

Conflictos Hídricos en el Perú 2006 – 2010: Una lectura panorámica¹

Aldo Panfichi y Omar Coronel

DICIEMBRE, 2010

¹ Esta investigación recoge los hallazgos del grupo de trabajo de Justicia Hídrica y será parte de una próxima publicación de este grupo, coordinado por Rutgerd Boelens y otros investigadores de la Universidad de Wageningen. .

Conflictos Hídricos en el Perú 2006 – 2010: Una lectura panorámica

Aldo Panfichi y Omar Coronel

“Como el agua es esencial para la acumulación de capital, se convierte en un ‘lubricante’ crucial del proceso de desarrollo económico. A su vez, esto hace que el agua sea un recurso muy estratégico que los grupos económicos poderosos se esfuerzan en controlar a fin de impulsar su proceso de acumulación de capital” (Budds, 2009; 48)

El agua es política. Los conflictos hídricos son disputas que no solo reflejan problemas de gestión del recurso hídrico, sino relaciones desiguales de poder, en el marco de un modelo de desarrollo donde la alianza entre el capital transnacional, preferentemente en industrias extractivas, y el Estado garantizan que este capital tenga a su disposición un marco normativo y políticas que faciliten la concentración de agua y tierra a su favor. .

El modelo se basa en la acumulación por desposesión. Como señala Harvey², esta acumulación busca mercantilizar ámbitos que antes estaban cerrados al mercado, por lo general ámbitos de propiedad comunal. Empresas extractivas exportadoras colonizan nuevos yacimientos de recursos naturales despojando de estos a millones de pequeños propietarios y comunidades en todo el mundo, con el argumento de que los recursos se deben asignar a quienes más riqueza económica produzcan con ellos.

En nuestro país este proceso ocurre sobre territorios habitados por grupos y comunidades indígenas y amazónicas. Las primeras en las alturas andinas y las segundas en los valles y bosques de la selva amazónica³. Es decir, el despojo ocurre en las zonas ocupadas históricamente por las poblaciones más pobres y excluidas del Perú (para el 2009, el 60.3% de la población rural del país es pobre). Al igual que en la etapa de acumulación originaria del capitalismo descrita por Marx, la acumulación por desposesión de nuestros días busca suprimir el derecho a los bienes comunes, mercantilizar y privatizar la tierra y el agua expulsando forzosamente a poblaciones campesinas, Esta población no pasa luego por una incorporación al mercado como fuerza de trabajo, sino que queda aún más marginalizada al perder la posesión de los medios de producción (como la tierra y el agua) y ser obligada a migrar.

² HARVEY, David. “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión”. En. PANTICH, Leo y Colin LEYS (ed.) *El Nuevo desafío Imperial*. Buenos Aires: Merlin Press – Clacso, 2004. Pp. 99-129

³ Como señala Urteaga, las concesiones mineras, petroleras y gasíferas se otorgan generalmente en tierras de comunidades campesinas y nativas de sierra y selva, pero evitan afectar los intereses agroexportadores. Ver: URTEAGA, Patricia. “Ingeniería legal, acumulación por desposesión y derechos colectivos en la gestión del agua”. En: BUSTAMANTE, Rocío. *Lo colectivo y el agua: entre los derechos y las prácticas*. Lima: IEP-Concertación, 2010. P. 56

“La desposesión” entre nosotros tiene su propia narrativa, aquella que expresa muy bien el presidente Alan García en su ya célebre serie de artículos programáticos, conocido como “El síndrome del perro del hortelano”. Allí García afirma: “[existen] comunidades artificiales, que tienen 200 mil hectáreas en el papel pero solo utilizan agrícolamente 10 mil hectáreas y las otras son propiedad ociosa, de 'mano muerta', mientras sus habitantes viven en la extrema pobreza y esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador”⁴. Esa inversión la traen las empresas mineras, hidroeléctricas y de hidrocarburos que, por el dinero que pueden generar, tendrían más derecho sobre la tierra y el agua que esas comunidades “artificiales”.

En el Perú, como en otros países andinos, los indígenas, campesinos y comuneros resisten y se rebelan frecuentemente contra este despojo. Además, la aparición de un discurso mundial sobre la importancia del agua⁵ ha provisto a los afectados de un recurso discursivo de protesta y una red de organizaciones transnacionales (ONGs, movimientos ambientalistas) que son útiles para presionar al Estado y las empresas extractivas. Las luchas sociales por el agua, particularmente, han adquirido un enorme protagonismo, aunque se conoce poco sobre ellos. Para contribuir a visualizar y entender mejor estos conflictos, en este trabajo nos concentramos en ubicarlos, tipificarlos, y analizarlos. en el marco de esta disputa.

1.1 Los conflictos ocultos

Los conflictos sociales se han convertido en una problemática de gran importancia en el Perú de hoy. El incremento más o menos sostenido de los conflictos en los últimos años es motivo de interés de autoridades políticas, funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y periodistas. Precisamente, una de las instituciones que más se ha interesado en los conflictos ha sido la Defensoría del Pueblo, que desde 2004 los ha registrado en forma sistemática. Desde 2007, debido a su número mayoritario, han destacado los conflictos calificados como socio ambientales. Estos se caracterizan fundamentalmente por reclamos a las empresas extractivas mineras (alrededor del 60% del total) y, en menor proporción, a empresas extractivas de hidrocarburos (alrededor del 10%).

Entre enero y octubre de 2010, la inversión minera en el Perú sobrepasó los 3 mil millones de dólares. A mediados de 2009, las concesiones mineras llegaron a los 19 millones de hectáreas (15% del territorio nacional)⁶ Además, el Perú es el primer destino de inversión en exploraciones mineras en América Latina y el tercer destino en el mundo, luego de

⁴ GARCÍA, Alan. “El síndrome del perro del hortelano”. El Comercio. Opinión. 28 de octubre de 2007. P. a4

⁵ “De las 210 naciones del planeta, 190 tienen escasez de agua y solo 10 son abundantes en este recurso” señala el geógrafo británico Anthony Allan durante un seminario en Santiago de Chile en mayo de 2010, citado en: TROMBEN, Carlos. “La crisis de liquidez”. En: América Económica Perú. Noviembre, 2010.

⁶ Ver: Boletín Mensual de Minería, MEM, diciembre de 2010, Lima, Perú

Canadá y Australia⁷. América Latina, que tiene el 65% del agua dulce del mundo, es el destino de un cuarto del presupuesto mundial de inversión en exploración minera.

Dentro de los conflictos socioambientales registrados por la Defensoría del Pueblo, se incluyen los conflictos por recursos hídricos, que en los registros de la Defensoría figuran con una cifra minúscula. El último informe de la Defensoría con referencias al respecto (enero de 2010) registra solo 4 casos o 3% del total de conflictos socio-ambientales. Esta situación nos llamó poderosamente la atención debido a que los conflictos hídricos aparecen frecuentemente en los medios de comunicación debido a sus estallidos contenciosos. Partimos de la hipótesis, entonces, de que hay un problema de calificación de estos conflictos en los registros de la Defensoría.

En efecto, cuando revisamos la causa de los conflictos socio-ambientales en los informes encontramos que los motivos “temor a posible contaminación ambiental” y “supuesta contaminación generada” representan ambos más del 80% del total. Además existen casos que tienen como motivo el “uso inadecuado del agua”. Todo esto sugiere que la Defensoría si ha registrado los conflictos hídricos, pero no los ha calificado como tal sino que los ha ubicado dentro de la categoría más general de conflicto socio ambiental o dentro de otras etiquetas clasificadoras. Al respecto la disputa por el agua también está presente en conflictos comunales, por asuntos de gobierno local y por asuntos de gobierno comunal. Los conflictos hídricos entonces son más de los que la Defensoría califica como tal. El incremento de organizaciones en torno a la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP) y de conflictos de notoriedad nacional por este recurso, como es la protesta por el proyecto Majes Siguanas II⁸, indican que el agua se ha convertido en una de las principales fuentes de conflicto en el Perú.

En este trabajo, utilizamos los mismos datos de la Defensoría del Pueblo para reclasificar los conflictos que registra con el objetivo de identificar cada uno de los conflictos hídricos que son cada vez más relevantes en todo el país. Nuestros objetivos fueron ubicar sus características generales, tipificar estos conflictos en función a sus causas, analizar sus principales actores (demandantes y demandados) y mostrar su distribución regional intentando comprender los motivos de su mayor presencia en regiones como Cajamarca y Puno.

El trabajo comprende cuatro años del gobierno de Alan García, desde julio de 2006 hasta julio de 2010. Este periodo abarca 49 meses, es decir, 49 reportes con los datos de cada uno de los conflictos registrados en todo el país. Se ha revisado cada uno de ellos para identificar aquellos que se pueden clasificar como hídricos. En caso de duda o de información insuficiente, hemos consultado prensa regional en línea para confirmar la

⁷ Ver: World Exploration Trends. A special report from Metals Economic Group for the PDAC International Convention 2010. Metals Economic Group, 2010.

⁸ Se trata de un ambicioso megaproyecto de irrigación ubicado en la región Arequipa que busca ampliar la frontera agrícola para la agro-exportación. Sin embargo, el gobierno regional de Cusco reclama que la construcción de la represa de Angostura (parte sustancial del proyecto) pondría en peligro la disponibilidad del recurso hídrico en la cusqueña provincia de Espinar. El proyecto a la población que perjudica en la región vecina. El conflicto ha acabado.

característica hídrica de los conflictos. Una vez identificados, generamos dos productos: (1) uno cuantitativo a través de una base de datos donde los hemos registrado con variables como causas, actores, ubicación, duración y estado actual, y (2) uno cualitativo, mediante un documento que registran las descripciones extensas de cada conflicto⁹. En suma, se han fichado 115 conflictos hídricos, de los cuales solo el 22 por ciento han sido resueltos¹⁰.

Finalmente debemos mencionar que trabajar solo con los reportes de la Defensoría limita nuestra visión sobre el verdadero alcance de la conflictividad hídrica. En efecto, la Defensoría registra solo los conflictos con algún grado de violencia, descartando otros conflictos que pueden no ser violentos pero existen. Esta es una de las razones por la que nuestras cifras difieren de las de la Asociación Nacional del Agua (ANA) que para el mes de febrero de 2010 registra 244 conflictos hídricos (108 latentes, 105 moderados, 22 críticos y 9 resueltos)¹¹. Además, nos queda pendiente también la revisión de bases de datos regionales, como las del Instituto de Promoción para la Gestión del Agua – IPROGA - y el Centro Bartolomé de las Casas – CBC – que esperamos, en el futuro, nos ayuden a completar un registro más exacto de la conflictividad hídrica en nuestro país

1.2 Características de los conflictos hídricos en Perú

Influidos por Charles Tilly, nosotros entendemos el conflicto social como la acción colectiva contenciosa que utilizan grupos sin acceso regular a las instituciones de mediación política estatal, para plantear reivindicaciones no aceptadas mediante actos que constituyen amenazas contra otros grupos o autoridades. El conflicto social puede tomar distintas formas (huelgas, tomas de tierras, bloqueos de carreteras, protestas callejeras, etc.), pero todas tienen en común la no utilización de las reglas y los mecanismos pacíficos de tramitación y resolución de conflictos que teóricamente debería ofrecer el sistema político¹².

