

AGUAS EN DISPUTA

Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo

María Teresa Oré e Ismael Muñoz

Editores



Capítulo 7



BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

333.730985 Aguas en disputa: Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo
A / María Teresa Oré e Ismael Muñoz, editores.-- 1a ed.-- Lima: Pontificia
Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018 (Lima: Tarea
Asociación Gráfica Educativa).

300 p: il. col., diagrs., mapas; 21 cm.

Bibliografía: p. 275-300.

D.L. 2018-06741

ISBN 978-612-317-362-3

1. Administración de cuencas hidrográficas - Perú 2. Recursos hidrológicos
- Política gubernamental - Perú 3. Abastecimiento agrícola de agua - Perú
4. Conservación del agua - Perú 5. Gobierno regional - Perú 6. Conflicto social
- Perú 7. Ica (Perú : Departamento) 8. Huancavelica (Perú: Departamento)
I. Oré, María Teresa, 1949-, editora II. Muñoz, Ismael, 1954-, editor
III. Pontificia Universidad Católica del Perú

BNP: 2018-123

Aguas en disputa

Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo

María Teresa Oré e Ismael Muñoz, editores

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Foto de portada: canal colector Ingahuasi. Caserío Ccarhuancho (Huancavelica).
Gari Sólorzano / Proyecto GIZ.

Primera edición: mayo de 2018

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-06741

ISBN: 978-612-317-362-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361800473

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

LOS CONFLICTOS POR EL AGUA ENTRE GOBIERNOS REGIONALES: RETOS PARA LA FORMACIÓN DE LOS CONSEJOS DE RECURSOS HÍDRICOS

María Teresa Oré y Diego A. Geng Montoya

1. INTRODUCCIÓN

A inicios del presente siglo, el Perú ha venido experimentando una serie de cambios institucionales orientados a establecer nuevos mecanismos de gestión del agua. En este contexto, se promulgó la Ley de Recursos Hídricos¹, ley 29338, que introdujo el enfoque de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) con la finalidad de establecer un marco institucional que fomente el uso *multisectorial, eficiente y participativo* del agua a nivel nacional, regional y local. La ejecución de este nuevo modelo ha encontrado problemas de índole social y política, que se presentan como serios retos y desafíos para la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Izquierda: comuneras de Santa Inés, en la plaza central de Castrovirreyna, escuchando el informe de las autoridades del GORE Huancavelica sobre el conflicto por las aguas con el GORE Ica. Enero de 2015. Archivo fotográfico de Pedro Cabrera.

¹ Ley de Recursos Hídricos, Pub. L. 29338 (2009). Perú: Congreso de la República.

El escenario en el que se ha venido desarrollando el proceso de cambio institucional del agua desde el Estado está caracterizado por conflictos sociales referidos al manejo del agua en el ámbito de las regiones. Sus principales protagonistas son las organizaciones de usuarios, comunidades campesinas y comunidades nativas (Panfichi & Coronel, 2011; Huamaní, 2006²; Defensoría del Pueblo, 2016³), las cuales manifiestan una gran desconfianza frente a la eficacia del sistema político regional para representarlos y atender sus demandas (Meléndez, 2005). La ejecución de las políticas públicas ha encontrado resistencias en medio de la ausencia de mecanismos de mediación entre la sociedad y el Estado.

La ANA—creada en 2008— ha intentado avanzar en la construcción de una nueva arquitectura institucional, para lo cual ha centrado su atención en instrumentos legales y protocolos de intervención, a la vez que ha otorgado poca relevancia a factores políticos como los mencionados (Lynch, 2012). En consecuencia, no se han producido cambios reales en la gestión. Por el contrario, en algunos casos este proceso ha provocado conflictos (Oré & Geng, 2014); en otros, los usuarios han utilizado la norma discrecionalmente (Cano, 2013) o simplemente la ignoran, pues hay otros procesos que dominan los espacios regionales y locales (Damonte, Pacheco & Grados, 2014; Muñoz, Navas & Milla, 2014).

Por ello, se vuelve una necesidad imperiosa estudiar la dinámica global alrededor de las políticas públicas del agua en el ámbito regional, para comprender sus entrampamientos.

Las cuencas del río Ica y el Alto Pampas se presentan como un caso relevante para analizar los aspectos políticos de la gestión del agua. La puesta en marcha de la nueva Ley de Recursos Hídricos con la creación de los Consejos de Recursos Hídricos se produjo en el contexto de un fuerte conflicto por el agua entre las regiones de Ica y Huancavelica,

² Huamaní, Giselle (2006). *Análisis de conflictos de agua en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: SNV.

³ Defensoría del Pueblo (2016). *Reportes de conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo.

por lo que —más allá de propiciar cambios en los organismos públicos y la apertura de algunos espacios de diálogo— los alcances del nuevo marco institucional fueron limitados (Oré & Geng, 2014).

En este artículo presentamos los hallazgos de una exploración cualitativa de las políticas públicas del agua y las estrategias que emplean los grupos de interés en la cuenca y, a partir de ellas, cómo han ido imponiendo nuevas reglas de interacción en el conflicto y en la gestión de los recursos hídricos. De esta manera, podremos comprender las características de la gobernabilidad del agua en el conjunto de la cuenca y los desafíos que plantea para la nueva arquitectura institucional nacional.

2. HACIA UN MARCO CONCEPTUAL: LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN LAS REGIONES

Las concepciones sobre gobernabilidad del agua, desarrolladas en el marco de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, atribuyen al término un valor dual. Aparece como un concepto para el análisis de una amplia gama de aspectos vinculados a la gestión del agua, pero al mismo tiempo viene a ser un objetivo en sí mismo: algo que debe alcanzarse porque es intrínsecamente bueno. La combinación de ambos atributos ha producido una definición poco clara de lo que se entiende por gobernabilidad del agua, a tal punto que hace difícil encontrar diferencias con el concepto de gobernanza efectiva del agua, también utilizado con frecuencia por organismos internacionales como la Global Water Partnership (GWP) (Rogers & Hall, 2003).

Tres problemas se derivan de esta laxitud en la definición. Primero, el concepto no establece un foco de análisis específico. No queda establecida la naturaleza de la relación entre el Estado, la sociedad y el sector privado, pues se habla de una variedad de sistemas en los que actúan estas tres esferas. De igual manera, parece otorgarle poco espacio a las estrategias y acciones de los actores o grupos de interés. Segundo, dada la amplitud de la definición, el concepto no ayuda a entender

en qué nivel se ubica la gobernabilidad: si es un componente de la GIRH o si se refiere a un contexto mayor del cual depende la Gestión Integrada. Tercero, el consenso supone que la buena gobernabilidad o la gobernanza efectiva siempre llevará a buenos resultados; la naturaleza normativa del concepto no permite comprender cómo funciona la gobernabilidad (o la gobernanza) en la práctica y cómo estos resultados son alcanzados (Franks & Cleaver, 2007).

Por ello, creemos conveniente buscar una conceptualización propia que nos ayude a analizar el caso que vamos a estudiar. En tal sentido, revisaremos algunas definiciones de gobernabilidad y sus diferencias con la gobernanza; a partir de lo cual exploraremos conceptos que nos ayuden a entender la acción del Estado y su relación con grupos de interés del agua.

2.1. Gobernabilidad del agua

Hay un extenso debate sobre cómo abordar la relación entre Estado y sociedad. Por un lado, se propone que el foco del análisis debe estar centrado en las instituciones políticas que median los intereses de los actores; por el otro, se considera que más importantes son las características sociales, económicas y políticas de los actores y las estrategias que emplean para conseguir sus objetivos (Camou, 2001; Mayorga & Córdova, 2007⁴; Prats, 2003).

Las discusiones alrededor de ambas posiciones han resultado enriquecedoras para entender la importancia de las estructuras del Estado y la acción de los involucrados en el juego político; sin embargo, en el plano conceptual han provocado una confusión entre dos conceptos que hacen referencia a los aspectos analíticos mencionados: gobernanza y gobernabilidad. Por momentos aparecen como términos intercambiables que buscan explicar lo mismo. Uno u otro son utilizados de

⁴ Mayorga, Fernando & Eduardo Córdova (2007). «Gobernabilidad y gobernanza en América Latina». Documento de trabajo IP8. No publicado. Ginebra.

acuerdo con la procedencia, idioma, tradición teórica o institución del autor que los aplica (Ruiz Landa, 2013). Para efectos de esta investigación usaremos una distinción analítica simple entre ambos:

[Gobernanza es] un conjunto de normas e instituciones que enmarcan la acción de gobierno y forman la base de la legitimidad del Estado, y la 'governabilidad', definida como la expresión de confrontaciones y negociaciones que se desatan entre los actores en función del contexto económico, la legitimidad de la representación de los partidos políticos, de la orientación ideológica del partido en el poder, la autonomía y la expresividad de los actores y movimientos sociales, la intermediación de las demandas sociales, o nuevos conflictos y los acuerdos del mismo (Fontaine & Velasco, 2011, pp. 30-31).

En síntesis, entendemos gobernanza como el marco institucional en el que se desenvuelven los actores y gobernabilidad, como la correlación de fuerzas expresada en coyunturas específicas, pero que puede lograr permanencia en el tiempo. Dependiendo de ciertas condiciones, el marco institucional y las expresiones de confrontación y negociación se influyen mutuamente, pues las instituciones son un producto de las interacciones de actores que han logrado permanencia en el tiempo (Prats, 2003).

En este artículo analizaremos las confrontaciones entre el Estado y los grupos de interés del agua en cada cuenca, situadas en dos regiones. Observaremos, en particular, la autonomía, la representatividad y la capacidad de intermediación de aquellos ante los gobiernos regionales y de estos con el Estado central. Por tal motivo, usaremos el concepto de gobernabilidad.

La política en las regiones se ha caracterizado por una intermediación política pragmática y circunstancial (Meléndez, 2005), que puede explicarse por la ausencia de organizaciones (políticas) capaces de lograr una representación eficaz. El resultado de este escenario ha sido el fracaso del sistema político para transformar las demandas sociales en políticas públicas (Távora Castillo, 2007).

¿Es el Estado un actor? El Estado es el espacio en el que se producen las políticas públicas, pero también actúa con fines específicos. Recogiendo la preocupación de Sibeon (2003), García Sánchez (2007) anota que tratar al Estado como un actor puede ser riesgoso, pues abre la posibilidad de su reificación; sin embargo, subraya que, a nivel internacional, los Estados se reconocen mutuamente la capacidad de negociación e interlocución. Por tanto, sí es posible analizarlo como un actor en un contexto determinado. Así pues, proponemos hacerlo desde los organismos que producen y aplican las políticas públicas y que, para lograrlo, tienen que entrar en procesos de negociación y conflicto con grupos de interés. En otras palabras, se trata de ver al Estado no como un ente homogéneo, sino a través de los distintos entes públicos que lo integran y que en no pocas ocasiones entran en contradicción y disputas. En suma, explorar el concepto de autonomía del Estado será de utilidad para esta tarea.

2.2. Autonomía del Estado y grupos de interés

De acuerdo con Skocpol (2007), al interior del Estado existen grupos de funcionarios y niveles de gestión con prerrogativas que les permiten formular y perseguir objetivos propios, más allá de los establecidos por una política en particular o la orientación del Estado en su conjunto. Las acciones de estos grupos pueden producir sinergias con otros cuerpos dentro y fuera del Estado, o disputas de poder y conflictos abiertos. En el país, los casos más emblemáticos se observan, entre gobiernos regionales, locales y el gobierno central; también entre la Autoridad Nacional del Agua y sus organismos desconcentrados (Hendriks, 2015; Oré & Geng, 2015).

