (Apurímac), del consorcio minero MMG Las Bambas. Agrupa a tres empresas: Minerals and Metals Group (62, 5%); Guoxin International Investment Corporation (22,5%) y CITIC Metal Co. (15%). Se extiende a un área de 1000 hectáreas.

En estos escenarios de minería encontramos:

- Desconocimiento de los derechos territoriales de los pobladores locales (étnicos) o derechos de facto en relación con el agua (no efectividad de las consultas previas).
- Desconocimiento de prácticas y relaciones con el agua de pobladores locales en la implementación de pro-

gramas de gobernanza del agua.

- Imposición de infraestructuras regionalizadas que producen procesos de urbanización en el manejo local del agua y agudizan las desigualdades en el acceso, por ejemplo, acueductos regionales, megaproyectos de riego y represas.
- Pérdida de disponibilidad y acceso al agua en los contextos locales (arroyos

y fuentes desaparecidas).

- Incremento de procesos desiguales, por género, étnicos, localización, para los pobladores locales y diversos actores en torno al acceso al agua: disminución de acceso y consumo de población.
- Conflictos territoriales y ambientales y demandas legales para tener acceso al agua.

Demandas locales

Poblaciones Wayúu, afroguajiras y campesinas del Sur de la Guajiras	Poblaciones campesinas de la provincia de Cotabambas, Apurímac, al sur del Perú
<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de acuerdos comunitarios —interculturales— de manejo de agua. • Reconocimiento de los derechos autónomos de los pueblos indígenas en relación con sus concepciones y manejos del agua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de sus “usos y costumbres” en el proceso de formalización de derechos • Una mayor inversión en infraestructura de riego y saneamiento por parte del sector público y privado.

Para los Wayúu, los lugares del agua son sagrados y en ellos habitan seres femeninos llamados Pulowi. Las nociones culturales de género implican conexiones femeninas con el agua y comparten el principio vital de ser dadoras de vida. Las mujeres ejercen rituales asociados con el agua, y las prácticas se relacionan con el uso y toma de decisiones al respecto. Una manera de establecer relaciones con los seres del agua es a través de los sueños, considerados sagrados. Los sueños permiten comunicarse con espíritus de personas fallecidas, quienes pueden aconsejar sobre el cuidado ambiental.

Análisis & Propuestas

3) Gobernanzas plurales en Colombia y Perú

En Colombia, las comunidades indígenas Wayúu, ubicadas en los municipios del sur del departamento de La Guajira, y en relación con el río Ranchería, sus afluentes, y aguas subterráneas, manejan el agua según nociones y prácticas espirituales que la conciben como un ser vivo. Los Wayúu demandan que se reconozcan tanto su derecho al agua, como los derechos del agua, como ente no-humano.

La empresa minera Carbones del Cerrejón Limited se ubica sobre los territorios Wayúu. En el marco de sus procesos de responsabilidad social, implementa proyectos que impulsan la gestión del recurso hídrico desde la lógica de la eficiencia, el ahorro y la concepción del agua como mercancía. El Estado colombiano adoptó la propuesta de Gestión del Recurso Hídrico, impulsada desde el Banco Mundial y la OCDE.

Desde la Constitución de 1991, se reconocen la diversidad cultural y la

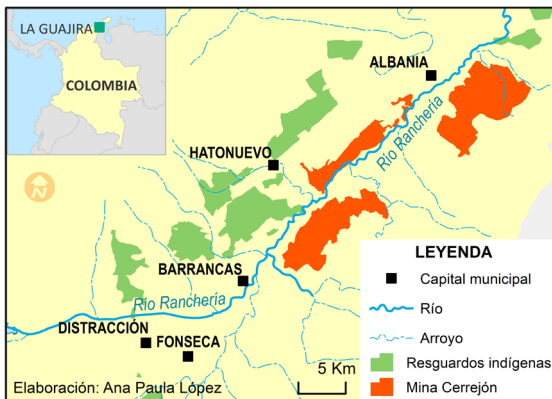
autonomía de los territorios indígenas y manejo ambiental. Sin embargo, hay diversas relaciones y procesos de control en torno al agua, tanto institucional como privado, que afectan los reconocimientos legales y de derechos de los pueblos indígenas. La empresa entra en relación con la visión Estatal, la cual prima sobre los derechos previos.