El conflicto hídrico, si bien comparte esta caracterización general, tiene también su propia particularidad en parte debido a la complejidad del propio recurso¹³. Como señala Carlos Pereyra, estos conflictos se presentan cuando dos o más actores u organizaciones

⁹ Actualmente estamos preparando un análisis de estudios de caso para comprender mejor la dinámica y transformación de los conflictos hídricos en el Perú.

¹⁰ Agradecemos el valioso y esforzado trabajo de Mariel Mendoza, quien nos ayudó en la extensa construcción de los productos cuantitativo y cualitativo.

¹¹ La ANA no cuenta con reportes, informes o material de sus datos disponibles para la ciudadanía en su portal web.

¹² Ver: TILLY, Charles. *Violencia Colectiva*. Barcelona : Hacer, 2007.

¹³ El dilema de resolver continuamente cambios en el balance oferta-demanda del agua nace del hecho de que el agua es un “bien continuo” (fluye, no es estático y, por tanto, no se puede separar en fracciones claramente identificables), a diferencia de los “bienes discretos” que sí pueden ser separados en unidades medibles en el tiempo y el espacio. PEREYRA, Carlos. “La gestión local de conflictos por el agua”. En: URTEAGA, Patricia (ed.) *Conflictos por el agua en la Región Andina: Avances de Investigación y Herramientas de Manejo*. Lima: Concertación-IPROGA, 2009. p. 46

compiten por el control, acceso, usufructo o posesión de alguno o algunos de los atributos del agua (como cantidad, calidad u oportunidad).¹⁴ Estos conflictos rara vez se resuelven o solucionan, sino que se manejan o se transforman involucrando más o menos actores y combinando acciones contenciosas con gestiones institucionales. Tienen además un desarrollo modular alternando momentos críticos con estados de latencia.

Los conflictos hídricos que hemos identificado tienen las características generales. En primer lugar, son conflictos que **tienen como principal causa el tema de la contaminación del agua**. La mayoría de protestas son por la contaminación efectiva o por el temor a la contaminación. Es un tema crucial en tanto la calidad del agua es imprescindible para el consumo humano y el desarrollo de la agricultura, principal actividad de la mayoría de los demandantes.

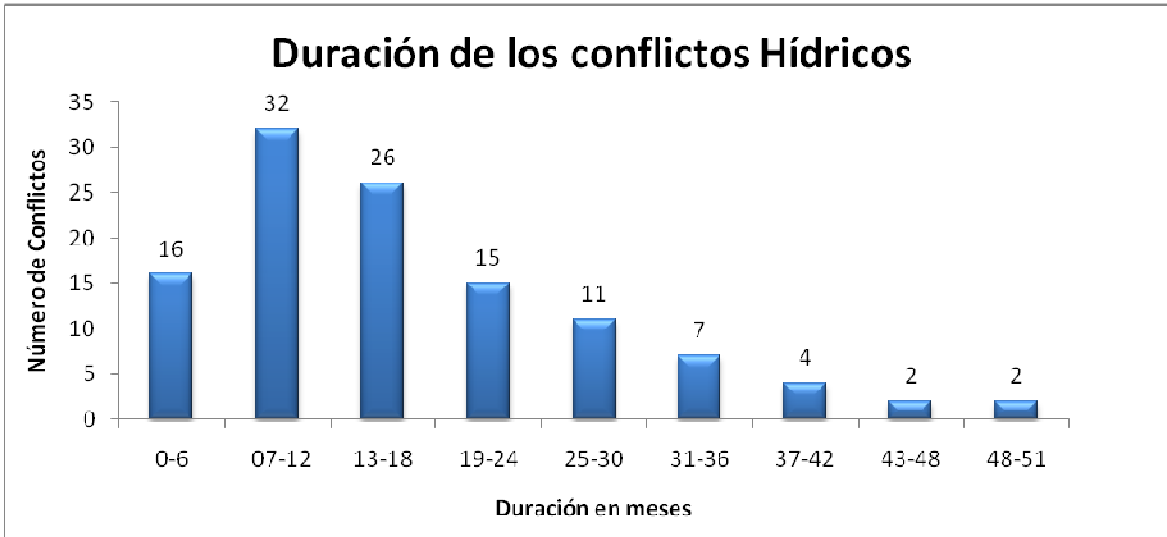
En segundo lugar, se trata de conflictos que **generalmente tienen más de un actor demandante**. En la mayoría de casos, no es solo una comunidad campesina o un frente de defensa reclamando por la gestión, el acceso o la calidad del agua, sino que, por su naturaleza, son dos o más actores los que demandan: las comunidades, las organizaciones sociales y, en no pocos casos, el mismo Estado representado por la Municipalidad o el Gobierno Regional.

En tercer lugar, **el demandado en estos conflictos es generalmente la empresa extractiva o energética**. Al ser la contaminación la principal causa de los conflictos hídricos en Perú, son estas empresas la que tienen que responder a los reclamos de diversos actores.

En cuarto lugar, los conflictos hídricos se caracterizan por ser conflictos que **tienden a transformarse más que a resolverse**. Son conflictos que tienen una larga duración y que, a lo largo del tiempo, van incorporando otro tipo de demandas que van escalando desde compensaciones económicas hasta formas de desarrollo alternativo. El 58 por ciento de los conflictos tienen más de un año de duración¹⁵.

¹⁴ PEREYRA, Carlos. "Causas y tendencias en los conflictos por el agua en Perú". En: URTEAGA, Patricia (ed.) *Conflictos por el agua en la Región Andina: Avances de Investigación y Herramientas de Manejo*. Lima: Concertación-IPROGA, 2009. p.49

¹⁵ Los conflictos que tienen menos de un año son, en su mayoría, conflictos que comienzan, precisamente, hace menos de un año y continúan activos o latentes. Es decir, no se trata, mayormente, de conflictos antiguos que hayan durado menos de un año.



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

De los 115 casos trabajados, actualmente el 42 por ciento se encuentran activos, el 37 por ciento en estado latente, y solo 22 por ciento han sido resueltos. Muchos de los conflictos no resueltos tienen más de dos años en los que han adoptado una forma modular, es decir, se han movido entre el estado activo y latente.



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

Pero ¿Qué implica este vaivén entre lo activo y latente? Lo modular nos habla también de diferentes tipos de acción colectiva contenciosa. Sidney Tarrow utiliza el concepto de repertorio modular para referirse a la “capacidad de una forma de acción colectiva para ser utilizada por una variedad de agentes sociales contra una gama de objetivos, ya sea por sí misma o en combinación con otras formas” (1997:69). La lógica de los repertorios

modulares a través de la acción colectiva es afectar los intereses estatales o de la élite mediante la creación de incertidumbre e incrementando la solidaridad. Esta incertidumbre y potencialidad de la acción devienen de la desconocida duración de la protesta, la indeterminación del coste de la protesta y la posibilidad de extensión de la acción a otros.

Los actores demandantes en los conflictos utilizan distintos repertorios de acción colectiva a lo largo del conflicto, pasando de los medios formales y legalmente institucionalizados (referendum, plebiscito, iniciativa popular, presupuesto participativo, asambleas vecinales, etc.) a la acción colectiva contenciosa (marchas, mítines, plantones, ocupaciones de edificios públicos, huelgas, cierre de calles y carreteras, etc.). Sin embargo, De Echave et al.¹⁶ señalan que hay una serie de regularidades en la construcción de este tipo de conflictos que puede ser ordenada en un esquema lógico de evolución. Dependiendo de si hay un estallido o no, y de su grado, en la fase de generación de la protesta se tomará un repertorio de negociación y presión a través de mesas de diálogo o uno de confrontación a través de paros y tomas de carretera.

Fases en los procesos de generación y transformación de los estallidos de los conflictos

Formación y conformación de actores locales (previa al estallido)	Fase de generación de las protestas y estallidos		Fases de evolución (y transformación) de los estallidos	
	Inicios del proyecto, fases iniciales, posicionamiento de los actores	No estallido	Negociación	Apaciguamiento y convivencia
	Estallido leve	No negociación	“Retroceso” (retirada de un actor)	
	Estallido violento	Confrontación	Mantenimiento de la protesta	

Fuente: DE ECHAVE, José et al. “Desarrollo y ritmo de la movilización: del conflicto a la protesta”. En: Minería y Conflicto Social. Lima: CIPCA-CBS-CIES, 2009.

No obstante, como De Echave et al. Concluyen, muchos conflictos socio ambientales no siguen una lógica lineal o cíclica sino que se revelan mucho más complejos, con nudos a diferentes niveles, con la imbricación de lo local y lo global y con esquemas dinámicos confusos. A pesar de los acuerdos, las dinámicas de enfrentamientos reaparecen, los escenarios conflictivos se repiten y es altamente posible que distintos actores se vayan

¹⁶ DE ECHAVE, José; DIEZ, Alejandro; HUBER, Ludwig; REVEZ, Bruno; LANATA, Xavier; y TANAKA, Martín. *Desarrollo y ritmo de la movilización: del conflicto a la protesta*. En: Minería y Conflicto Social. Lima: CIPCA-CBC-CIES, 2009

incorporando Es por esto que ante las limitaciones de las teorías tradicionales de resolución de conflictos, se han construido desde los noventa teorías críticas. Se cita a Rupesinghe (1995) quien considera que cuando el conflicto está resuelto, sus impactos siguen y, por tanto, es más apropiado pensar en términos de transformación de conflictos que de resolución de los mismos.

Los defensores de esta teoría sostienen que en lugar de tratar de manejar (controlar) o resolver (hacer desaparecer) los conflictos, se debe pensar en cómo transformarlos en procesos menos nefastos. Mientras la resolución de conflictos se empeña en hacer que el sistema –tal cual es- funcione, la perspectiva de transformación del conflicto se pregunta y evalúa cómo podrían cambiar las condiciones generales en las que se produce el conflicto y que eventualmente lo producen. Se reconoce que los conflictos son inherentes a las relaciones humanas y que brindan oportunidades de cambios constructivos.