Las actividades estatales pueden alinearse con intereses particulares, intencionalmente o no. En el transcurso de este trabajo veremos a organismos públicos y sus funcionarios interpretando las políticas públicas nacionales para adaptarlas a contextos locales y regionales, de modo que en ocasiones deben actuar bajo sus propias prerrogativas para conseguir

algunos de los objetivos de esas políticas o mantener condiciones estables de gobernabilidad.

Para los organismos públicos, alcanzar estos objetivos y condiciones implica negociar y enfrentar sea organizaciones sociales, a empresas⁵ e inclusive a otros organismos públicos, que tienen agendas propias, trazan estrategias y despliegan recursos.

Nos referiremos a las organizaciones sociales y privadas del caso que estudiamos como grupos de interés, de modo que podamos diferenciarlos de aquellos actores o agentes que teniendo un potencial de acción (legal, económico, político, etcétera) no se involucran en el conflicto por el agua. Es así que definimos grupos de interés como

[...] un conjunto de personas o entidades privadas, reunidas y organizadas por un interés común, con el fin de actuar conjuntamente en defensa de ese interés, así como de hacer conocer sus pretensiones o negociar con otros actores sociales. [...] se diferencia conceptualmente de un “grupo de poder” o un “grupo de presión, [en] la realización de sus objetivos mediante sus actividades sociales o profesionales en forma más pública [...] (Hendriks, 2011, pp. 85-86).

Debemos dejar en claro que no estamos negando la posibilidad de que alguno de los grupos estudiados pueda ser también un grupo de poder o un grupo de presión, especialmente el sector privado que tiene acceso a personas e instancias en ministerios y otros organismos públicos. Buscamos señalar que, dadas las características y alcances

⁵ La vigencia de las políticas neoliberales en el Perú ha llevado a algunos investigadores a señalar con suspicacia el poder que las empresas tienen para influir en el sector público, denominándolo «captura del Estado» (Durand & Campodónico, 2010). Concepto particular pero difícil de comprobar empíricamente, como las transacciones entre funcionarios y corporaciones (Hellman & Kaufmann, 2001). Preferimos usar el término «influencia» para referirnos a la relación entre Estado y empresas, dado el impacto que ellas tienen en la formación de las reglas de juego (Hellman, Jones & Kaufmann, 2000).

de sus demandas, estos grupos tienen una fuerte presencia en la esfera pública, así como un interés por legitimar sus objetivos y extenderlos a otros grupos.

De acuerdo con Hendriks (2011), la acción de los grupos de interés en la esfera pública puede darse en dos escenarios: uno de actuación independiente, en el que los grupos actúan estratégicamente en función de sus objetivos, sus recursos (económicos, sociales y políticos) y según la coyuntura; por otro, en un escenario de negociación facilitado por un marco orgánico (normado).

2.3. Política comunitaria multiescalas

En el caso que analizaremos, estos escenarios se suceden de acuerdo con acontecimientos específicos, y en algunos momentos incluso se traslapan, dado que los grupos de interés actúan en múltiples escalas y en distintos niveles institucionales (Boelens, Damonte & Seemann, 2014; Oré & Damonte, 2014).

Para defender sus intereses, los usuarios del agua amplían la escala de sus luchas mediante alianzas supracomunales, la creación de nuevos usuarios basados en escalas como federaciones, y la participación en plataformas multiactor y redes. [...] Su éxito depende de la habilidad de las comunidades y las asociaciones de usuarios para, a través de estructuras organizacionales, simultáneamente: (a) descender a la escala individual/familiar de sus luchas, y (b) subir la escala de las luchas hacia organizaciones y alianzas comunitarias más amplias (Hoogesteger & Verzijl, 2015, p. 21, traducción propia⁶).

⁶ «*To defend their interests water user up-scale their struggles through supra-community alliances, the creation of new user based scales such as federations, and the participation in multi-actor platforms and networks. [...] Their successes hinge on the ability of communities and water user associations to, through organizational structures, simultaneously: (a) downscale their struggles to the individual/family level, and (b) up-scale the struggles to broader grassroots organizations and alliances*».

Hoogesteger y Verzijl también indican que el manejo de las escalas por estos grupos de interés legitima sus reclamos y su poder social frente a otros grupos de usuarios del agua, forjadores de políticas públicas, políticos y burócratas. Por tanto, prestaremos mucha atención a las escalas espaciales e institucionales en las que se mueven las comunidades campesinas o los sectores agroexportadores, para caracterizar la gobernabilidad y así caracterizar los conflictos por el agua.

3. LA METODOLOGÍA

Hemos desarrollado una metodología etnográfica e histórica en un extenso trabajo de campo, realizado en Ica y Huancavelica entre 2014 y 2016 mediante técnicas cualitativas como la observación participante y no participante, entrevistas no dirigidas efectuadas a los distintos actores presentes en las cuencas: dirigentes comuneros, campesinos, funcionarios y autoridades regionales en ambas regiones, agroexportadores, dirigentes de organizaciones de regantes, entre otros. Estos acercamientos nos permitieron conocer, entender y además vivir el clima de tensión que atravesaban ambas regiones. La etnografía nos permitió recoger los distintos puntos de vista, las narrativas y los discursos de los distintos actores en sus procesos de negociación, así como las estrategias emprendidas por los distintos actores en el conflicto.

Asimismo, realizamos diversos talleres y foros con los principales actores en ambas cuencas, en donde también pudimos recoger comentarios y valiosa información, pero a la vez difundir los avances de nuestra investigación. Ello permitió comprobar el interés que existe, en los distintos sectores de la población rural y urbana en Ica y Huancavelica, sobre la gestión del agua en ambas cuencas, información que mayormente no es de conocimiento público.

También preparamos y elaboramos mapas para dar a conocer la situación física en ambas cuencas, así como la identificación de los principales grupos de interés y su incidencia en la gestión del agua.

4. LAS CUENCAS DE ICA Y HUANCAMELICA:

ASPECTOS POR CONSIDERAR

En esta sección analizaremos las distintas dinámicas físicas, ambientales y sociales que atraviesan las cuencas y las regiones. Para ello incorporaremos dos aspectos particulares: el territorio, entendido como espacio físico y social donde se desenvuelven los actores sociales o grupos de interés en las cuencas, y la descentralización del Estado y el proceso de regionalización, que entraron en vigencia en 2003 y que trajeron cambios importantes: atribuyeron nuevas funciones y transfirieron instituciones vinculadas a proyectos de riego a los nuevos gobiernos regionales.

Estos dos aspectos nos ayudarán a contextualizar la situación de las cuencas y de las regiones y a conocer las características de los grupos de interés en ambos espacios regionales.

4.1. El territorio

En esta sección incorporamos el concepto de territorio desde el enfoque de la ecología política y lo denominaremos *territorio hidrosocial*: «Tradicionalmente se ha considerado al territorio como un elemento natural, sin embargo, este es socialmente construido e históricamente producido a través de la relación entre sociedad, naturaleza y tecnología...» (Boelens, Hoogesteger, Swyngedouw, Vos & Wester, 2016, p. 2).

Es en ese sentido que abordaremos las características físicas y ambientales de cada cuenca, así como las características sociales y económicas, con énfasis en los principales grupos de interés. Ellos presentan distintos tipos de poder e incidencia sobre los recursos hídricos, lo que problematiza la gestión del agua en ambas cuencas.

4.1.1. Las cuencas del río Ica y del Alto Pampas en Huancavelica

Ambas cuencas poseen características particulares. Vamos a analizarlas tomando en cuenta la división que presentan las cuencas hidrográficas:

zona alta, media y baja; mostrando cómo ambas cuencas están vinculadas, aunque se encuentran separadas políticamente en dos regiones distintas. Sin embargo, los intercambios y las relaciones comerciales entre las zonas altas y bajas se han dado a lo largo de la historia.

Desde épocas prehispánicas, la fluidez y el intercambio comercial entre las zonas altas y las zonas bajas o yungas han sido constantes y se intensificaron en la época colonial, cuando Huancavelica se constituyó en el principal centro minero del virreinato y en Ica las tierras fueron transformadas en grandes extensiones de viñedos, con lo cual se convirtió en el principal proveedor del comercio de aguardientes hacia Huancavelica, Potosí y el norte de Argentina (Urrutia, 1983; Contreras, 1982). De igual forma, en la época republicana estos intercambios comerciales y económicos continuaron. A inicios del siglo XX, los arrieros transportaban lanas de alpaca de Huancavelica a Ica, donde estaban ubicadas grandes casas comerciales —como la Picasso— y de allí transportaban azúcar, arroz, telas, aguardientes a Huancavelica (Valderrama & Escalante, 1983).

Estas relaciones e intercambios comerciales entre las zonas altas y bajas se han desarrollado e intensificado durante el siglo XX con la construcción de nuevas vías de comunicación. Pero lo más novedoso es que desde la década de 1960, y particularmente en la década de 1980, la migración masiva de las zonas altas de la cuenca hacia el valle de Ica ha venido siendo una constante y ha venido ampliando y transformando a la ciudad y al valle de Ica (Oré, 2005).

4.1.2. Características físicas: zona alta, media y baja

La cuenca natural del río Ica tiene una extensión de 7711 km², pero está conectada con el sistema de trasvase de Choclococha, ubicado en el Alto Pampas en Huancavelica, y construido en los años cincuenta, con un área es de 392 km². Eso significa que la extensión de la cuenca se ve ampliada hasta tener un área de 8103 km². Debido a que incorpora

este trasvase algunas veces también se le denomina *cuenca integrada* (ver mapa 1).

El río Ica nace en la vertiente occidental de la cordillera de los Andes, en la región de Huancavelica. Surge en pequeñas lagunas situadas en la parte alta de la cuenca, las cuales dan origen a los ríos Tambo y Santiago. De la confluencia de estos ríos, nace el río Ica.

- a) La zona alta de la cuenca del río Pampas, en Huancavelica, corresponde a la cuenca húmeda. Está situada sobre 2500 a 5000 m.s.n.m. No cuenta con grandes nevados o glaciares y, más bien, existen 150 pequeñas lagunas (INGEMMET, 2010). Entre ellas están las tres grandes lagunas del sistema: Choclococha, Orcococha y Ccaracocha, que cumplen un papel muy significativo en el ciclo hidrológico de la cuenca. Es en esta zona donde están situadas la mayoría de las comunidades campesinas de Huancavelica y cuya principal actividad es la ganadería alpaquera.
- b) La zona alta de la cuenca natural de Ica está situada entre los 600 y 1500 m.s.n.m. Aquí se encuentran ubicadas también las comunidades campesinas huancavelicanas, cuya actividad es la agricultura, mayormente de autoconsumo. Mantienen fuerte relación económica y comercial con Ica.
- c) La zona media de la cuenca, situada entre los 300 y 480 m.s.n.m., se extiende desde Tincoca hasta el sur de Ocucaje. Aquí se encuentra la mayor superficie del área agrícola cultivada, y que corresponde al valle de Ica, donde se ubican las principales empresas agroexportadoras, los medianos agricultores, exparceleros y la pequeña agricultura tradicional.
- d) La zona baja se extiende desde la depresión de Ocucaje hasta la desembocadura del río en el mar. Es una zona predominantemente árida.

Las lluvias caen sobre la cuenca del río Ica en los meses de verano, lo que condiciona que el río tenga descargas solo en esta estación y con volúmenes muy variables. Terminado el periodo de lluvias, el río se alimenta del escurrimiento y luce aparentemente seco en abril. Las lluvias, incluso en las zonas altas, presentan un bajo índice; de allí que el río Ica sea uno de los de menor caudal de toda la costa. El régimen de aguas lo constituye el agua de avenida que se presenta entre diciembre y marzo, y el agua regulada de la laguna de Choclococha de setiembre a octubre. De manera recurrente, la cuenca presenta eventos extremos, como sequías e inundaciones.