En el Perú, en las comunidades campesinas altoandinas de los distritos de Tambobamba y Challhuahuacho, en Apurímac, existe una noción consuetudinaria prehispánica sobre el agua. Esta noción se mantiene parcialmente a través de prácticas rituales vigentes en algunas comunidades del entorno de la microcuenca de río Punanqui que incorpora a la subcuenca del Palcaro, Pumamarca y Ferrobamba y su entorno. Además, esta práctica implica un tipo de organización social para manejo del recurso hídrico particular.

El Estado peruano ha adoptado la propues-

ta de Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH), promovida por el Banco Mundial. Plantea una noción del agua, una forma de organización de usuarios y una cultura del agua particulares. Sin embargo, a través de las leyes peruanas existe un reconocimiento normativo de la diversidad cultural.

El reconocimiento normativo del derecho al agua y de los usos y costumbres de las comunidades campesinas se plasma en la Constitución Política del Perú de 1993 y en la Ley de Recursos Hídricos, así como en la Ley de Usuarios, aunque no se aplica en la práctica. La empresa minera impulsa y refuerza la visión estatal. Esto se ha realizado a través de fondos de inversión social, programas de capacitación, y proyectos de saneamiento y riego que cimientan la propuesta de GIRH, incorporada en la nueva normativa de agua. La lógica de este apoyo es que, en el marco de la Ley de Recursos Hídricos y la Ley de Usuarios, resulta más factible recibir y consolidar sus derechos de uso.



En muchas comunidades andinas persiste una comprensión indígena donde el agua y la tierra conforman una unidad viva y complementaria que asegura la vida. El agua es concebida como fuente de vida. La relación existencial entre el agua y los pobladores andinos se renueva a través del ritual. La limpieza comunitaria de acequias, el pago ritual a los Apus (cerros) para que llueva, la visita ritual a las fuentes de agua son algunos de los rituales comunes por medio de los cuales las comunidades revitalizan sus concepciones y prácticas relacionadas al agua.

Recomendaciones de política

Reconocimientos de nociones, prácticas y derechos al agua y del agua:

- El Estado peruano a nivel nacional, regional y local debe implementar políticas de reconocimiento de derechos consuetudinarios. Asimismo, fortalecer las formas legales existentes, específicamente la Ley N° 30157 - Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua y su reglamento que reconocen a las comunidades campesinas y sus organizaciones como gestores comunales.
- Evitar la imposición del modelo estatal de Junta Administradora de Servicio de Saneamiento (JASS) sobre el comunal mediante la incorporación de derechos y manejos comunales preexistentes del agua. Esto debe tomarse en cuenta en la implementación del Plan Nacional de Saneamiento Urbano y Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y en un programa de Formalización de Derecho de Uso de Agua (FODUA) implementado por la Autoridad Nacional del Agua (ANA).
- Implementar mecanismos para reducir la desigualdad hídrica en el acceso a los recursos hídricos. En los contextos de actividades extractivas, como la actividad minera, donde se profundiza la desigualdad por el control del agua debe priorizarse el reconocimiento del acceso al agua según las necesidades de las comunidades, ciudadanos y productores locales, y sus territorios. Estos deben ser incorporados en la toma de decisiones de manejo de agua.
- Reconocer los derechos autónomos de los pueblos indígenas que se producen en relación con las concepciones y manejos de agua propios, que pueden diferir de la propuesta de gobernanza de recursos hídricos desarrollada por el Estado.
- Consideramos que la propuesta hacia la pluralidad resolverá las desigualdades de control y acceso al agua. Asimismo, la incorporación de la gestión territorial hídrica inclusiva, con la toma de decisiones con la población local para superar la superposición institucional del modelo único estatal, sobre los predecesores en materia de manejo comunal del agua.

Este documento de política se basa en los principales hallazgos publicados como Documento de Investigación 103 de GRADE: Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro. 2020. «Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, acceso, manejo y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú». Para descargar este **Análisis & Propuestas** y otras publicaciones de GRADE, visite www.grade.org.pe/publicaciones

Análisis & Propuestas explora temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea recomendaciones de políticas públicas.

Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

El proyecto y la impresión de este **Análisis & Propuestas** fueron financiados por la Fundación Ford.