Por último, estos conflictos **existen a nivel nacional, en 21 de las 25 regiones, pero son fragmentados y fuertemente enraizados en territorios locales**, No existe un “movimiento por el agua” ni un “movimiento anti-minero” nacional consolidado¹⁷. A pesar de tener demandas y varios adversarios en común, los actores de estos conflictos no se articulan en un movimiento, por el contrario, su objetivo está en resolver su demanda puntual y en defender su territorio particular. Cada localidad (algunos lo llaman eco sistema) representa, además, un territorio cultural, con sus propias capacidades y formas de entender el conflicto.

Esta situación tiene sentido si tenemos en cuenta la poca presencia o debilidad de intermediarios articuladores como partidos políticos o sindicatos, gremios¹⁸. Pero, aún cuando estos actores están presentes, los actores de los conflictos solo se dirigen a ellos funcionalmente, es decir, utilizan sus habilidades organizativas y luego los descartan. Hay una fuerte vocación por la autonomía, por no estar ligado a actores nacionales con intereses políticos. Se trata de actores pragmáticos que utilizan una representación contenciosa, una especie de auto representación de intereses locales donde la vinculación con el Estado o con la empresa es directa, en un tenso movimiento entre la negociación y la confrontación.

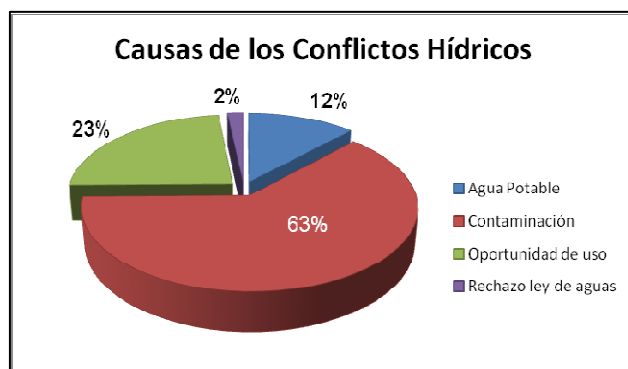
1.3 Tipos de conflictos hídricos en función de sus causas

Si bien la principal causa de este tipo de conflictos es la contaminación, no es esta la única motivación. En este trabajo encontramos cuatro tipos de conflicto hídrico en función a su motivación: (1) los conflictos por acceso al agua potable, (2) por contaminación

¹⁷ Hay un solo tipo de conflicto hídrico que sí tendría las características de un movimiento en formación: la protesta en contra de la nueva Ley de Aguas. Veremos el caso con más detenimiento en la siguiente sección.

¹⁸ No obstante, teniendo en cuenta la localización de la mayoría de estos conflictos, el territorio cultural que afectan, habría que tomar en cuenta la potencialidad de un clivaje étnico, de la politización del factor étnico en la protesta. Ver: YASHAR, Deborah. Contesting citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and postliberal challenge. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

(efectiva o preventiva), (3) por oportunidad de uso y (4) por rechazo a la ley de aguas. A continuación presentamos un cuadro con los respectivos porcentajes de cada uno:



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

1.3.1 Conflictos por acceso al agua potable

Estos conflictos representan el 12 por ciento (14 casos) de los conflictos hídricos identificados. Se dan fundamentalmente por el acceso entendido como el servicio y las tarifas¹⁹. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, para el año 2009 el 25.3 por ciento de hogares peruanos no contaba con acceso a agua por red pública. En el área rural, esta cifra asciende hasta el 63.6 por ciento de los hogares.

Los demandantes son fundamentalmente organizaciones sociales como las asociaciones de regantes, los ronderos, y las comunidades campesinas. Se caracterizan por demandar, principalmente al Estado, representado por las municipalidades y los gobiernos regionales, a las empresas extractivas y a las empresas privadas de agua potable local. Al Estado se le demanda principalmente obras de agua potable y alcantarillado²⁰; a las empresas extractivas se les demanda el cumplimiento de las promesas de construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable; y a las empresas de agua se les reclama por haber incrementado las tarifas. Hay también casos en que tanto al Estado como a las

¹⁹ Además de esos casos, la Defensoría también registra acciones colectivas de protesta por acceso al agua que no llegan a ser definidos como conflictos, sobre todo por constituir manifestaciones más pacíficas, por lo que no han sido incluidas en este recuento. Si sumamos esas acciones colectivas de protesta, este tipo tendría una mayor visibilidad.

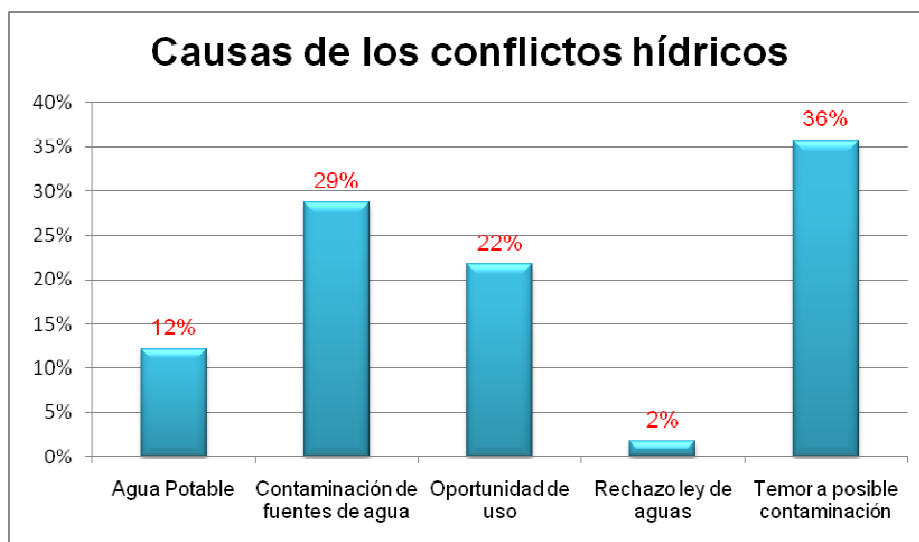
²⁰ En 2006, el Gobierno del APRA inició el Programa Agua Para Todos. Para febrero de 2010, el proyecto ha invertido 4mil millones y medio de soles beneficiando a 5.3 millones de peruanos. No obstante, un estudio de consultores independientes encargado por el Ministerio de Economía y Finanzas reveló que se trata de un programa caro en exceso, carente de objetivos, mal focalizado y que trabaja en función a lobbies. Ver: PRADO, Alfredo “Agua Para Todos es 70% más caro que estándar internacional”. *Gestión*. En destaque. Lima, 22 de marzo de 2010. p.2.

empresas privadas de agua potable se les reclama por la eficacia en la administración del recurso²¹.

Este tipo de conflicto está presente en 9 regiones: La Libertad con 3 casos, en Cajamarca y Puno con 2 casos, y en Arequipa, Ayacucho, Cusco, Junín, Lima, Moquegua y San Martín con un caso. La mayoría está en estado latente (7 casos). Cinco casos están en estado activo y solo dos han sido resueltos.

1.3.2 Conflictos por contaminación del agua

Estos conflictos representan el 65 por ciento (74 casos) del total de conflictos hídricos. Como la cifra indica, la contaminación es la principal causa de la conflictividad y está responde, fundamentalmente, a la actividad de las empresas extractivas. Pero no solo se responde a la contaminación efectiva, evidente, sino también a la percepción de futura contaminación, antes de que las empresas mineras comiencen a trabajar. Muchos conflictos se originan porque se asocia la actividad minera con la contaminación más allá de cuál sea la empresa. Es por eso que el rechazo se da *a priori*.



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

De estos conflictos, la mayoría (41 casos o 36 por ciento del total de conflictos hídricos) se da por **temor** a la contaminación. Como señalan De Echave et al.²², además del grado

²¹ A estos reclamos se podría sumar, en el futuro, el reclamo por la calidad del agua. La Defensoría del Pueblo señala que en 9 Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) supervisadas, no todas las fuentes de agua que utilizan son objeto de monitoreo por las autoridades de salud, por lo que no se cuenta con información sobre la calidad del agua que se capta de ellas y se pone en riesgo la salud de la población abastecida. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2010/INFORME-011-2010-DP-AMASPPI-SP.pdf>

²² DE ECHAVE, José et al. *Ibíd.*.

de articulación o de organización de los actores, la variable de “percepción sobre la actividad de las minas” es fundamental para entender los conflictos socioambientales, en este caso, los conflictos hídricos. El discurso que consiste en asociar la actividad extractiva o energética con la contaminación ambiental y la desorganización social ha ido ganando fuerza y hace que la población vea esta actividad como una amenaza. No son solo discursos, hay malas experiencias en el pasado e información de lo que sucede en otras zonas a nivel nacional e internacional. En el año 2000, el caso del derrame de mercurio por parte de Yanacocha, la minera de oro más grande del mundo, en Choropampa, Cajamarca, marcó un hito en el temor por contaminación. Ese año, un camión de la empresa RANSA, contratado por la minera derramó 151 kilogramos de mercurio elemental a lo largo de 40 kilómetros de la carretera que cruza Choropampa y dos poblados vecinos. Los pobladores no fueron advertidos que el mercurio era tóxico y, asumiendo que era azogue, usado en medicina tradicional, lo recolectaron empleando pequeños frascos, manos, escobas y hasta utensilios de cocina. Los niños jugaron con él. Cerca de 1 000 personas fueron intoxicadas y sufren aún graves y debilitantes efectos de la intoxicación. Especialistas afirman que aunque el mercurio líquido ha sido limpiado, los vapores de mercurio pueden seguir en el aire. Oxfam América empezó a darle mucha importancia a Yanacocha desde este accidente apoyando incluso la producción de un documental sobre el tema. Este evento confirmó el miedo que muchos tenían a las consecuencias de la actividad minera.

Es por esto que los actores sociales generan el conflicto como un instrumento preventivo o defensivo. Además, a diferencia de hace una década, existen ya redes organizativas de ONGs nacionales e internacionales y operadores políticos disponibles que hacen menos costosa la movilización de recursos para la organización de la protesta.