Para los agricultores, esto significa que deben manejar altos niveles de incertidumbre, lo cual, desde épocas prehispánicas, los ha llevado a crear fuertes organizaciones para el manejo del agua (Oré, 2005).

4.2. La descentralización del Estado o regionalización

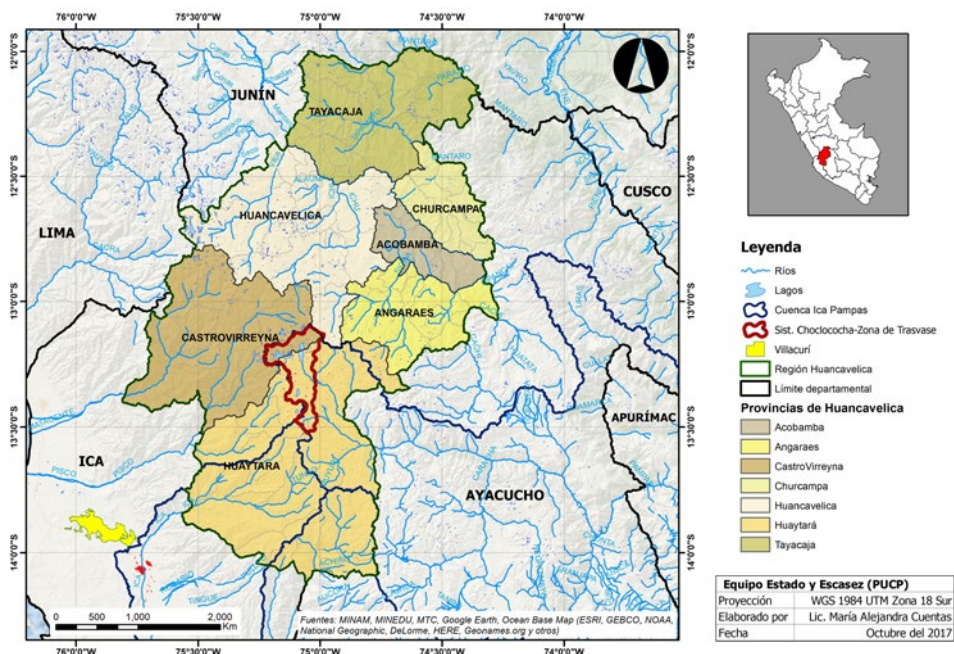
La descentralización política en el ámbito regional fue otra de las más importantes reformas políticas institucionales que inició el Estado peruano en 2002 y que significó la designación política de autoridades cada cuatro años, la transferencia de funciones en relación con infraestructura, servicios básicos e incluso la incorporación de los grandes proyectos especiales de riego. Sin embargo, lo más importante es que la descentralización no solo es una desconcentración de la capacidad de decisión política, sino también de los recursos del Estado.

Ahora bien, las regiones fueron creadas sobre la misma demarcación política de los antiguos departamentos y, si bien se les atribuyó una serie de nuevas funciones, no se les dio mayor apoyo logístico, económico o de recursos humanos. Asimismo, se puso en evidencia la desigualdad física, social y económica entre las diversas regiones del país.

4.2.1. La región de Huancavelica: recursos naturales y agua

Esta región se sitúa en la sierra central sur y limita por el norte con la región Huancayo; por el sur, con la región Ayacucho; por el este, con la región Apurímac; y por el oeste, con la región de Ica. Posee una variedad de pisos ecológicos y climas, además de un terreno accidentado debido a que su territorio se extiende entre los 750 y los 5300 m.s.n.m.; además, dado el curso de sus ríos se ubica en las vertientes del Pacífico y el Atlántico (Clemente Hualparuca, 2012). La región comprende las provincias de: Huancavelica, Tayacaja, Churcampa, Acobamba, Angaraes, Castrovirreyna y Huaytará; es en estas dos últimas donde está ubicado el Sistema Choclococha que proporciona agua a la región de Ica y en el mapa figura resaltado en rojo (ver mapa 1).

Mapa 1. Región Huancavelica



Esta región cuenta con 640 comunidades campesinas, de las cuales 524 están oficialmente reconocidas y tituladas; otras 116 están reconocidas pero falta su titulación. Es la tercera región del país con el mayor número de comunidades (CEPES & IBC, 2016). Las principales fuentes de trabajo son la ganadería de camélidos, ovinos y vacunos, la agricultura, la piscicultura y la minería (actividades primarias). A pesar de la cantidad de recursos naturales que posee Huancavelica, es una de las regiones que presenta el mayor índice de extrema pobreza del país. De acuerdo con el INEI, la población de la región al 2016 se estima en 498 556 personas y la extrema pobreza se encuentra en el rango de 49,5 a 55,5%.

Entre sus principales actividades productivas sobresale la ganadería de camélidos para la producción de fibra de alpaca y llama para el mercado internacional, iniciada desde fines del siglo XIX; y la ganadería ovina y vacuna para la producción de lanas, carne y leche. De allí la importancia de la producción de pastos naturales que se ha venido incrementando en la última década por la demanda de la lana en el mercado internacional y nacional.

Huancavelica, desde la Colonia, estuvo ligada a la actividad minera con la explotación de minas de azogue de Santa Bárbara y la producción de mercurio. Actualmente es un importante productor de plomo, cobre y plata.

Su actividad agrícola está dedicada básicamente al mercado interno y al autoconsumo; solo el 8% de las tierras agrícolas cuenta con sistemas de riego, siendo el resto tierras de secano (BCRP, 2011). La agricultura y la ganadería ocupan aproximadamente al 67% de la población económicamente activa (PEA), siendo la actividad que mayor cantidad de personas emplea, pero solo aporta el 12,8 del valor agregado bruto (VAB).

En los últimos años, ha ido creciendo con éxito la piscicultura, con la crianza de truchas, que son reproducidas en criaderos dentro de lagunas naturales que existen en la zona. Esta actividad es desarrollada por empresas extranjeras y también por campesinos y pobladores locales.

Por otra parte, una de las actividades que menor empleo genera es la que más aporta al Valor Agregado Bruto (VAB): la electricidad y el agua con 36,5%. El mayor aporte de electricidad y agua se explica por la importancia de la Central Hidroeléctrica del Mantaro, conformada por las centrales Antúnez de Mayolo y Restitución, que en 2011 produjeron el 18% de la energía del país (BCRP, 2011).

Cuadro 1. Huancavelica (VAB) 2011.
Valores a precios constantes de 1994 (miles de soles)

Actividades	VAB	%
Ganadería, agricultura, silvicultura y piscicultura	201042	12,8
Minería	148 981	9,5
Electricidad y agua	571 823	36,5
Servicios	404811	25,8
Otros	239 810	15,2
TOTAL	1 566 467	100,0

Fuente: INEI-SIRTOD, BCR (2011)⁷.

El balance del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) no incluye el valor de agua para riego, consumo humano y servicios ambientales, lo cual hace suponer que la importancia de los recursos hídricos provenientes de Huancavelica supera las estimaciones monetarias, además de acentuar la dependencia de las regiones que los reciben y usufructúan, tal como lo hace la región de Ica.

⁷ Sistema Regional para la Toma de Decisiones (SIRTOD) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Banco Central de Reserva (2011).

En cuanto a infraestructura, Huancavelica no cuenta con una red vial que integre todas sus localidades, por lo que el transporte de personas y productos es bastante dificultoso.

Las provincias con fuentes importantes de agua que llegan a Ica son Castrovirreyna y Huaytará; incluso Castrovirreyna es conocida por la población comunera como la «*capital hídrica de Huancavelica*». La provincia de Castrovirreyna tiene una población de 19 169 habitantes y Huaytará, de 23 021 personas, según el Censo de Población (INEI, 2015) que, en su mayoría (más del 50%), se dedica a la agricultura. La provincia de Castrovirreyna cuenta con veintitrés comunidades y la de Huaytará, con 25 comunidades campesinas (CEPES, 2016).



Foto 1. Bofedales en Ccarhuancho, distrito de Pilpichaca, provincia de Huaytará (foto de Gari Solórzano).

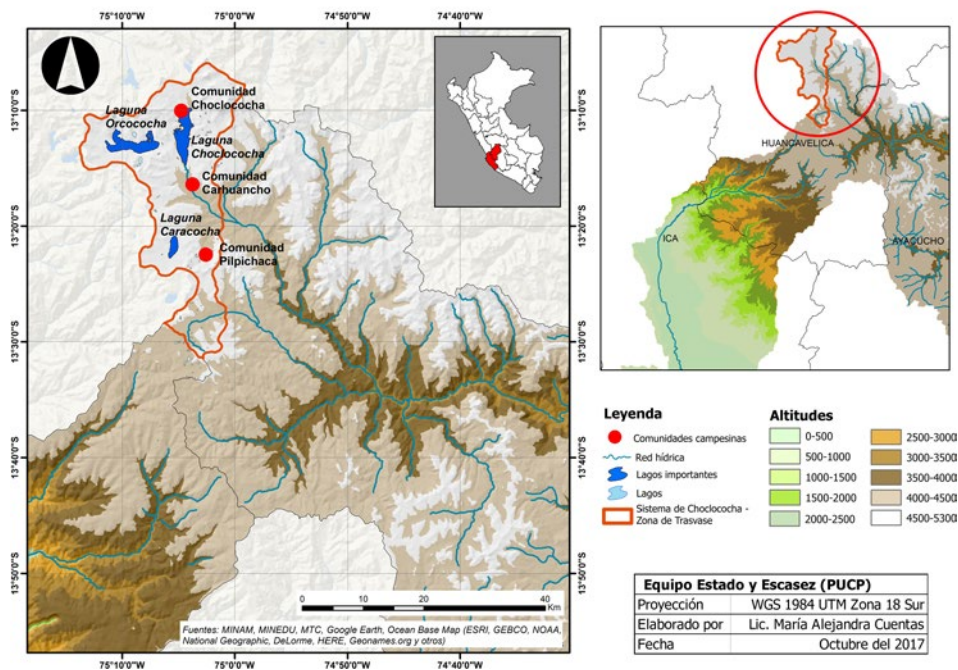
En las provincias de Castrovirreyna y Huaytará están ubicadas las comunidades de Choclococha, Pilpichaca, Ccarhuancho y Santa Inés, que destacaron por su participación en el conflicto que enfrentó a Huancavelica con Ica. La comunidad de Ccarhuancho⁸ es la que ejerció el liderazgo. Está ubicada en el distrito de Pilpichaca y tiene como principal actividad la ganadería de alpaca. Su población se caracteriza por ser mayoritariamente quechuhablante (91%) y está conformada por jóvenes adultos entre 20 y 29 años (21%) (ver mapa 2).

La comunidad de Ccarhuancho comprende alrededor de 120 familias y posee 38 409 hectáreas, en su mayoría cubiertas por pastos naturales útiles para la ganadería. Dicha actividad se desarrolla con la crianza de aproximadamente 19 500 ovejas y 36 000 alpacas (Guerrero, 2011), la cual ha tenido un crecimiento sostenido desde 2006, que coincide con el aumento de 36,9% de la producción regional de fibra de alpaca entre 2016 y 2017 (Dirección Regional Agraria Huancavelica, 2017).

El avance de esta actividad ha significado mayor demanda de pastos pero, sobre todo, de acceso a fuentes de agua. Por un lado, los pastos y el agua son disputados entre los propios productores en razón de su volumen de producción (Postigo, Young & Crews, 2008). Por otro lado, las comunidades en su conjunto demandan que el agua reservada para el sistema Choclococha —que es trasvasada desde esta zona hacia Ica— esté disponible para sus usos locales y, en consecuencia, que no se amplíe el trasvase con más proyectos, como el canal colector Ingahuasi.

⁸ Su creación data de 1712 cuando don Francisco de Munive «Marqués de Valderíos», adjudicó los parajes de Puchaca y Ccarhuancho a los curacas Lucas Mallma Huencho y Sebastián Quispe (Pacheco, 2009). La comunidad fue reconocida legalmente en 1942 e inscrita en la Dirección de Comunidades Campesinas y Nativas en 1989 (Guerrero, 2011).

Mapa 2. Cuenca del río Ica con el trasvase Choclococha en Alto Pampas (Pilpichaca, Huancavelica)

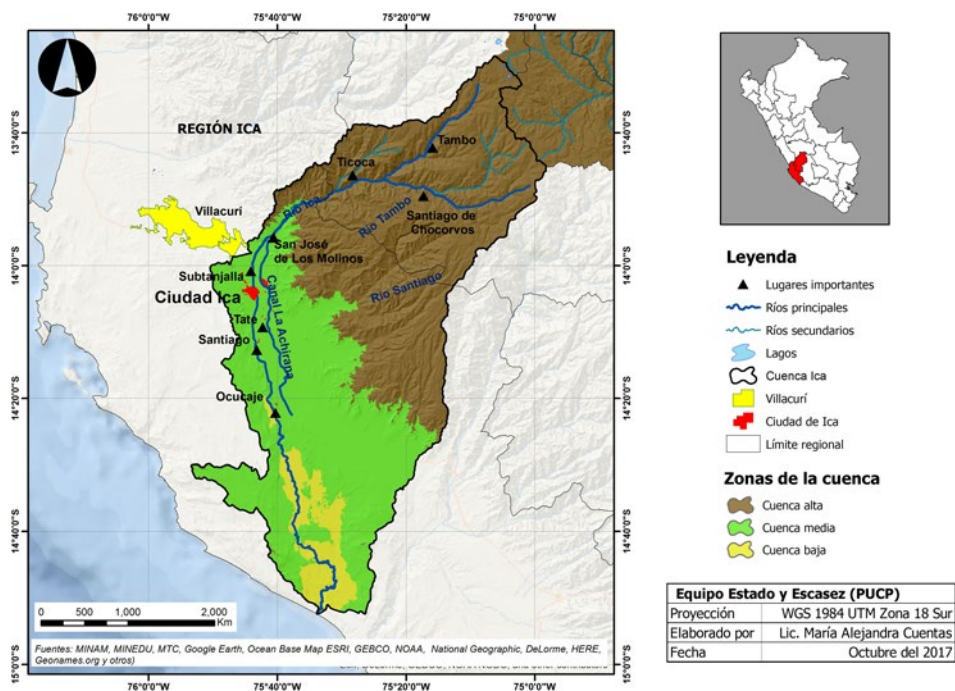


4.2.2. La región de Ica: agroexportación y emergencia hídrica

Esta región se ubica en el centro oeste del país y limita al norte con Lima; al este, con Huancavelica y Ayacucho; al sur, con Arequipa; y al oeste, con el océano Pacífico. El valle de Ica, situado en la zona media y baja de la cuenca, posee un clima cálido, desértico, de tipo subtropical seco (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2009). Su clima es muy apreciado por los agricultores, quienes consideran que es uno de los factores más importantes para obtener buenos productos. De igual manera, la mayor parte de las tierras del valle son de alta calidad agrícola y con condiciones aptas para el riego.

Actualmente, la región es la que presenta los más altos índices de producción agroexportadora y la de mayor crecimiento económico en el país. Así pues, la agroexportación ha permitido el desarrollo del valle y la región⁹.

Mapa 3. La región de Ica



⁹ «Ica es una de las regiones de mayor crecimiento. Pasó de ser la novena economía a nivel nacional en 2002 a ser la séptima en 2008, con una participación de 3,1% en la producción nacional. En ese periodo, el empleo creció 65% y el ingreso promedio de los trabajadores aumentó 120%. La región ocupa el octavo puesto a nivel nacional con una participación de 555 millones de dólares» (Oré & Geng, 2014, p. 270).

El valle cuenta con 37800 hectáreas, de las cuales 30720 estaban dedicadas a la agricultura en 2009. Regar estas tierras requería una cantidad considerable de agua, sobre todo si se tiene en cuenta que la agroexportación del valle en la actualidad produce mayoritariamente espárragos, un cultivo intensivo en agua. Ello ha conducido a un escenario de déficit hídrico, con una declaratoria de emergencia hídrica por parte del Gobierno Regional de Ica, que ha prohibido licencias para nuevos pozos en el año 2009 (El Comercio, 2011; Hepworth, Postigo, Güemes Delgado & Kjell, 2010; Oré, Bayer, Chiong & Rendón, 2014).

En resumen, los territorios donde están ubicadas las regiones de Ica y Huancavelica presentan condiciones físicas, ambientales y sociales muy distintas, las que enmarcan diferencias culturales, procesos económicos productivos y de poder político desiguales que han llevado, en la última década, a las disputas entre ambas por el acceso y control del agua.

5. LOS GRUPOS DE INTERÉS EN ICA Y HUANCAVELICA

Actualmente existe en ambas regiones una gran diversidad de actores e instituciones vinculados directa o indirectamente a la gestión del agua. Sin embargo, hay algunos que ejercen un mayor poder sobre los recursos hídricos a nivel local, regional e incluso nacional. A escala regional, ellos han venido conformando bloques regionales que, en determinadas coyunturas, han consolidado las posiciones de los grupos en cada región e incluso llegaron a tener incidencia a nivel internacional (Oré & Geng, 2014).

Asimismo, han emergido actores externos como la Oficina de Diálogo Social de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) o el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA)¹⁰—para mencionar solo algunos—

¹⁰ Tribunal Latinoamericano del Agua. (s/f). Tribunal Latinoamericano del Agua. Recuperado de www.tragua.com el 9 de mayo de 2016.

que van a ser determinantes en distintas coyunturas, ya sea como forjadores de decisiones, facilitadores del diálogo o como dirimientes.

En el siguiente punto, presentaremos a los principales grupos de interés que están ubicados en ambas cuencas.

5.1. Grupos de interés en Huancavelica

5.1.1. Gobierno Regional de Huancavelica (GORE Huancavelica)

A diferencia de las comunidades, actores tradicionales de la zona altoandina, el gobierno regional es un actor nuevo que apareció en el proceso de descentralización de la administración pública en 2003. Al ser la autoridad máxima en la región, tiene atribuciones legales que la convierten en un actor importante de la gestión de los recursos hídricos. Es importante señalar que muchos de sus representantes tienen relación directa con comunidades campesinas.

5.1.2. Comunidades campesinas del Alto Pampas

Son comunidades dedicadas a la producción de fibra de alpaca. Se declaran afectadas por los impactos del sistema Choclococha y han formado un comité que los representa en estos asuntos. Las principales comunidades son, entre otras, Santa Ana, Choclococha, Santa Inés, Ccarhuancho, Pilpichaca, Libertadores. Este grupo es liderado por la comunidad de Ccarhuancho, que fue la primera en protestar contra el proyecto Ingahuasi.

5.1.3. Comunidades campesinas de Tambo

En la cuenca alta del río Ica hay comunidades campesinas huancavelicanas que se dedican principalmente a una agricultura de subsistencia con productos de panllevar. Estas comunidades, entre las que destacan Tambo, Ayaví, Tambillos y Capillas, no se han articulado en una sola organización, sino que negocian individualmente su principal reclamo: recibir beneficios de la construcción de la presa de Tambo.

5.1.4. Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH)

Es un grupo con representantes de diferentes organizaciones públicas y de la sociedad civil (SNV, IPROGA, entre otras) que apareció entre los años 2008 y 2009¹¹, con el apoyo del gobierno regional, para asistirlo técnicamente, así como a los usuarios de toda la región (ver anexo).

5.2. Grupos de interés en Ica

5.2.1. Gobierno Regional de Ica (GORE Ica)

Al igual que el de Huancavelica, se creó también en 2003, y ha sido un actor importante en el conflicto, al encabezar las demandas de los grupos de interés iqueños, particularmente de los agroexportadores.

5.2.2. Usuarios de riego

Grupo conformado por las juntas de usuarios de aguas superficiales y aguas subterráneas. Lo encabezan los presidentes de la Junta de Usuarios del Río Ica (JUDRI) y la Junta de Usuarios de La Achirana-Santiago de Chocorvos (JURLASCH), así como el gerente técnico de la Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica (JUASVI), organización que tiene un papel muy influyente a distintos niveles (Oré & Geng, 2014).

5.2.3. Proyecto Especial Tambo Ccaracocha (PETACC)

Es un órgano técnico del gobierno regional de Ica encargado de operar el sistema Choclococha y ejecutar sus ampliaciones. Está en contacto directo con las comunidades campesinas, a raíz de los trabajos de mantenimiento del sistema de transvase Choclococha en Huancavelica, así como de los nuevos proyectos de transvase, como el canal de Ingahuasi.

¹¹ Gobierno Regional de Huancavelica. Ordenanza Regional que aprueba la creación del Grupo Técnico Regional del Agua, Pub. L. 146-GOB.REG-HVCA-CR (2009). Huancavelica, Perú: Diario Oficial El Peruano.



Foto 2. Campesinos trabajando en la chacra, Santiago de Chocorvos, provincia de Huaytará (foto de Aldo Ortega).

5.3. Actores externos

No tienen presencia física permanente en la zona, sino temporal o puntual en las regiones de Ica o Huancavelica. Sin embargo, por su posición de autoridad o legitimidad dentro de una institución u organismos nacionales, internacionales o políticos, ejercen distintos tipos de poder en la gestión del agua a nivel nacional o internacional. Entre ellos sobresalen: a) Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI); b) la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); c) la GIZ, dependiente del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo del Gobierno Alemán; y d) el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA), organismo internacional de justicia alternativa, con sede en México, que asume el papel de dirimir controversias relacionadas con la gestión de los recursos hídricos.

Una característica importante de los grupos de interés externos es que, como veremos más adelante, cada uno desempeñó un papel relevante en las distintas etapas del conflicto que atravesaron las regiones de Ica y Huancavelica.

6. EL CONFLICTO: DEL ESTALLIDO LOCAL A UNA «SOLUCIÓN» INTERNACIONAL

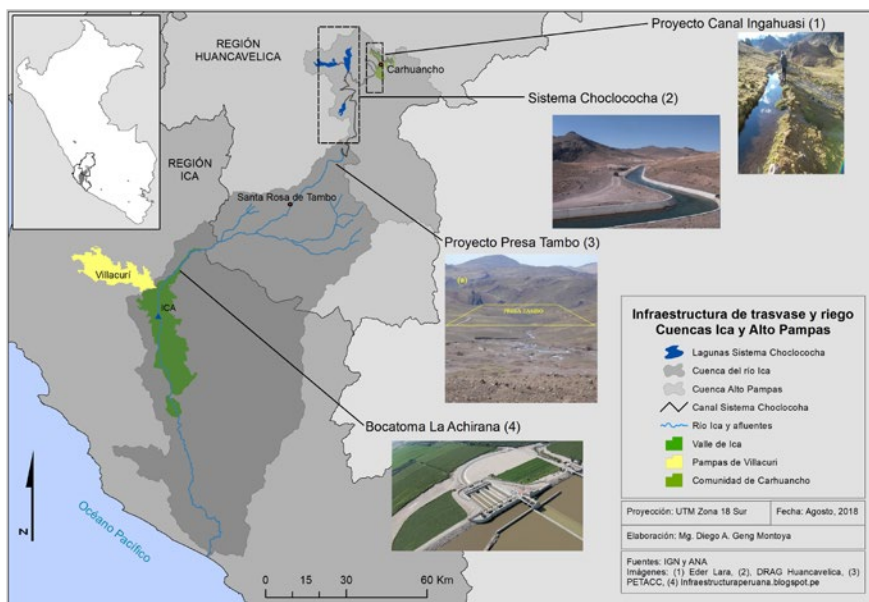
En esta sección y en las que le siguen analizaremos las distintas etapas que atravesó el conflicto entre ambas regiones en el contexto de una nueva institucionalidad regional y local en la gestión del agua y bajo el protagonismo de los nuevos gobiernos regionales. Asimismo, apreciaremos a los grupos de interés de ambas regiones «en acción», desplegando recursos, mecanismos institucionales y distintas formas de disputas y de negociación.