El temor a la contaminación del agua es un tema que también pasa por la relevancia cultural que tiene este recurso en las comunidades campesinas. Como sostiene Jessica Budds, el agua no es solamente un recurso material que satisface las necesidades básicas y las actividades económicas, sino también es un recurso cultural con diferentes significados²³. En las comunidades campesinas, el agua está concebida como algo más que un “recurso” y, por lo tanto, la vinculación con ella es más que instrumental. El agua representa vida y el bienestar integral de la comunidad y su entorno. La contaminación del agua representa la amenaza de la transformación del equilibrio que sostiene un estilo de vida y una cosmovisión particular. Budds sostiene que en los Andes las protestas sociales acerca de la minería han invocado fuertemente el significado simbólico del agua entre las etnias quechuas y aymaras. Así, las tensiones que han surgido no se tratan simplemente de la necesidad del agua para satisfacer las demandas materiales (consumo y riego), o

²³ “El agua es más que H₂O, es socio-natural: un recurso que es al mismo tiempo material y social porque si bien es un recurso físico que existe y cumple con muchas necesidades diferentes, es también un recurso cultural que encarna significados”. Ver: BUDDS, Jessica. “Las relaciones sociales de poder y la producción de paisajes hídricos”. En: VÉLEZ, Hildebrando et al. *Justicia Hídrica. 7 ensayos como aportes para articular luchas*. Cali: CENSAT Agua Viva, 2010.

los potenciales efectos (disminución de fuentes, contaminación), pero también están influidas por significados culturales y espirituales relacionados con el agua que dirigen las ideas sobre cómo el agua debería ser utilizada, para qué y por quién²⁴.

De otro lado, en las demandas de desarrollo alternativo y gestión integral del agua pareciera que el miedo a la contaminación ambiental se conectara también con un miedo a la contaminación social. La minería trae encadenamientos comerciales y dinamiza la vida económica del lugar en el que se instala. Esto trae consecuencias sociales como mayor población, llegada de “foráneos”, apertura de nuevos servicios, mayor contacto con el mercado, etc. que transforman el tejido social preexistente. En muchos conflictos, acompañando a un discurso contra la contaminación del agua se filtra la idea de que la minería también contamina la sociedad, trae los “problemas de la ciudad” como la delincuencia, el desorden o la prostitución. En el imaginario se construye además la idea del foráneo como el actor que encarna esos males de la ciudad. En particular, hay un claro rechazo a los “limeños”. De otro lado, existe también el temor a ser desplazados de su localidad, el miedo a la migración obligatoria.

Los que demandan son, principalmente, las comunidades campesinas y las organizaciones sociales. En algunos casos, el Estado sub nacional, como el municipio o el Gobierno Regional se suman también a las demandas. El demandado es, casi siempre, la empresa extractiva, de hidrocarburos o energética a la que se le exige la descontaminación de las fuentes de agua. Sin embargo, en algunas situaciones se demanda al Estado central en oposición a la construcción de lagunas de oxidación, camales o grandes proyectos como la Hidroeléctrica Inambari. Se demanda también a otras empresas como plantas harineras o empresas agropecuarias por temor a sus pasivos ambientales.

Hay 33 casos (29 por ciento del total) que sí se dan por contaminación efectiva. Aquí los demandados son casi en su totalidad las empresas extractivas y energéticas, tanto gran minería como minería mediana e informal. En los casos en que se demanda al Estado, se demanda al Ministerio de Energía y Minas, principalmente por la desconfianza a sus evaluaciones de los Estudios de Impacto Ambiental.

Estos conflictos están presentes en la mayoría de las regiones del país (19 de las 25 regiones): Amazonas (1 caso), Ancash (4 casos), Apurímac (3 casos), Arequipa (3 casos), Ayacucho (4 casos), Cajamarca (9 casos), Cusco (4), Huancavelica (4 casos), Ica (1 caso), Junín (5 casos), La Libertad (2 casos), Lambayeque (3 casos), Lima (4 casos), Loreto (5 casos), Madre de Dios (1 caso), Piura (3 casos), Puno (12 casos), San Martín (3 casos) y Tacna (1 caso). Existen 31 casos activos, 24 Latentes, y 15 resueltos.

²⁴ BUDS, Jessica e HINOJOSA, Leonith. “Las industrias extractivas y los paisajes hídricos en transición en los países andinos: un marco conceptual para el análisis de la gobernanza de recursos y la formación de territorios en Perú”. Texto presentado en el Curso-Taller Justicia Hídrica, Cusco 2-13 Noviembre 2010.

1.3.3 Conflictos por oportunidad de uso

Estos conflictos representan el 26 por ciento (27 casos) del total de conflictos hídricos. Ocurren generalmente por la disputa por la propiedad o usufructo el recurso hídrico entre dos o más actores. Los actores demandantes están compuestos, en su mayoría, por dos o más actores (generalmente las comunidades campesinas y las organizaciones sociales – Frentes de Defensa y Juntas de Regantes-).

El Estado es el principal actor demandado debido a que es el que brinda las concesiones a las empresas que tienen proyectos como construcción de represas, construcción o cierre de pozos, construcción de galerías filtrantes, etc. y utilizan más agua de la necesaria de acuerdo a criterios de la población. También, a nivel del Estado, son numerosos los conflictos entre regiones que disputan por el recurso hídrico. Casos representativos son el de los proyectos Majes- Siguanilla II, donde se enfrentan los Gobiernos Regionales de Cusco y Arequipa, y Tambo Colorado, que mantiene enfrentados a los Gobiernos Regionales de Ica y Huancavelica²⁵.

Otras demandadas son las empresas extractivas debido a su uso extensivo del agua para los relaves mineros que reduce el abastecimiento para canales de riego. Además se demanda a las empresas energéticas, principalmente a las hidroeléctricas por las desviaciones de los ríos que afectan su oportunidad de uso y tienen consecuencias sobre el medio ambiente. Estos conflictos con las hidroeléctricas se incrementarán en los próximos años debido a los grandes proyectos que están en marcha. En efecto, los acuerdos del Perú con Electrobrás, compañía estatal eléctrica de Brasil, involucran hasta 10 megaproyectos hidroeléctricos en la región oriental de nuestro territorio. Las dos más conocidas, Inambari (Madre de Dios) y Paquizapango (Junín) entrarían en operaciones a partir de 2014. Además de estos, se construirían las Centrales Hidroeléctricas de Rentena (Amazonas), Cumba 2 (Cajamarca), Chadin 2 (Amazonas), La Balsa (Amazonas), Pambo-Puerto Prado (Junín), Cuquipampa (Huancavelica), Vizcatán (Huancavelica) y Urubamba (Cusco)²⁶.

²⁵ En este último conflicto, el Gobierno Regional de Huancavelica reclama que el trasvase de las aguas de sus lagunas de Choclococha, Orcococha y Ccaracocha hacia el valle de Ica sirve principalmente para la próspera agricultura de exportación de esta zona pero del derecho de acceso y uso del agua a las comunidades altoandinas de las huancavelicanas provincias de Castrovirreyna y Huaytará. Ver: GUERRERO, Silvano. “Conflicto hídrico Ica-Huancavelica y el Tribunal Latinoamericano del Agua”. (en línea). IPROGA. Centro de Información. Consulta: 4 de diciembre de 2010 (http://www.iproga.org.pe/index.php?view=article&id=282%3Aagro-exportacion-usos-tradicionales-ica-huancavelica-silvano-guerrero-comunidad-de-carhuancho&option=com_content)

²⁶ Frente a estas inversiones, en noviembre de 2010 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4335-2010-PE con el objetivo de modificar el marco jurídico en el sector de energía eléctrica. Entre las modificaciones está la eliminación de la figura de la concesión temporal y la derogación de tres requisitos para la obtención de la concesión definitiva que son: resolución directoral aprobatoria del Estudio de Impacto Ambiental, la garantía del cumplimiento de ejecución de obras, y el sustento verificable del compromiso de inversionistas para el aporte de capital con fines de la ejecución de obras. Además, en el proyecto no hay mención alguna sobre la opinión previa favorable del Ministerio del Ambiente.

Es por esta disputa por el uso del agua entre comunidades y empresas que este tipo de conflictos hídricos se vinculan con la acumulación por despojo del agua (Harvey, 2005). Como señala Harvey, la tendencia de estas últimas décadas es que el capital se apropia del recurso hídrico dejando a las poblaciones cantidades mínimas y de mala calidad. En el modelo económico neoliberal, los grupos de poder buscan generar un marco normativo y varias políticas que aseguren a su favor la concentración del agua y la tierra. El “despojo del agua” se da de dos maneras: una formalizada, a través de concesiones entregadas por el Estado y otra mediante el uso del agua al margen de la Ley.

En el Perú, muchas comunidades y organizaciones acusan a la nueva Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338) de dar mayores ventajas para la privatización del recurso hídrico (es decir, para el despojo de oportunidad para los actores locales). Es por eso que los demandados suelen ser también el Estado junto a la empresa privada pues se acusa a ambos de tener los mismos intereses en oposición a los actores locales.

Existe una alianza transnacional del capital y el Estado que incentiva la acumulación por despojo. Cada vez más se impone la “governabilidad transnacional” del recurso, mediante la cual las empresas transnacionales, los estados y las instituciones financieras intentan moldear globalmente la conducta social en relación a la extracción de recursos naturales. En estos contextos, como señala Patricia Urteaga, “los conflictos son una forma de expresión de los procesos políticos en los que el poder tiene efectos sobre los actores locales y su relación con el agua”²⁷. El tema central en el despojo y la gobernabilidad transnacional es la cuestión del criterio con el que se va a gobernar el recurso hídrico: hasta ahora se está priorizando la eficiencia económica por encima de la equidad, la sostenibilidad y la justicia.

De otro lado, existen también demandas entre las mismas comunidades campesinas que, frente a la escasez del recurso, compiten de forma contenciosa por el uso del agua de bocatomas y manantiales.

Estos conflictos están presentes en 12 regiones: Ancash (5 casos), Apurímac (1 caso), Ayacucho (2 casos), Cajamarca (1 caso), Cusco (2), Huancavelica (1 caso), Huanuco (1 caso), Junín (3 casos), Lima (2 casos), Moquegua (3 casos), Piura (1 caso), Tacna (3 casos), e Interregional (2 casos). 11 conflictos se encuentran activos, 11 latentes y 5 resueltos.

1.3.4 Conflictos por rechazo a la ley de aguas

Este es un tipo de conflicto todavía minoritario (solo representa el 2 por ciento con 2 casos) pero llega a tener una escala nacional y se presenta como el único caso en el que sí podríamos hablar de un –aún incipiente- movimiento por el agua.

²⁷ URTEAGA, Patricia. *Prólogo*. En: Conflictos por el agua en la Región Andina: Avances de investigación y herramientas de manejo. Lima: IPROGA-Concertación, 2009. p.14

La Ley de Agua N° 17752, aprobada en 1969, se mantuvo vigente por casi 40 años. Desde la década del noventa, sucesivos gobiernos intentaron hacer modificaciones sin cambiar la Ley original. No obstante, frente a las nuevas demandas por el agua (frente a la moderna agricultura de exportación y la actividad minera) se hacía cada vez más necesario un nuevo modelo de gestión del recurso hídrico. En el actual gobierno del APRA, se comenzó a debatir una propuesta del Ejecutivo en 2007. Los principales actores interesados serían, por un lado los campesinos y usuarios de riego y, por el otro, las empresas mineras y agrícolas. Junto a esta demanda, estaba presente también el reclamo general contra la política agraria y la demanda de protección del agro ante el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos.

En febrero de 2008, los campesinos y usuarios de riego, organizados alrededor de la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y diversos gremios y juntas de usuarios en diferentes valles en todo el país, protestaron exigiendo la vigencia de la antigua Ley de Aguas y el cambio de la actual política agraria organizando un paro agrario nacional que inició el conflicto social que persiste hasta la actualidad.

De acuerdo a las organizaciones campesinas y de usuarios de riego, el proyecto de la nueva Ley de Aguas desconoce el recurso hídrico como derecho humano, abre paso a la privatización, no entrega la participación real a las regiones en las decisiones sobre el recurso hídrico y no contempla la intangibilidad de las cabeceras de cuenca que constituyen las fuentes de producción de agua del país.

Hubo dos momentos con dos repertorios de confrontación. Cuando el conflicto comienza a inicios de 2008 existía un diálogo entre los actores y se discutían, en general, temas agrarios. No obstante, casi inmediatamente después, el conflicto estalla porque se considera que los planteamientos del gobierno eran insuficientes. En febrero, se realizan paros agrarios, tomas de carreteras, marchas, saqueos, etc. en las regiones de Piura, La Libertad, Ancash, Lima, Cusco, Ayacucho, Arequipa y Puno donde se dan enfrentamientos con la policía que tiene como resultado numerosos heridos y siete fallecidos (todos civiles). Luego de esto, el Estado retrocede y comienza a negociar. Se reinicia el diálogo hasta octubre, cuando se suspende y en diciembre la JNUDRP convoca a un paro nacional que es acatado sobretodo en las regiones de Lambayeque y San Martín donde los manifestantes toman las calles. Aquí termina una primera etapa marcada por un repertorio modular.

A inicios de 2009, se inicia una nueva etapa de diálogo. Representantes de las organizaciones campesinas y de regantes llegan a acuerdos con el Ejecutivo y se comienza a debatir la nueva Ley en el Congreso. Se llega a un acuerdo consensuado entre distintos actores para inicios de marzo. No obstante, el 12 del mismo mes el Congreso aprueba una nueva Ley de Recursos Hídricos (Ley N° 29338) que no llegó a

recoger la opinión de los principales interesados. Los dirigentes de la Confederación Agraria y de la JNUDRP se mostraron sumamente insatisfechos con la Ley promulgada.

Al respecto, Urteaga indica que la nueva Ley no desarrolla ningún mecanismo para asegurar el respeto a los derechos hídricos de las comunidades indígenas. Por el contrario, permite la construcción de proyectos de infraestructura en tierras de comunidades, indicando que se establecerá mecanismos para que sean partícipes de los beneficios cuando el proyecto opere. La Ley de Recursos Hídricos, además, tiene la premisa de favorecer a los que pueden o tienen más medios para ahorrar agua. De esta forma, como señala Ugarte, promueve que los usuarios que tienen más recursos y más acceso a mejores y modernas tecnologías de uso de agua (medidores, equipos georeferenciales, etcétera) reciban como premio más derechos de agua²⁸.

Ana Leiva, secretaria ejecutiva de la Red Muqui, señala que la nueva Ley no asegura la representatividad de los agricultores ni de la sociedad civil. Tampoco da suficientes competencias a los Consejos de Cuenca. Leiva señala también que el diseño institucional de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) es privilegiadamente sectorial, centralista y con una débil presencia de la sociedad civil²⁹.

Desde entonces ha existido un tenso diálogo a través de canales institucionales con el gobierno central que todavía no ha terminado con el conflicto. Las organizaciones sociales han realizado talleres descentralizados con la finalidad de elaborar y consensuar la propuesta de Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos con los aportes de todas las juntas asociadas; y se han reunido con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En marzo de 2010 se promulgó el Reglamento Ley de Recursos Hídricos N° 29338 y la JNUDRP promovió un amplio debate entre sus bases a nivel nacional. En octubre de 2010 se cumplían 33 meses del inicio del conflicto.

Al tener actores articulados a nivel nacional y objetivos más o menos claros alrededor de una propuesta por una gestión de recursos hídricos más justa con el sector agrícola, este conflicto está más cercano que cualquier otro a ser un movimiento social. A diferencia de los demás conflictos por acceso, por oportunidad o por contaminación, aquí hay algo más que representación contenciosa, fragmentada y territorial. Este conflicto está más politizado que los demás³⁰. No obstante, su agenda de demandas excede la gestión del agua y, por momentos, este tema pasa a segundo plano luego de otros como la deuda agraria.

El conflicto aún permanece activo (en julio del 2010 cumplió dos años y siete meses). Al margen de esa protesta nacional, los campesinos de la provincia de Chumbivilcas, en

²⁸ URTEAGA, Patricia. Ibid. P. 68

²⁹ MENDOZA, Cecilia. “Paro agrario se reiniciaría el 30 de marzo”. La República. Política. 13 de marzo de 2009. P.5

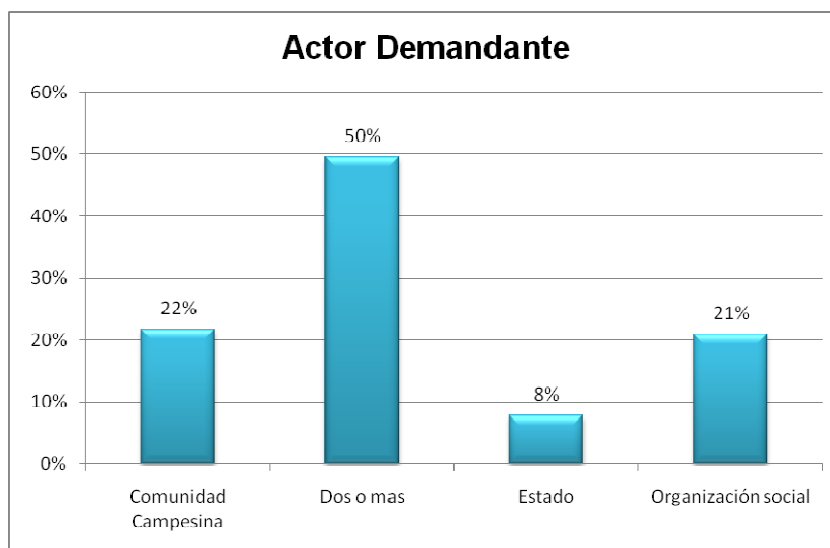
³⁰ Los demás tipos de conflictos, aunque fragmentados y territoriales, también tienen un grado de politización en el sentido de que saben utilizar el emergente discurso mundial sobre la importancia del agua como un recurso de protesta.

Cusco, también han generado un conflicto en rechazo a la Ley que también permanece activo.

1.4 Principales demandantes y demandados

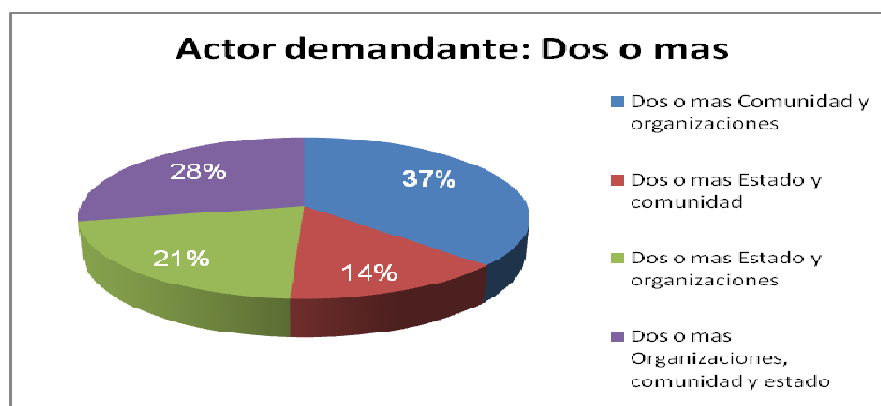
1.4.1 Demandantes: Comunidades, Organizaciones y Estado

Los principales demandantes en los conflictos hídricos son las comunidades campesinas o indígenas y las organizaciones sociales. Como muestra el cuadro presentado a continuación, las comunidades y las organizaciones sociales son las demandantes en casi todos los conflictos (al menos uno de los dos está presente en 92 por ciento de los casos).



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

Como ya hemos mencionado, una característica de los conflictos hídricos es que en la mayoría de casos, el demandante es más de un actor. El 52 por ciento de los conflictos tiene como actor demandante a dos o más organizaciones. Este es el detalle de la cifra.



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

No hay que perder de vista que el Estado también es un actor que, independientemente o acompañando a las comunidades y organizaciones sociales, participa como demandante. En 39 por ciento de los casos, el Estado, a través de las Administraciones Técnicas de Distritos de Riego (ATDR) y Gobiernos Regionales, asume la demanda ante empresas extractivas, energéticas e, inclusive, frente al mismo Estado central, como en el caso de los gobiernos regionales de Arequipa y Cusco que le demandan al gobierno central la paralización de la construcción de la Represa de Angostura. No se debe, entonces, ver al “Estado” como un actor monolítico sino, por el contrario, como un actor heterogéneo. El proceso de descentralización ha empoderado las instancias locales.

Las principales Organizaciones Sociales que participan en este tipo de conflictos son los Frentes de Defensa Locales, los Comités Regionales de Lucha, las Rondas Campesinas, las Juntas de usuarios y las Juntas de Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS). Los Frentes de Defensa y los Comités de Lucha son formas organizacionales de la sociedad civil que vienen de los ciclos de conflictos de los años sesentas y setentas. Son organizaciones más flexibles y esporádicas que las organizaciones partidarias o gremiales y, justamente por eso, suelen ser más útiles para organizar la protesta frente a demandas puntuales. Las Rondas Campesinas surgieron a mediados de los años setenta en la zona norte del Perú, principalmente Cajamarca y Piura, con el objetivo de reducir el abigeato. En la década de los ochenta, las rondas se extendieron por todo el país como Comités de Autodefensa Civil para resistir los ataques terroristas de Sendero Luminoso. Terminado el conflicto armado interno, las rondas siguen existiendo, están reguladas por la Ley N° 27908 que les reconoce el derecho a participar de la vida política del país, capacidad conciliatoria y apoyo a la administración de justicia en general.