6.1. Los inicios del conflicto: la construcción del trasvase (2005-2008)

La primera etapa del conflicto se produjo en los primeros meses de 2005, cuando el Gobierno Regional de Ica autorizó a la empresa Lahmeyer S.A. la realización de los estudios de factibilidad del proyecto Choclococha Desarrollado-Recrecimiento de la Presa Choclococha y Canal Colector Ingahuasi, el cual tenía como zonas de desarrollo la laguna Choclococha y la subcuenca Ingahuasi, que abastecen de agua a la comunidad de Ccarhuancho¹² en Huancavelica. Esta medida fue tomada ante los primeros indicios de una emergencia hídrica del agua subterránea en el valle de Ica y sin consulta a la comunidad (ver gráfico 1).

¹² Resolución 704-2005-GORE-ICA-PETACC/GG.

Gráfico 1. Obras y proyectos hidráulicos en el territorio: represas, canales y bocatomas



Elaborado por Diego Geng (2017).

A través del Comité de Asuntos Comunales, encabezado por el profesor Silvano Guerrero de la comunidad de Ccarhuanchu, y de las comunidades campesinas presentaron un reclamo al Proyecto Especial Tambo Ccaracochoa (PETACC) por no haberles informado ni consultado sobre la realización del proyecto (Suárez Rojas, 2009)¹³. A partir de este reclamo se produjo una primera reunión a inicios de 2006 en la localidad de Santa Inés, pero las comunidades no llegaron a ningún acuerdo con el PETACC.

¹³ El comité se formó unos años antes para negociar con la empresa minera Buenaventura, que quería extraer oro en la zona, a lo que se opusieron las comunidades (Suárez Rojas, 2009).

Unos meses después, el gobierno central decretó la reserva de 52 MMC¹⁴ para el proyecto Ingahuasi¹⁵, lo que fue aprovechado por el PETACC para continuar los estudios de factibilidad. Las comunidades optaron por exigir la participación del Gobierno Regional de Huancavelica (GORE Huancavelica)¹⁶. A partir de este punto se inició un enfrentamiento entre los gobiernos de ambas regiones en representación de sus intereses y las demandas de sus usuarios. El GORE Huancavelica exigió al GORE Ica que suspenda las actividades en la zona y remita los estudios de impacto ambiental del proyecto para su revisión, pero no obtuvieron respuesta. Al mismo tiempo, el GORE Huancavelica envió comunicaciones a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), para solicitar la derogatoria del decreto supremo, a lo que la PCM se negó (Pacheco, 2009).

6.2. Enfrentamientos y mesa de diálogo con el gobierno central

En este contexto se produjeron enfrentamientos entre los pobladores, el PETACC y la empresa consultora encargada de los estudios (Grupo GEA, 2012). El conflicto se agravó cuando las autoridades del proyecto y el Gobierno Regional de Ica acusaron de terrorismo a los comuneros, como se aprecia en el siguiente testimonio:

Los comuneros nunca han ingresado a las instalaciones del PETACC, tampoco han destruido maquinaria alguna. Frente a reiterados reclamos de autoridades comunales por maltrato a los espacios comunales, las autoridades del proyecto y GORE Ica intentaron silenciar acusándolos de «terrorismo» en el juzgado de Castrovirreyna (testimonio de Silvano Guerrero, en ACCIH GIZ, 2015, p. 7).

¹⁴ MMC: Millones de metros cúbicos.

¹⁵ Decreto supremo 039-2006-AG.

¹⁶ En ese entonces, Salvador Espinoza Huároc estaba culminando su periodo como presidente regional (enero 2003-diciembre 2006).

El Gobierno Regional de Huancavelica solicitó la intervención del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y juntos organizaron una reunión en el distrito de Pilpichaca el 7 de octubre de 2006, en la que participaron las comunidades, el municipio, la Mesa de Gestión del Agua de Huancavelica¹⁷(MEGAH), el Gobierno Regional de Ica y el PETACC (ACCIH GIZ, 2015; Suárez Rojas, 2009).

En la reunión las comunidades expusieron su malestar por las actividades del PETACC y su negativa a permitir que continúe el proyecto debido a los posibles impactos ambientales que podría ocasionar; los comuneros amenazaron con tomar la laguna Pultocc —que da agua a la cuenca del río Pisco— si no se tomaban en serio sus demandas (Suárez Rojas, 2009). El pliego de reclamos, presentado en nombre de todas las comunidades, exigía una indemnización por los daños causados por el sistema Choclococha, la asignación de un canon hídrico, retirar las denuncias contra los comuneros¹⁸ y la derogatoria del decreto que reservaba agua para Ica¹⁹. En respuesta, el PETACC señaló que no podían dejar de lado los estudios porque ya le habían pagado un millón de nuevos soles a la empresa Lahmeyer S.A. (ACCIH GIZ, 2015).

El único acuerdo que se logró en este encuentro fue la conformación de una Comisión Central de Manejo de Cuenca con la participación de los gobiernos regionales de Ica, Huancavelica y las comunidades, según RM 1050-AG, que a la postre no se constituyó. En noviembre del mismo año, luego de una reunión entre la PCM, el CND y los gobiernos regionales, se intentó conformar una comisión para hacer un Plan Maestro de Manejo Integral de la Cuenca del Río Ica²⁰. Sin embargo, la comisión se desactivó después de cuatro reuniones debido

¹⁷ En 2005, con apoyo de SNV, IPROGA y otras organizaciones locales, se formó la mesa con un grupo de especialistas en recursos hídricos y funcionarios de organismos públicos ATDR y PRONAMACH, para abordar los problemas de agua en la región.

¹⁸ El PETACC lo hizo al año siguiente.

¹⁹ Acta de Reunión Especial de los gobiernos de Ica y Huancavelica (2006). Distrito de Pilpichaca: 7 de octubre.

²⁰ RM 396-2006-PCM.

a la falta de financiamiento. El artículo 6 de aquella resolución impedía el uso de fondos públicos (Suárez Rojas, 2009).

6.3. Protagonismo político del presidente regional de Huancavelica

El fracaso de la intervención de organismos nacionales fue aprovechado por la nueva administración del GORE Huancavelica. Esta estaba encabezada por Federico Salas²¹, un ex alcalde provincial de Huancavelica con una larga y controvertida trayectoria política²², que ganó las elecciones con un discurso de apoyo a las comunidades en la lucha por el agua. Con la aparición de Salas se abrió una nueva fase turbulenta del conflicto.

En mayo de 2007, Salas solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros una nueva mesa de diálogo para negociar la inclusión de huancavelicanos en el directorio del PETACC, pero Ica se opuso. A fines de dicho mes, convocó una reunión en el centro poblado de Santa Inés —en el distrito de Pilpichaca, cerca al Sistema de Choclococha—, con el objetivo de declarar que, si no se les permitía una gestión mancomunada del agua, cortarían su flujo. Estas declaraciones no fueron apoyadas por la MEGAH.

[Salas] Vio como una posibilidad usar el recurso hídrico, porque es un tema nacional y abanderarse como el hombre que lidera, porque Huancavelica sea reconocida, etcétera, etcétera. Eso también fue mal utilizado y, la verdad, felizmente, la población de Huancavelica se dio cuenta y nosotros como grupo técnico sacamos cuerpo y nunca

²¹ Fue elegido presidente regional para el periodo enero 2007-diciembre 2010.

²² Federico Salas, empresario y político huancavelicano, tuvo presencia activa en el escenario político nacional en la década de 1990, al organizar la «cabalgata del hambre» desde Huancavelica hasta Lima (1997), con el fin de tratar de llamar la atención sobre la situación de pobreza del departamento (Centurión, 1997). En el año 2000, en los últimos meses del gobierno de Fujimori, fue nombrado primer ministro. En 2005 fue sentenciado por problemas de corrupción a tres años de prisión suspendida y al impedimento de ejercer cargos públicos por dos años. Para poder postular al GORE Huancavelica, presentó un hábeas corpus (https://es.wikipedia.org/wiki/Federico_Salas).

hemos respaldado eso. Porque sabíamos que eso tenía un propósito totalmente político y dijimos «así no se resuelve»²³.

El conflicto llegó a su clímax cuando la Procuraduría Regional de Huancavelica entabló una demanda contra el gobierno central y el Gobierno Regional de Ica para la derogatoria de los decretos que afectaban la cuenca alta del Pampas (Suárez Rojas, 2009). A pesar de ello, los comuneros sospechaban de las intenciones del presidente regional, a quien acusaron de haberse reunido con el PETACC y de haber abandonado sus demandas. La desconfianza de las comunidades y la desconexión del gobierno regional con los huancavelicanos llevaron a una serie de movilizaciones y medidas, que incluyeron el pedido de vacancia del presidente regional.

Con gritos que pedían la vacancia de Salas se inició el enfrentamiento con el escaso contingente policial de 120 efectivos que, con bombas lacrimógenas y perdigones, no pudo contener a la encendida turba. [...] La vacancia de Federico Salas es la mayor exigencia de los pobladores de la región. Pero también figura como punto central la transferencia del proyecto de irrigación Tambo-Ccaracocho, ahora en manos del gobierno regional de Ica (Faura, 2007).

Las movilizaciones se caracterizaron por ser masivas y violentas. Si bien no lograron la vacancia del presidente regional, este perdió la confianza de los ciudadanos y, por ende, quedó aislado y relegado de las acciones del conflicto.

6.4. La escala internacional: el fallo del Tribunal Latinoamericano del Agua

En medio de las protestas, el presidente Alan García anunció que el proyecto Inghuasi era de interés nacional y que debían agotarse todos

²³ Miembro del Gobierno Regional de Huancavelica (2014). Entrevista. Huancavelica: 4 de agosto.

los medios posibles para realizarlo. Las comunidades hicieron sentir su voz de protesta por la decisión del gobierno central y endurecieron su posición, pues sentían que cada vez les quedaban menos espacios institucionales a los cuales recurrir: estaban distanciados del presidente del Gobierno Regional de Huancavelica y el gobierno central presionaba a favor del proyecto.

No obstante, desde abril de 2007, las comunidades habían iniciado los procedimientos para recurrir al Tribunal Latinoamericano del Agua²⁴ (TLA), con la ayuda técnica, legal y económica de organizaciones no gubernamentales²⁵. El 8 de octubre la demanda fue aceptada por el TLA, que el 11 de octubre emitió su fallo, el cual ordenaba la paralización de la obra, la indemnización de las comunidades, la realización de un estudio de impacto ambiental (EIA), entre otros.

Si bien, el fallo del TLA no era legalmente vinculante, la llamada de atención al gobierno regional de Ica, al PETACC y al gobierno central contribuyó a la paralización de las obras, y posteriormente propició una actitud más abierta al diálogo (Pacheco, 2010a). Entre noviembre y diciembre de 2007 la MEGAH y el PETACC realizaron actividades conjuntas para promover un mejor clima de negociación²⁶.

Entre mayo y junio del mismo año, técnicos de los gobiernos regionales de Ica y Huancavelica acordaron dotar de presupuesto y ampliar el número de miembros del comité creado en 2006 para la elaboración de un Plan Maestro, realizar un Proyecto de Adecuación y Manejo

²⁴ «[...] instancia internacional, autónoma e independiente, de justicia ambiental, creada con el fin de contribuir a la solución de controversias relacionadas con los sistemas hídricos en América Latina. [...] La legitimidad de este tribunal deriva tanto del carácter moral de sus resoluciones, así como del fundamento jurídico en que se basan. Los convenios, declaraciones y tratados internacionales sobre protección del ambiente son prioritarios en el accionar de esta instancia» (Tribunal Latinoamericano del Agua, s/f).