Las Juntas de usuarios de agua surgieron con la Ley General de Aguas de 1969, al mismo tiempo que la Reforma Agraria, y en 1983, con el objetivo de tener una representación nacional, se articularon en la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, reconocida oficialmente en 1987. La JNUDRP es una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica inscrita en registros públicos y de duración indefinida. Las Juntas de Administradores de Servicios de Saneamiento (JASS) surgen en

1999, como entidades comunitarias (si están enlazadas a comunidades campesinas) o sociales, reguladas por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), y normadas por el Ente Rector, es decir, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Están conformadas por usuarios de una localidad rural o pequeña localidad, responsables de realizar de manera sostenible la administración, operación, mantenimiento, financiamiento del servicio de agua y saneamiento bajo su jurisdicción. Son obligatorias para el área rural (Centros Poblados con menos de 2001 habitantes).

Las organizaciones de regantes y las rondas campesinas tienen mucha más presencia en la costa norte³¹. Los Frentes de Defensa y Comités Locales y Regionales tienen fuerte presencia en los conflictos de todo el país.

Una explicación de la diversidad de actores demandantes en este tipo de conflictos tiene que ver con la naturaleza del recurso hídrico. El agua es un bien público, recurso integral en movimiento, que potencialmente puede afectar a toda una región. A diferencia de un reclamo salarial que solo compete a los trabajadores de una empresa o de un reclamo municipal contra la corrupción que, si bien afecta a todos, se percibe como algo lejano, que no afecta la cotidianidad, la tarifa del agua, su contaminación o la competencia por su uso son problemas tangibles para todos. Como señalan Boelens, Guevara-Gil y Panfichi, “el agua, más que otros recursos, es un medio básico para la movilización de la gente y la fuerza motora detrás de la formación de sólidas instituciones de propiedad común, asentadas en reglas compartidas y derechos colectivos”³².

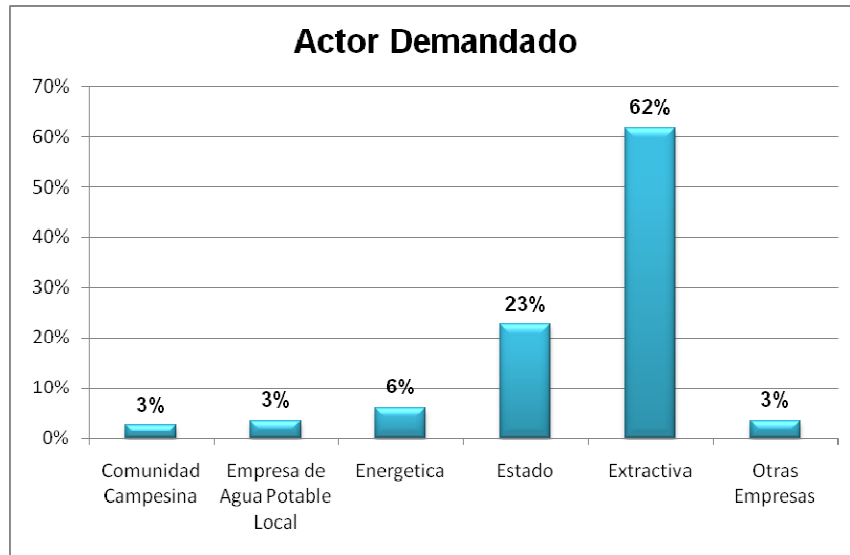
El contexto de escasez de agua hace que el tema de la disputa por el agua sea un tema vital. No solo involucra a los agricultores, sino que afecta también a todo el encadenamiento comercial que genera la agricultura. Además, el temor a la contaminación de un bien que toda la población, rural y urbana, utiliza hace que este conflicto pueda convocar más adhesiones incluyendo ONGs y redes ambientalistas internacionales que tienen al Perú en la mira en tanto los andes y la amazonia es un terreno crucial en la disputa por los recursos hídricos en el mundo.

1.4.2 Demandados: Empresas extractivas y el Estado

Las principales demandadas son las empresas extractivas mineras (62 por ciento de los casos). Como vimos anteriormente, estas empresas son el blanco de casi todos los tipos de conflicto hídrico: se les reclama por acceso, contaminación y oportunidad.

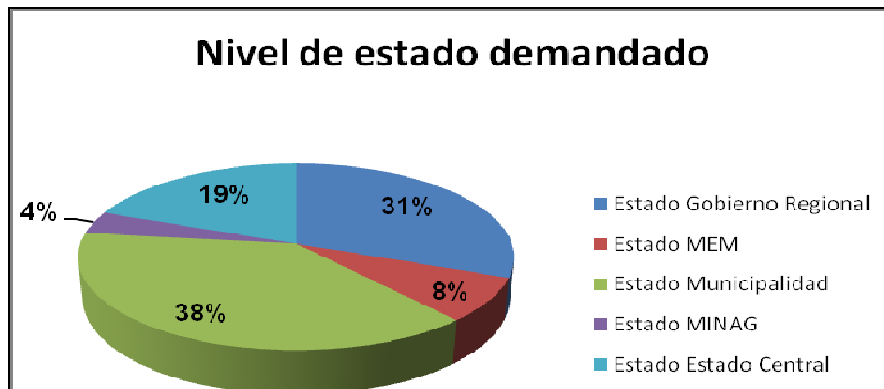
³¹ La JNUDRP tiene 113 juntas de usuarios asociados: 66 en la costa, 35 en valles interandinos de la serranía y 12 en la selva peruana.

³² BOELENS, Rutgerd, GUEVARA-GIL, Armando y PANFICHI, Aldo. *Indigenous water rights in the andes: struggles over sources and legitimacy*. En: *The Journal of Water Law*, vol 21 (2010)



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

Llama la atención que el segundo demandado más frecuente sea el Estado Peruano (23 por ciento de los casos). Al Estado se le responsabiliza, en la mayoría de casos, de privilegiar los intereses de inversión de las empresas extractivas sobre los intereses de la sociedad civil. Los niveles a los que más se acude son la municipalidad y el gobierno regional:



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

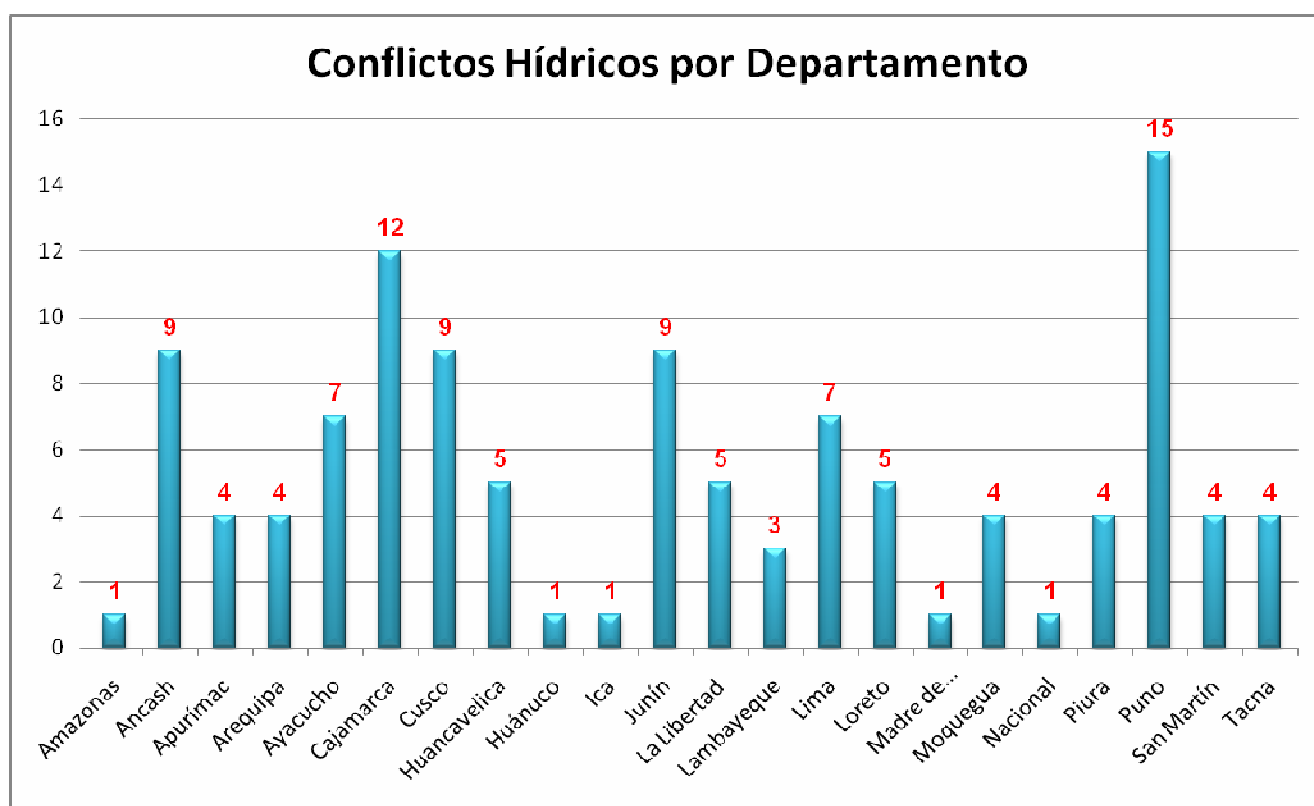
En mucha menor medida se demanda a las empresas energéticas como las hidroeléctricas. A la mayoría de estas, generalmente, se les reclama la oportunidad de uso del agua. Como veíamos antes, es altamente probable que estos conflictos se incrementen en los próximos años debido a los proyectos hidroeléctricos que se tienen acordados con Brasil.

Por último, también se demanda, aunque sean muy pocos casos, a las empresas de agua potable local y a las comunidades campesinas. A las primeras se les demanda por el

acceso al agua, tarifas y servicio, y las segundas la oportunidad del uso (se trata generalmente de conflictos entre comunidades campesinas por linderos y derechos en la gestión del recurso hídrico).