²⁵ CEPES-Huancavelica, la MEGAH, Mesa del Grupo de Agua de Huancavelica, CODEHICA, el Centro Bartolomé de las Casas y Concertación (Pacheco, 2010a).

²⁶ Estas actividades incluyeron reuniones en el Ministerio de Agricultura y el Congreso de la República.

Ambiental (PAMA) y ampliar el EIA del proyecto a la zona de influencia del canal (Grupo GEA, 2012). Sin embargo, recién a mediados de 2009 se logró el acuerdo definitivo para poner en marcha los estudios técnicos del PAMA.

En síntesis, el aspecto más resaltante de esta primera etapa del conflicto es la capacidad de las comunidades campesinas de Huancavelica para articularse a múltiples escalas regionales e internacionales, basadas en una estrategia de construcción de redes de las comunidades de Alto Pampas. Esta estrategia no encontró respuestas desde los iqueños, quienes recurrieron a acciones legales más convencionales pero menos contundentes políticamente. De esta forma, a inicios de 2009, las comunidades de Huancavelica se erigían como un grupo con capacidad de negociación frente a los iqueños, lo que no había ocurrido en todos los años de funcionamiento del sistema de Choclococha, cuyos inicios datan de 1959.

7. CONFLICTO ENTRE REGIONES: RETOS PARA LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

El conflicto ingresó a una segunda etapa en el periodo 2008-2009, en un contexto complejo por una serie de cambios institucionales a nivel nacional, regional y local en la gestión del agua. Ello a raíz de la creación del Sistema Nacional de Recursos Hídricos y de la Autoridad Nacional del Agua en el 2008 y la promulgación de la nueva Ley de Recursos Hídricos en 2009.

De esta forma, una nueva institucionalidad comenzó a ejecutarse desde 2010, en la cual se planteaba la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) y la creación de los consejos de recursos hídricos en las diversas cuencas del país

El cambio de normatividad llegó con la introducción de nuevos mecanismos de gestión de los recursos hídricos. A nivel regional y local, se crearon las Autoridades Administrativas del Agua (AAAA)

y las Autoridades Locales del Agua (ALA) (ver cuadro 2). La Autoridad Nacional del Agua inició una campaña sobre dos reformas a nivel de la cuenca, alineadas con los principios de eficiencia y participación de la ley. Una de ellas era la formalización de los usuarios de la parte alta de la cuenca de Ica (comunidades de Tambo), mientras que la segunda era acerca de la formación del Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca del río Ica, junto a cinco cuencas más, como objetivos del programa de modernización de la ANA.

Cuadro 2. Cambios normativos e institucionales en la gestión de los recursos hídricos

Escala Nacional	Escala Regional Cuenca del Río Ica	Escala Regional Cuenca del Río Pampas
Creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) Sistema Nacional de Recursos Hídricos (2008) Ley de Recursos Hídricos 29338 (marzo 2009) Creación de la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) Creación de las Autoridades Locales de Agua (ALA) Plan de Modernización de los Recursos Hídricos	Creación de la Autoridad Local del Agua de Ica (ALA Ica) Creación de la Autoridad Local del Agua Río Seco (ALA Río Seco) Creación de Autoridad Administrativa del Agua Cháparra Chíncha (AAA Cháparra-Chíncha) Se crea la Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas (JUASVI)	MEGAH se transforma en el Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH) ²⁷ Creación de la Autoridad Local del Agua Bajo Apurímac

Fuentes: Autoridad Nacional del Agua (2008), Gobierno Regional de Huancavelica, 2009, Ley de Recursos Hídricos, 2009; Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, 2010²⁸.

²⁷ La Ordenanza Regional 146-GOB.REG-HVCA-CR define al GTRAH como «instancia administrativa de coordinación, consultivo y concertación, orientadas a la conservación y uso sostenible del agua y formulación de políticas generales sobre gestión integral de los recursos hídricos en base a la legislación nacional vigente». (Gobierno Regional de Huancavelica, 2009, p. 181).

²⁸ Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, Pub. L. DS 001-2010-AG (2010). Perú: Presidencia de la República.

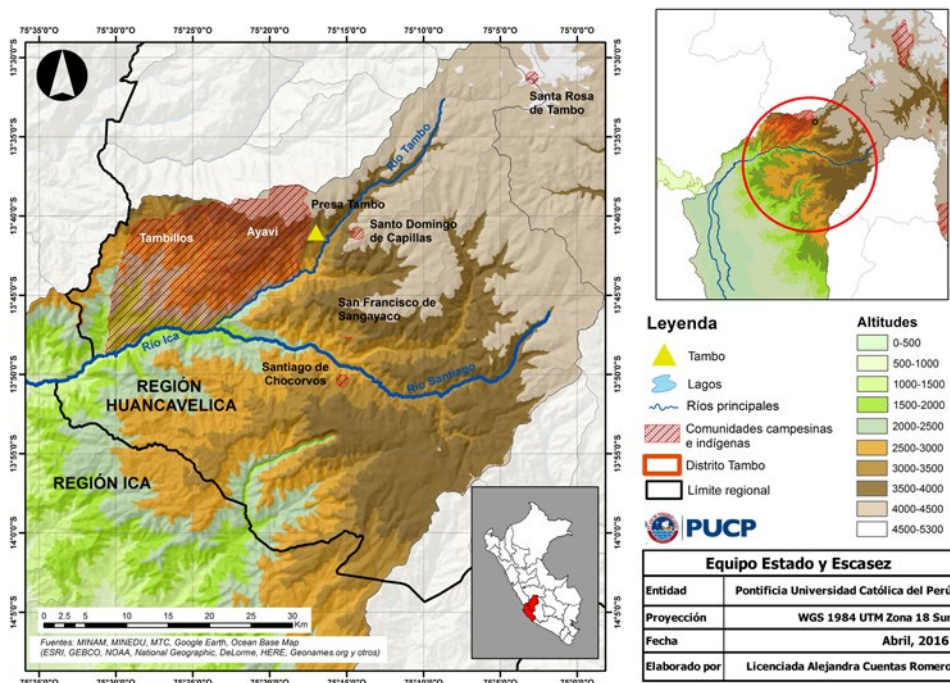
7.1. Intentos de formalización de derechos de agua: la comunidad de Tambo

La ALA Ica, la nueva institución local del agua, impulsó la creación de una junta de usuarios de agua en la subcuenca del río Tambo, ubicada en la zona alta de la cuenca de Ica, de modo que pudieran controlar la dotación del agua para riego como una junta de usuarios de la costa.

Los comuneros se resistieron porque consideraban que agruparse en una junta los obligaría a pagar una tarifa que ellos creían injusta —en un medio donde es el trabajo comunal el que otorga los derechos de agua— y porque sospechaban que la ALA Ica podía imponerles dotaciones menores a las que tenían, para favorecer a los regantes de la cuenca baja (Guevara, 2014).

Las comunidades del río Tambo habían participado en la primera etapa del conflicto por el agua entre ambos gobiernos regionales, apoyando a las comunidades del Alto Pampas de Huancavelica. Sin embargo, a diferencia de la oposición total de la comunidad de Ccarhuancho y el resto de comunidades de Huancavelica a los proyectos de infraestructura como el trasvase, las comunidades de Tambo querían forzar una negociación para obtener beneficios de la presa que se iba a construir en su territorio. Se trataba de la presa de Tambo: un reservorio de 50 MMC para regular las aguas que vendrían del sistema Choclococha y del canal Ingahuasi. Las comunidades de Tambo pugnaron con el PETACC por obtener un volumen de agua determinado e inversiones que les permitieran desarrollar su agricultura y otras actividades. Esta posición fue considerada ambigua por las comunidades del Alto Pampas, lo que afectó la confianza entre ambas comunidades.

Mapa 4. Presa Tambo en Huancavelica



Elaborado por la licenciada Alejandra Cuentas, Proyecto Estado y Escasez PUCP (2016).

7.2. Intentos para la creación de los Consejos de Recursos Hídricos

El Consejo de Recursos Hídricos, según la nueva Ley de Recursos Hídricos, es un espacio de diálogo entre los actores vinculado a la gestión del agua en una cuenca hidrográfica. Se forma por iniciativa de los gobiernos regionales con jurisdicción en la cuenca, los cuales deben llevar a cabo un proceso técnico y participativo para, primero, caracterizar el territorio de la cuenca y, segundo, involucrar a los actores en su conformación y funcionamiento.

La ley contempla que:

Los consejos de recursos hídricos son espacios institucionales de diálogo entre los actores vinculados a la gestión del agua en una cuenca hidrográfica a fin de llegar a consensos tomando acuerdos y comprometiéndose con la implementación de las acciones en sus respectivas cuencas. A través del consejo, los actores de la cuenca participan en la planificación, coordinación y concertación para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos, mediante el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca. El Consejo debería formarse bajo iniciativa de los gobiernos regionales con jurisdicción en la cuenca, los cuales llevarán a cabo un proceso técnico y participativo para, primero, caracterizar el territorio de la cuenca y, segundo, involucrar a los actores en su conformación y funcionamiento (ANA, 2009)²⁹.

En el proceso de formación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del río Ica, el GTRAH tuvo una participación destacada, pues apostó por este organismo como un espacio futuro para las negociaciones entre iqueños y huancavelicanos. Para tal propósito, contribuyó con la difusión de información y la organización de reuniones para abordar el tema. Sin embargo, se encontraron con un gobierno regional debilitado y de salida, y con el escepticismo de las comunidades sobre las posibilidades reales de que el consejo sea un espacio participativo.

Desde Ica hubo presiones para acelerar el proceso, dado que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) ofrecían financiamiento a las primeras seis cuencas que formarían un consejo. Las condiciones de conflictividad en las cuencas altas del río Pampas y del río Ica, junto a problemas internos del Gobierno Regional de Huancavelica, no permitieron que prospere la formación del consejo en las fechas previstas, lo que ocasionó que se perdiera el

²⁹ Promulgación de la Ley de Recursos Hídricos 29338. Autoridad Nacional del Agua, 2009.

financiamiento y se alimentara la desconfianza entre ambos gobiernos regionales (Guevara, 2014; Oré & Geng, 2014).

En 2011, se realizaron elecciones para nuevos gobiernos regionales. En Huancavelica ingresó Maciste Díaz, exalcalde de Tayacaja, como nuevo presidente regional. Llegó al poder mostrando interés en la gestión de los recursos hídricos y en la solución del conflicto; sin embargo, en sus primeros meses se truncó la creación del consejo y posteriormente se vio envuelto en problemas internos que le quitaron iniciativa³⁰. Luego vinieron acusaciones por corrupción y por no apoyar decididamente la lucha por el agua, con lo cual su gestión se vio debilitada.

En este contexto, el grupo impulsor del Consejo de Cuenca del río Ica y el GTRAH asumieron mayor protagonismo³¹. Durante 2012, realizaron encuentros con las comunidades para avanzar con los procesos de formación del consejo y negociación del conflicto; su idea era instalar el consejo para que sirviera de espacio de deliberación en el conflicto, tal como expresa el espíritu de las normas y como proponían la ALA Ica y la AAA Cháparra-Chincha.