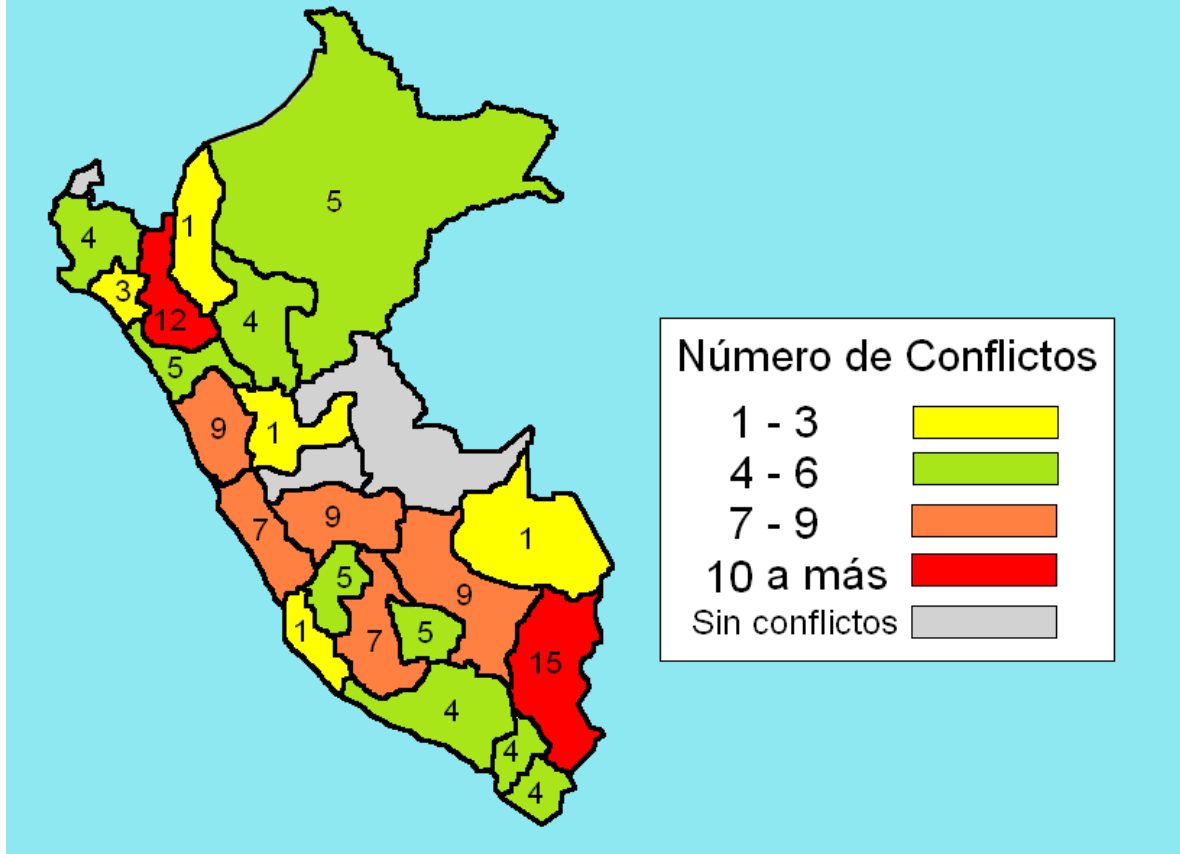
1.5 La distribución geográfica de los conflictos hídricos

Estos conflictos están presentes en casi todo el país. Sin embargo, hay algunas regiones donde están más presentes. Solo en Puno y Cajamarca se concentra el 23 por ciento de los conflictos encontrados. No encontramos una “regionalización del conflicto” en el sentido de que no vemos una mayor presencia en alguna zona en particular.



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

Distribución de Conflictos Hídricos a nivel Nacional



Fuente: Reportes Mensuales de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, desde julio de 2006 a julio de 2010. Elaboración propia

Como muestra el último gráfico, no hay una clara ordenación de los conflictos hídricos a nivel regional. Sin embargo, es importante hacer notar que las cinco regiones con más conflictos (Puno, Cajamarca, Ancash, Cusco y Junín) sumadas equivalen al 47 por ciento casi la mitad del total de conflictos. Además, se trata en los cinco casos de regiones andinas, con altos porcentajes de población en situación de pobreza (las cinco regiones tienen más del 35 por ciento de pobres, llegando en Puno al 65 por ciento y con bajo acceso al agua por red pública (las cinco regiones tienen, por lo menos, el 23 por ciento de su población sin acceso, llegando en Puno al 58 por ciento). Son también regiones con alto porcentaje de población rural e intensa actividad minera.

De otro lado, se podría señalar también que estos conflictos recorren todo el territorio nacional haciéndose más presentes en la sierra norte, costa norte y centro, la sierra central y la sierra sur oriental.

Pero, ¿Por qué Cajamarca y Puno serían los espacios regionales más conflictivos? Hay que resaltar que en en ambas regiones, el tema de la contaminación, real o potencial, es la principal fuente de los conflictos. En Cajamarca prevalecen los conflictos por una

percepción negativa de la minería y en Puno son mayoría los conflictos por una contaminación existente.

En Cajamarca existe más actividad de exploración de las empresas mineras, exploraciones a las que la población le tiene mucha desconfianza. En Puno, existe ya una consolidada gran y mediana minería, además de la minería artesanal. Y, de otro lado, existe también la actividad de la empresa petrolera PLUSPETROL, a la que se acusa de contaminar el espacio simbólico más representativo de la región: el Lago Titicaca. Pero, más allá de estas diferencias sutiles, Cajamarca y Puno responden a diferentes recursos organizativos que hacen más probable el desarrollo del conflicto.

Actualmente, Cajamarca es la región con mayor inversión minera en el Perú. Solamente en octubre de 2010, recibió 52 millones dólares de inversión. La inversión acumulada entre enero y octubre de 2010 asciende a 422 millones de dólares. Pero la presencia de la minería en Cajamarca es de larga data. La actual etapa de inversión minera comienza en los noventas, en el marco de las facilidades concedidas por el ex presidente Alberto Fujimori con el objetivo de atraer inversiones en un momento de reconstrucción de la economía nacional. Ya desde esta etapa, luego de que en 1992 se instalara la minera Yanacocha, se producen conflictos entre la mina y los comuneros por el agua y por la tierra. Sin embargo esos conflictos son rápidamente solucionados y no tienen una gran repercusión. Cuando se recupera la democracia en el 2000 y se instalan los gobiernos de transición, los conflictos reaparecen³³.

De Echave et al.³⁴ remarca que en Cajamarca, a diferencia de otras regiones del país, no existen identidades comunitarias fuertes, no existen comunidades campesinas como en la sierra central y en la sierra sur. La principal tradición organizativa son las rondas campesinas que por lo general no se ubican en la zona de explotación minera. Por esto, la población que se siente afectada por la actividad minera tiene múltiples intereses locales con escasas agregaciones y articulaciones. No hay representaciones sociales o lealtades políticas. Las juntas de regantes y canales de riego son las unidades orgánicas elementales, y establecen difíciles vínculos con otros actores en espacios mayores como los tenientes gobernadores y los alcaldes de centros poblados menores. Entonces, frente a una fragmentación tan importante, y sin recursos como operadores políticos (con los que sí cuenta Puno) ¿cómo es que los conflictos socio ambientales se organizan y

³³ Sobre el conflicto socio ambiental en Cajamarca hay extensa bibliografía. Ver: BEBBINGTON, Anthony et al. *Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural*. En: BEBBINGTON, Anthony (ed) *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP-CEPES, 2007. pp. 163-167. Los otros autores que trabajan el artículo con Bebbington son: Jeffrey Bury, Dense Humpphreys Bebbington, Jeannet Lingán, Juan Pablo Muñoz y Martin Scurrah; LINGÁN, Jeannet. *El caso Cajamarca*. En: SCURRAH, Martín (ed). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: es Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: OXFAM-IEP, 2008; y MELÉNDEZ, Carlos. *Mobilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca*. En: TANAKA, Martín y GROMPONE, Romeo. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas en el Perú actual*. Lima: IEP, 2009.

³⁴ DE ECHAVE, José; DIEZ, Alejandro; HUBER, Ludwig; REVEZ, Bruno; LANATA, Xavier; y TANAKA, Martín. *Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva*. En: *Minería y Conflicto Social*. Lima: CIPCA-CBC-CIES, 2009

reproducen en el tiempo? ¿Por qué persisten y son más consistentes si es tanta la fragmentación? Para resolver estas preguntas, es necesario revisar brevemente el proceso de construcción de organización en el proceso mismo del conflicto.

Cajamarca es un caso paradigmático de cómo las redes organizativas del conflicto se pueden armar o ir evolucionando en medio del mismo. Como señalan Bebbington et al.³⁵, en un inicio la Iglesia local jugó un papel importante en las primeras respuestas sociales a la mina, facilitando contactos con congregaciones en Alemania pero también con la Vicaría de la Solidaridad del Obispado de Cajamarca y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Fue debido a la presión de estas redes y de algunos medios de comunicación que la empresa accedió a negociar e indemnizar a los denunciantes. Estas redes, cotidianas y locales de tipo religioso se combinaron con las redes mayores de la Iglesia para tejer la primera infraestructura de apoyo a las respuestas sociales de la población afectada por la minería. Pero estas redes no eran estables, la Iglesia a nivel de diócesis empezó a distanciarse del Párroco de Porcón (el padre Marco Arana) y el sacerdote fue llamado a Roma.

Esto originó que el entonces padre Arana convertido en un activista social opositor a la actividad minera formara una ONG (GRUFIDES) para continuar su labor contando, a su vez, con la simpatía de activistas de izquierda local. Conforme las redes de la Iglesia se iban debilitando, otras empezaron a formarse basándose en las rondas campesinas. Años más tarde, la organización de segundo grado de estas rondas (la Federación de las Provincias del Sur de Cajamarca) y posteriormente la Federación de Rondas Femeninas del Norte del Perú (FEROCAFENOP) empezaron a perfilarse como las organizaciones líderes de la resistencia a la mina. Más adelante, la FEROCAFENOP tomó contacto la ONG activista Project Underground cuya sede estaba en Berkeley, California. Esta ONG se convirtió en el contacto internacional principal de las rondas y mandó cooperantes para asesorar a la Federación. Project Underground también influyó en el pensamiento de las rondas de una manera importante, sobre todo cuando la actitud de las rondas empezó a radicalizarse y surgió un plan de tomar las instalaciones de Yanacocha por la fuerza y destruirlas. Frente a esto se infundió una estrategia “no violenta”.

Más adelante se fue creando un grupo de organizaciones sociales urbanas que producían y difundían información crítica de la mina. Primero surgió un grupo de las ONG ambientalistas (ADEA, ECOVIDA y GRUFIDES³⁶), todas con una participación importante de jóvenes. También surgió otro grupo que emergió más bien como un núcleo (o red) de activistas locales con una trayectoria más sociopolítica y con ciertos antecedentes en el desarrollo.

Esta notable construcción de redes organizativas a partir de importantes liderazgos como los del párroco de Porcón, el conocido Marco Arana, fueron decisivos para que los conflictos en contra de la actividad minera en Cajamarca se multipliquen. Cajamarca no

³⁵ BEBBINGTON et al. *Ibíd.*

³⁶ GRUFIDES fue creada por el párroco de Porcón quien, al volver de Roma, empezó un trabajo con estudiantes de la Universidad Nacional de Cajamarca (varios de ellos con experiencia anterior de la Teología de la Liberación).

tenía una base organizativa ni una cultura política fuerte., pero sí contaba con algunos liderazgos (de activistas ambientalistas) que tenían los recursos para movilizar redes de cooperación internacional. Además se sumaron también autoridades locales de segundo nivel. Es así como se va formando la percepción de alta magnitud de afectación. El conflicto pasa a de ser un problema de agua y tierra para sectores rurales a ser un problema multiforme que involucra demandas ambientales, de redistribución de la riqueza, de empleo, etc. Es esta condición multiforme del conflicto lo que lo hace tan omnipresente en la actualidad.

De otro lado, en Puno, lo que priman son los operadores políticos. La extremada fragmentación política de la región combinada con el incremento de sus recursos en los últimos años, ha generado la aparición de un mercado de operadores políticos que están dispuestos a apoyar la organización de los conflictos con objetivos electorales y de acumulación de capital político. Estos “operadores” son viejos ex militantes de partidos políticos que, habiéndose hecho más pragmáticos fuera de las viejas fronteras ideológicas, utilizan su capital de cultura política para apoyar la organización de protestas de quienes les puedan ofrecer mejores beneficios políticos y económicos. Puno es la región más conflictiva del país, tiene numerosos conflictos de todo tipo desde hace casi cinco años. La disponibilidad de sus operadores políticos es un factor que, de todas maneras, facilita la organización de la acción colectiva contenciosa.

Al igual que Cajamarca, en Puno también se han desarrollado redes organizativas. Sin embargo, estas no tienen la densidad de las que existen en la costa y sierra norte. La fragmentación política es más extensa en Puno, lo cual dificulta el tipo de formación de redes que se da en Cajamarca.

Desde agosto de 2006, los conflictos en oposición a la minería ocupan el primer o segundo lugar en los tipos de conflictos de la región. En 2005 se presentaron 139 pedidos mineros que abarcaban 71.097 has. En el 2006 la cifra se elevó a los 391 petitorios que comprendían 188.342 has. El crecimiento se debe a la explotación de la minería informal, aunque algunos informantes señalan que esta se trata más bien de subcontratación por empresas formales. Es frecuente que los obreros trabajen en la cadena de subcontrataciones mediante el sistema del “cachorro” por el cual los peones mineros trabajan cinco días para la empresa contratista, un día para sí mismos y otro descansan.

Esta fuerte explotación minera ha provocado severos daños ambientales frente a la que la sociedad civil ha respondido. Este descontento no ha sido organizado por un partido o movimiento, pero se ha expresado a través de conflictos movilizados por el servicio de los numerosos operadores políticos de la región.

1.6 Conclusiones

“Si los agricultores no producen como deben, entonces deben vender sus tierras y aguas al que sí lo hace y obtiene ganancias (García, 2007; IPAE, 2008). No al minifundismo, sí al latifundio. ¿Y los campesinos que se quedan sin tierras? Ellos migrarán a las ciudades o se urbanizarán (Benavides, 2007)” (Urteaga, 2010; 53)

La acumulación por desposesión es, como bien señala Urteaga, la fuerza motora del Estado neoliberal. Como señalamos al inicio de este trabajo y hemos argumentado a lo largo del mismo, el gran número de conflictos hídricos en nuestro país son el síntoma de una disputa inherente a la aplicación del modelo neoliberal. El objetivo de mercantilizar autoritariamente bienes comunes como el agua en favor de los grandes capitales va a encontrar la resistencia de las comunidades campesinas y nativas que no han sido tomadas en cuenta dentro del modelo. El Estado neoliberal busca generar riqueza asignando los recursos a los grandes inversionistas nacionales o internacionales sin preocuparse en las consecuencias sociales y económicas para la población despojada. Este estado neoliberal no dialoga con ellos, su única vinculación está en la represión violenta una vez que las comunidades protestan. Esta práctica nos habla de un Estado crecientemente autoritario, que usa la fuerza para llevar a cabo sus reformas institucionales y normativas en favor de los grupos de poder. Del otro lado, se tejen también alianzas transnacionales con organizaciones y movimientos que bregan por la defensa de una justicia hídrica.

En los informes de la Defensoría del Pueblo, entre julio de 2006 y julio de 2010 encontramos 115 conflictos hídricos, cantidad que contrasta con los pocos conflictos que la Defensoría etiquetaba así. Estos conflictos son diversos pero tienen 5 características en común: tienen como principal causa la contaminación, tienen más de un demandante en la mayoría de casos, los demandados son fundamentalmente las empresas extractivas y energéticas, tienden a transformarse más que a resolverse (pasan por distintos repertorios de acción colectiva) y existen a nivel nacional pero con características fragmentarias y territorializadas (no hay un movimiento por el agua o antiminerero). Los conflictos hídricos, al igual que los conflictos sociales de otros tipos, se caracterizan por utilizar una representación contenciosa.

Clasificamos estos 115 conflictos en cuatro tipos en función a su causa: conflictos por acceso al agua potable, por contaminación, por oportunidad de uso y por oposición a la Ley de Aguas. Son predominantes los conflictos por contaminación.

Los conflictos por contaminación al agua se dividen en conflictos por contaminación efectiva y por el temor a la contaminación. Este temor debe invitarnos a pensar el agua más que como un “recurso” o “instrumento”. Además, el discurso de las protestas parece vincular el miedo a la contaminación ambiental con el miedo a una contaminación social,

con un fuerte temor a la transformación del tejido social que trae la actividad minera y sus encadenamientos.

Los conflictos por oportunidad de uso se vinculan con la acumulación por despojo y la gobernabilidad transnacional en tanto se acusa al Estado y las Empresas Privadas de mantener una alianza donde prima el criterio de eficiencia económica a la hora de asignar el recurso hídrico, en claro desmedro a los pequeños agricultores.

El conflicto en contra de la Ley de Aguas es el único que podría configurarse como un movimiento social en tanto tiene una articulación a nivel nacional y unos objetivos más o menos claros en torno a una gestión integral del agua. El conflicto lleva más de dos años y medio y ha atravesado distintos repertorios de acción colectiva.

Los principales actores demandados son las Empresas Extractivas y Energéticas, y el Estado. No obstante, el mismo Estado, a través de sus organismos locales y regionales apoya también a las comunidades campesinas y organizaciones sociales cuando se demanda a las empresas y al mismo estado central.

La mayoría de conflictos hídricos se ubica en la costa y sierra norte, la sierra central y la sierra sur y sur oriental. Puno y Cajamarca son las regiones donde hay mayor cantidad de conflictos. Más allá de los tipos de conflictos hídricos que predominan en ambas regiones, hay otras variables que nos pueden ayudar a comprender la probabilidad del conflicto: en el caso de Puno, es fundamental el mercado de operadores políticos disponibles, y en el caso de Cajamarca no se puede perder de vista la red organizativa que se ha ido construyendo en la última década.

Todo parece indicar que los conflictos hídricos van a seguir existiendo. Inclusive, la tendencia indica que irán incrementándose. La construcción de numerosas hidroeléctricas en la selva fronteriza con Brasil formará escenarios muy propensos a la conflictividad. En suma, la continuidad del modelo neoliberal garantiza la continuidad e incremento de este tipo de conflictos así como de los conflictos socio ambientales en general. Un modelo de desarrollo que no consulta a las poblaciones y se basa en el despojo para la acumulación tendrá como resultado el incremento de conflictos sociales y, eventualmente, el desarrollo de una espiral de autoritarismo y violencia de uno y otro lado de la disputa.

Bibliografía

- 2007 BEBBINGTON, Anthony et al. *Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural*. En: BEBBINGTON, Anthony (ed) Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales. Lima, IEP-CEPES.
- 2010 BOELENS, Rutgerd, GUEVARA-GIL, Armando y PANFICHI, Aldo. *Indigenous water rights in the andes: struggles over sources and legitimacy*. En: The Journal of Water Law, vol 21
- 2010 BUDDS, Jessica. "Las relaciones sociales de poder y la producción de paisajes hídricos". En: VÉLEZ, Hildebrando et al. Justicia Hídrica. 7 ensayos como aportes para articular luchas. Cali: CENSAT Agua Viva, 2010. P. 48-49
- 2010 BUDDS, Jessica e HINOJOSA, Leonith. "Las industrias extractivas y los paisajes hídricos en transición en los países andinos: un marco conceptual para el análisis de la gobernanza de recursos y la formación de territorios en Perú". Texto presentado en el Curso-Taller Justicia Hídrica, Cusco 2-13 Noviembre.
- 2009 DE ECHAVE, José; DIEZ, Alejandro; HUBER, Ludwig; REVEZ, Bruno; LANATA, Xavier; y TANAKA, Martín. *Desarrollo y ritmo de la movilización: del conflicto a la protesta*. En: Minería y Conflicto Social. Lima, CIPCA-CBC-CIES.
- 2008 GARCÍA, Alan. "El síndrome del perro del hortelano". El Comercio. Opinión. 28 de octubre de 2007. P. a4
- 2010 GUERRERO, Silvano. "Conflicto hídrico Ica-Huancavelica y el Tribunal Latinoamericano del Agua". (en línea). IPROGA. Centro de Información. Consulta: 4 de diciembre de http://www.iproga.org.pe/index.php?view=article&id=282%3Aagro-exportacion-usos-tradicionales-ica-huancavelica-silvano-guerrero-comunidad-de-carhuancho&option=com_content
- 2004 HARVEY, David. "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión". En: PANTICH, Leo y Colin LEYS (ed.) El Nuevo desafío Imperial. Buenos Aires: Merlin Press – Clacso. Pp. 99-129
- 2009 MENDOZA, Cecilia. "Paro agrario se reiniciaría el 30 de marzo". La República. Política. 13 de marzo de. P.5
- 2009 PEREYRA, Carlos. "Causas y tendencias en los conflictos por el agua en Perú". En: URTEAGA, Patricia (ed.) *Conflictos por el agua en la Región Andina: Avances de Investigación y Herramientas de Manejo*. Lima, Concertación-IPROGA.
- 2010 PRADO, Alfredo "Agua Para Todos es 70% más caro que estándar internacional". Gestión. En destaque. Lima, 22 de marzo de. p.2.
- 2009 TANAKA, Martín y GROMPONE, Romeo. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas en el Perú actual. Lima, IEP.

- 2007 TILLY, Charles. *Violencia Colectiva*. Barcelona: Hacer, 2007.
- 2010 TROMBEN, Carlos. “La crisis de liquidez”. En: *América Económica Perú*. Noviembre,.
- 2009 URTEAGA, Patricia. *Conflictos por el agua en la Región Andina: Avances de investigación y herramientas de manejo*. Lima, IPROGA-Concertación
2010. URTEAGA, Patricia. “Ingeniería legal, acumulación por desposesión y derechos colectivos en la gestión del agua”. En: BUSTAMANTE, Rocío. *Lo colectivo y el agua: entre los derechos y las prácticas*. Lima: IEP-Concertación,
- 2005 YASHAR, Deborah. *Contesting citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.