Al inicio, las comunidades estaban renuentes porque desconfiaban de la ALA Ica y la AAA Cháparra-Chincha, pero fueron cambiando de opinión cuando vieron que el consejo podía servir como un espacio en el que podían expresar sus demandas y tomar decisiones sobre la gestión de los recursos hídricos en la cuenca. Pero cuando esto ocurrió

³⁰ En los últimos meses de la gestión de Alan García se aprobó la creación de la Universidad de Tayacaja en Huancavelica, lo que fue observado por algunos sectores como amenaza al presupuesto de la Universidad Nacional de Huancavelica (Janampa, 2011). Los enfrentamientos con la policía tuvieron como resultado numerosos heridos y algunos fallecidos, lo que resultó en el pedido de vacancia del presidente regional.

³¹ De acuerdo con las normas de creación de los Consejos de Cuenca, cada gobierno regional integrante de una cuenca formaría un grupo impulsor. Este sería el encargado de liderar el proceso, realizar estudios técnicos de la cuenca y organizar talleres de sensibilización para obtener el consentimiento de los usuarios.

surgió un problema: las normas impedían que las comunidades campesinas del Alto Pampas de Huancavelica formaran parte del Consejo de Recursos Hídricos de Ica.

7.3. Limitaciones normativas a la creación de los consejos

El consejo solo podía ser integrado por usuarios de una cuenca natural, de acuerdo con el número de gobiernos regionales que existen en el territorio³². Por tanto, integrar a las comunidades del Alto Pampas, que pertenecía al Gobierno Regional de Huancavelica, representaba un problema legal y de representatividad. Sin embargo, los grupos impulsores y las autoridades del agua acordaron que la participación de un representante de Huancavelica era necesaria, aunque solo tendría la calidad de observador.

La creación de un Consejo de Cuenca del Pampas-Apurímac, zona que colinda con Huancavelica, fue una propuesta alternativa que surgió del grupo impulsor del consejo de cuencas. Este proceso requería la participación de los gobiernos regionales y de los usuarios. En tal sentido, la formación de este consejo necesitaba el apoyo de los gobiernos regionales de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, así como una multiplicación de esfuerzos del GTRAH y el soporte técnico de la Autoridad Local del Agua Apurímac. La ALA inició un proceso de sensibilización que no tuvo mayores resultados³³, pues las comunidades del Pampas estaban más interesadas en participar en el Consejo de Recursos Hídricos del río Ica.

³² Si el consejo estuviera bajo la jurisdicción de un solo gobierno regional, estaría integrado por un mínimo de siete miembros (representantes de usuarios, organismos públicos, entre otros). Si fueran dos o más gobiernos regionales, el mínimo de representantes se multiplicaría por el número de gobiernos regionales participantes. La incorporación de más representantes (comunidades campesinas y nativas, proyectos especiales y otros) se daría según el artículo 26 del reglamento de Ley de Recursos Hídricos.

³³ En 2013 se formó el grupo impulsor de Ayacucho (Resolución Ejecutiva Regional 160-2013-GRA/PRES, del 4 de marzo de 2013) y en 2014 se presentó el Plan de Trabajo.

7.4. Un organismo facilitador: intentos de mediación

En este escenario, cobró importancia el proyecto de Adaptación al Cambio Climático en Ica y Huancavelica (ACCIH) de la GIZ, que se inició en 2012 y que tenía como uno de sus objetivos promover el diálogo entre los actores de la cuenca como una manera de mejorar la gestión sostenible de los recursos hídricos (ACCIH GIZ, s/f).

El proyecto abrió espacios de encuentro entre los actores en conflicto de ambas regiones, lo que dio como resultado un acercamiento entre ellos. El logro de acuerdos parecía tener un horizonte a mediano plazo, pues se estaba volviendo evidente hacer concesiones para lograr beneficios mutuos. El 27 de marzo de 2014, la GIZ realizó un taller con especialistas de los grupos impulsores de Ica y Huancavelica (La Voz de Ica, 2014). Entre los acuerdos tomados figuraba una futura reunión para el 23 de mayo en Huaytará, en la que se tocarían puntos sensibles, como el número de representantes del consejo, el financiamiento y la elaboración de una agenda para abrir la discusión a otros temas importantes de la cuenca.

7.5. Injerencia del Ejecutivo y paralización del diálogo

Sin embargo, la reunión no pudo llevarse a cabo. El 15 de abril, en la provincia de Palpa de la región Ica, el ministro de Agricultura anunció una inversión de S/ 650 millones para la ejecución de proyectos de infraestructura hidráulica (MINAGRI, 2014), entre ellos los del afianzamiento hídrico del valle de Ica. Los huancavelicanos respondieron cortando todo diálogo con los iqueños. Luego, el presidente regional de Huancavelica exigió un «espacio de diálogo del más alto nivel entre Huancavelica e Ica, con la mediación de la Presidencia del Consejo de Ministros»³⁴.

³⁴ Gobierno Regional de Huancavelica (2014). Presidente regional de Huancavelica rechaza anuncio del ministro. Recuperado de <http://www.regionhuancavelica.gob.pe/region/index.php/home/noticias/noticias-abril-2014/4122-presidente-regional-de-huancavelica-rechaza-anuncio-de-ministro> el 24 de abril de 2014.

El 25 de abril, las comunidades campesinas del Alto Pampas enviaron una carta al presidente del Consejo de Ministros René Cornejo y al ministro de Agricultura y Riego Juan Manuel Benites, en la que exponen lo siguiente:

Todos los [proyectos] referidos son para atender la creciente demanda hídrica de la actividad agroexportadora de la región Ica y no considera ni atiende las necesidades de las poblaciones campesinas de las partes altas y medias de Huancavelica ni la participación de nuestro Gobierno Regional en la gestión del agua.

[...] Igualmente para manifestarle, Señor Ministro que forzar dichos proyectos al margen de la Ley [de Consulta Previa] y sin considerar la participación nuestra, solamente ocasionará la agudización del conflicto y la alteración de la paz social (Comunidades Alpaqueras del Sistema Choclococha-Huancavelica, carta 002 COM.CAMP/INDIG.SIST.CHOCLOCOCHA-HVCA-2014).

Como desenlace de estos intercambios de declaraciones, el proceso de formación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca (CRCH) de Ica se paralizó por completo. Los huancavelicanos perdieron toda confianza en la ANA y cualquier organismo suyo, y pidieron que la PCM sea el mediador de toda negociación con Ica, pero no encontraron respuesta.

En síntesis, en esta segunda etapa del conflicto, los intentos por formar el Consejo de Recursos Hídricos en la cuenca de Ica abrieron un espacio de diálogo. Sin embargo, no logró crearse el consejo por el carácter poco participativo del proceso, los problemas internos en el gobierno regional de Huancavelica y el accionar del gobierno central. Asimismo, los cambios institucionales en la gestión del agua —las nuevas autoridades regionales y locales de la gestión del agua— también tuvieron incidencia en el conflicto Ica-Huancavelica.

En esta etapa, actores externos como el GTRAH y la GIZ cumplieron un interesante rol en la búsqueda de mediación y consenso.

El éxito que tuvieron demostró que era posible lograr acercamientos entre ambos gobiernos regionales y que las demandas de los grupos de interés podían confluír. Fue más bien la acción del gobierno central, que vino a reafirmar las diferencias profundas entre los grupos de interés, lo que reveló que el diálogo requería organizaciones e instituciones que tuvieran los recursos y una gran solidez institucional.

8. NUEVOS GOBIERNO REGIONALES, NUEVO ESCENARIO

En 2015 cambiaron los gobiernos regionales. En Ica fue elegido Fernando Cillóniz por el partido fujimorista Fuerza Popular, representante político de los agroexportadores iqueños, quien prometía resolver los conflictos con Huancavelica e iniciar los proyectos de infraestructura de trasvase, pero con una estrategia novedosa para Ica: aceptar los perjuicios ocasionados a Huancavelica, compensarlos y desde ahí construir una «hermandad del agua».

Aquí no hay dueños de agua, no hay dueños de derechos. Aquí Ica y Huancavelica se hermanan para siempre, de igual a igual. Pido perdón por lo que pueda haber pasado hace años.[...] No entiendo qué pueden haber pensado quienes pretendían agua en la parte baja sin irrigar antes la parte alta. Eso se acabó. La parte alta se desarrolla primero, la parte alta es mucho más seca que la parte baja³⁵.

En Huancavelica fue elegido Glodoaldo Álvarez, invitado del partido Fuerza Popular, educador, exsecretario del SUTEP-Acobamba y líder del movimiento Ayllu, quien prometió solucionar el conflicto y lograr que se atiendan las demandas de las comunidades:

Hay que reivindicar la parte alta, hay que cosechar agua, hay que sembrar agua, hay que criar agua, hay que compartir agua.

³⁵ «Ica y Huancavelica hermanos de agua». Recuperado el 9 de abril de 2016, de https://www.youtube.com/watch?v=fZN_WZJ76JQ

Hay que formar mayores condiciones de riqueza hídrica. No me van a escarbar ni un centímetro cuadrado si no hay diálogo, si no hay concertación, si no hay trato, si no hay trabajo planificado. Juntos, ustedes y nosotros³⁶.

Un tema que debe ser resaltado sobre ambos presidentes regionales es que les otorgaron a sus respectivas gerencias de recursos naturales un protagonismo importante en la toma de decisiones. En ambos casos estos organismos públicos fueron ocupados por funcionarios con experiencia y amplio conocimiento de la problemática que enfrentaban. Así pues, su actuación ha sido crucial en esta nueva etapa, pues han liderado los equipos técnicos que proponen alternativas para la solución del conflicto y también han encabezado diálogos con los grupos de interés regionales para alinear agendas.

8.1. Vaivenes en el diálogo

El inicio del gobierno de Álvarez fue turbulento debido a la presión de las comunidades que estaban esperando la respuesta de la PCM para la mesa de diálogo y por la sospecha entre algunos de los comuneros de que su alianza electoral con el fujimorismo influyera en las decisiones del gobernador. El clima de conflictividad aumentó cuando a inicios de febrero los comuneros anunciaron una movilización para tomar Choclococha:

No vamos a permitir que toquen las lagunas. [...] Nosotros vamos a estar hasta las últimas consecuencias, no vamos a permitir realmente lo que están imponiendo de arriba, o el gobierno de Ica, o en todo caso, si el gobierno de Huancavelica no tiene una posición firme a nuestra posición y a la posición de las comunidades, nosotros definitivamente vamos a tomar otras medidas más drásticas.

³⁶ «Gobernador de Huancavelica se dirige a representantes de Comunidades Campesinas». Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=3yWRgEwPsac> el 9 de abril de 2016.

[...] Si ellos ponen radicalmente su posición, nosotros también vamos a hacerlo³⁷.

El gobierno regional respondió apoyando el reclamo de las comunidades —envió una carta a la PCM pidiendo una mesa de diálogo— y propuso una serie de medidas alternativas a la realización de Ingahuasi: la construcción de un reservorio aguas abajo del territorio de las comunidades, inversión en remediación ambiental a través del PAMA —propuesta anteriormente—, la puesta en marcha de mecanismos de retribución por servicios eco sistémicos, entre otras.

El reclamo de una mesa de diálogo de alto nivel fue atendido recién a finales de febrero de 2015, cuando la primera ministra Ana Jara convocó a los presidentes regionales y las comunidades a una reunión en Lima. El acuerdo más importante que se logró fue constituir dos mesas de diálogo paralelas, una sobre desarrollo y otra sobre gestión del agua.

Para inicios de marzo, los ímpetus de movilización habían menguado. El Gobierno Regional de Huancavelica estuvo muy activo en aquellos días: realizó varias reuniones de validación de instrumentos de gestión ambiental producidos por el Programa de Desarrollo Económico Sostenible y Gestión Estratégica de los Recursos Naturales (PRODERN) de la cooperación belga (CTB Perú) y el Ministerio del Ambiente (MINAM), así como reuniones de coordinación de la Comisión Ambiental Regional y la reactivación de los grupos impulsores de la cuenca del río Ica y el río Pampas.

El diálogo parecía encaminado hasta que, a inicios de marzo, en el distrito iqueño de Ocucaje, la primera ministra Jara y el presidente Humala afirmaron que los proyectos de infraestructura de trasvase se realizarían sí o sí. El presidente cerró su discurso diciendo: «Quiero trabajar como un soldado más de Ica» (Allauca, 2015). La reacción fue similar a

³⁷ Presidente de FERCAMH y COMARCCAH (2015). Entrevista. Huancavelica: 16 de febrero. FERCAMH es el acrónimo para Federación Regional de Criadores de Camélidos Andinos de Huancavelica. COMARCCAH corresponde a Confederación Macro Regional de Criadores de Camélidos Andinos de Huancavelica.

la de ocasiones anteriores: se interpuso un fuerte reclamo y se enfriaron las relaciones; sin embargo, los procesos de negociación no llegaron a paralizarse del todo y los gobiernos regionales continuaron conversando.

Por su parte, la Autoridad Nacional del Agua entró a tallar en el problema con el Programa de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (PMGRH) y el planteamiento de que todo conflicto debía resolverse en el consejo. Así, enviaron a un consultor para que participe de la mesa de diálogo y, en paralelo, fomenta la conformación del Consejo. No obstante, no tuvo éxito, debido a que en ese momento la mayoría de los grupos de interés veía a la mesa de diálogo como el espacio más importante de negociación.

8.2. Nuevas propuestas que dieron origen al Diálogo por el Agua

Los gobiernos regionales lograron mantener el diálogo a través de propuestas y voluntad de negociar. A finales de 2015, el Gobierno Regional de Ica logró establecer varios acuerdos para iniciar Agua Grande, que consistía en una serie de proyectos birregionales de dotación de agua para Ica, la remediación ambiental para Huancavelica por la demanda de las comunidades del Alto Pampas y la creación de una instancia de gestión del agua en la zona del trasvase diferente al Consejo de Cuenca. Cabe resaltar que el PETACC había pasado de ser un órgano técnico autónomo a depender de la Dirección Regional Agraria de Ica, lo que restringía sus operaciones a los límites regionales³⁸.

Durante 2016 y 2017 se continuaron sosteniendo reuniones en la Mesa de Diálogo por el Agua entre Ica, Huancavelica, la Presidencia del Consejo de Ministros y las comunidades, para concretar los acuerdos ya mencionados. El principal obstáculo fue la creación de un organismo de gestión de la cuenca alta del Pampas. Desde los inicios del conflicto, las comunidades y el Gobierno Regional de Huancavelica lucharon para obtener espacio en el directorio del PETACC para poder tomar

³⁸ Ver la Cronología de la Mesa de Diálogo por el Agua al final del capítulo.

decisiones en la gestión del trasvase; sin embargo, los obstáculos legales para reformar el PETACC eran abundantes, siendo más sencillo constituir un nuevo ente —de ahí el cambio de estatus de este organismo—. No obstante, la nueva entidad birregional, conocida como Comité Ecosistémico, también presentó inconsistencias legales en su diseño y podría superponerse al Consejo de Cuenca. A pesar de estos problemas, las comunidades respaldan la creación del Comité Ecosistémico, pues pensaron que con él lograrían autonomía para manejar sus recursos.

Finalmente, las Mesas de Diálogo por el Agua dieron como resultado, a fines de 2017: la creación de la Mancomunidad Regional Huancavelica-Ica (MANRHI), la transferencia del Proyecto Especial Tambo Ccaracocha a la Mancomunidad, la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Tambo-Santiago-Ica y la implementación del Mecanismo de Retribución de Servicios Ecosistémicos en la cuenca del río Ica y el trasvase del Alto Pampas³⁹.

9. LAS DISTINTAS CARAS DEL CONFLICTO POR EL AGUA

Diferenciar el conflicto en tres etapas nos permite observar las características de los grupos de interés, la dinámica de los procesos en los que actúan y los mecanismos institucionales a los que apelan, de modo tal que podemos describir mejor la gobernabilidad de la cuenca en distintos tiempos y a distintas escalas.

La primera etapa del conflicto se caracterizó por la articulación de múltiples escalas por parte de las comunidades campesinas, desde sus redes locales hasta sus redes internacionales, para legitimar sus reclamos. Se inicia en un escenario de confrontación total, con representación local asumida por las mismas organizaciones comunales y sus respectivos líderes (particularmente, la Comunidad de Ccarhuancho), así como una acción independiente de cualquier tipo de alianza más allá de las constituidas entre comunidades.

³⁹ Ver la Cronología de la Mesa de Diálogo por el Agua al final del capítulo.

Posteriormente el conflicto alcanza un nivel nacional con la puesta en marcha de la mesa de diálogo convocada por la PCM, con la consecuente formación de bloques regionales a partir de grupos de interés establecidos: Gobierno Regional de Huancavelica y comunidades campesinas del Alto Pampas, frente a los agroexportadores y al Gobierno Regional de Ica.

Finalmente se produce el quiebre del grupo de comunidades-gobierno regional. Las comunidades recompusieron sus redes al afianzar sus lazos con las ONG e instituciones internacionales, con lo cual lograron que una instancia internacional respalde sus demandas frente al gobierno nacional y regional.

En la primera etapa, los escenarios de negociación y conflicto se suceden mayormente en la parte alta, lo que lleva a una pérdida de legitimidad del Gobierno Regional de Huancavelica, lo que evidencia una falta de intermediación efectiva entre demandas comunales y políticas regionales. Si a esto sumamos la acción del gobierno central en el conflicto, la ineficacia de dicha intermediación se traslada al nivel nacional. Esto provoca un cambio importante en la institucionalidad de la zona, porque afirma a las comunidades como un grupo de interés relevante que es capaz de moverse en distintos espacios institucionales para lograr sus objetivos.

La segunda etapa se caracteriza por cambios institucionales a nivel nacional que afectan las relaciones entre los grupos de interés. Así pues, se abrió una nueva posibilidad de instituir un espacio de negociación con el Consejo de Cuenca, pero la implementación falló y generó un punto adicional de discordia entre ambas regiones. Esto, aunado a los problemas internos de Huancavelica, deterioró rápidamente la posibilidad de constituir no solo espacios de diálogo, sino autoridades con capacidad de representar a los usuarios, lo que contribuyó a la continuación de acciones independientes en el marco del conflicto y al surgimiento de liderazgos locales.

La aparición del GTRAH cambió la situación, porque se trataba de un organismo reconocido oficialmente pero con independencia del gobierno regional y con un manejo de criterios técnicos que le permitió equiparar los términos de la negociación con los técnicos iqueños. Su presencia posibilitó el establecimiento de estrategias y una agenda de negociación conjunta entre comunidades del Alto Pampas y del río Tambo, de modo que durante un breve tiempo recuperaron la noción de bloque regional. La intervención de la cooperación internacional también ayudó a esto y sumó espacios de encuentro con los iqueños, hasta que el gobierno central anunció que apoyaría la construcción del canal Ingahuasi para llevar el agua a Ica. Esto hizo que el diálogo entre ambos gobiernos regionales regresara a foja cero. Una vez más, el escenario de negociación fue reemplazado por acciones independientes, aunque con nuevos canales de mediación del conflicto.

En la tercera etapa tenemos un nuevo escenario en el que los gobiernos regionales logran alinear sus agendas a las demandas de los usuarios y, como consecuencia, toman la dirección del proceso. Las acciones independientes de las comunidades se manifiestan en los primeros meses de 2015, pero son encauzadas hacia espacios de negociación que comienzan a articular las demandas locales y los intereses regionales, gracias a la intervención de un órgano nacional como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). No obstante, el propio gobierno central no actúa con coherencia y en más de una oportunidad puso en riesgo las negociaciones, como lo reseñamos en el párrafo anterior.

En esta tercera etapa, los gobiernos regionales asumieron la representación de los intereses de las comunidades en Huancavelica y de los agroexportadores en Ica con relativo éxito, planteando propuestas técnicas y políticas que los legitiman frente a distintos grupos de interés de la región y fuera de ella. A diferencia de la etapa anterior, no hay cambio de estructuras organizativas, pero sí se introducen nuevas prácticas y reglas en las negociaciones por el agua, que cambian el balance de poder entre los grupos de interés.

10. CONCLUSIONES

Desde el enfoque de la gobernabilidad hemos tratado de establecer cómo está dada la correlación de fuerzas que define el acceso, la apropiación y, en general, la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del río Ica. El conflicto entre las regiones de Ica y Huancavelica nos ofreció la oportunidad de analizar la interacción entre las nuevas políticas públicas dinámicas sociales propias del conflicto, las cuales se expresan en las estrategias de negociación, la capacidad de intermediación y las posiciones de los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones.

A partir del caso estudiado podemos concluir que la puesta en ejecución de la nueva arquitectura institucional del agua tuvo efectos indirectos en la trayectoria del conflicto. Los grupos de interés en la cuenca adoptaron algunas de las prerrogativas de la ley, tales como la jerarquía de usos sobre el agua del sistema Choclococha, el reconocimiento de derechos de las comunidades campesinas y el Consejo de Cuenca como un espacio institucional para dirimir el conflicto. Sin embargo, los términos en los que se relacionan dichos grupos son aquellos que caracterizaron las distintas etapas del conflicto: la movilización como palanca para forzar la negociación, el uso de los gobiernos regionales para formalizar demandas, recurrir a organismos nacionales para dirimirlas, utilizar una estrategia a múltiples escalas para forzar decisiones nacionales y regionales con impacto local (Hoogesteger & Verzijl, 2015).

En tal sentido, puede afirmarse que han sido las reformas para la descentralización⁴⁰ las que más impacto han tenido en el desarrollo del conflicto. Los gobiernos regionales han asumido un rol central porque su jurisdicción establece límites institucionales al territorio de la cuenca, lo que en algunos casos favorece a los usuarios (protegiendo sus localidades de intervenciones externas) y en otros obstaculiza la gestión del agua (segmentando el territorio). Por otro lado, su papel como

⁴⁰ Ley de Bases de la Descentralización, Pub. L. 27783 (2002). Perú: Congreso de la República.

mediadores entre demandas locales e intereses regionales es clave en el desarrollo del conflicto: cuando la mediación es efectiva, los grupos de interés tienden a actuar dentro de los límites institucionales del Estado; cuando no lo es, optan por utilizar medios no formales como las movilizaciones o por utilizar marcos institucionales internacionales.

Los gobiernos regionales muestran una clara autonomía respecto del gobierno central en sus posturas políticas, las cuales han alcanzado un nivel de oposición radical en algunas etapas del conflicto. Ahora bien, en las fases más críticas, los gobiernos regionales evidenciaron una dependencia de los grupos de interés regionales y sus respectivas agendas para organizar la confrontación y la negociación, debido a que no contaban con un repertorio propio de movilización y porque, como hemos visto, la legitimidad de su representación siempre se vio cuestionada. De aquí que la última etapa (2015-2016) sea novedosa en la cuenca, pues en la corta historia de estos gobiernos es difícil encontrar momentos en los que hayan mantenido un liderazgo tan marcado entre los participantes del conflicto.

Esto nos habla de dos procesos importantes. Primero, una trayectoria que va de la polarización al consenso, gracias a vasos comunicantes que han sido establecidos y mantenidos por funcionarios de los gobiernos regionales y organismos independientes, así como por la cooperación internacional. Como pudimos observar, este proceso pasó por momentos tensos en el último año y medio, pero a diferencia de las etapas iniciales del conflicto, se mantuvo y permitió la prolongación del diálogo. Segundo, esto nos lleva a pensar que está ocurriendo un incipiente proceso de institucionalización de prácticas orientadas a encauzar la confrontación y la negociación por canales formales, y a mantener la participación de usuarios antes ignorados, como las comunidades.

Por otro lado, el tema de la relación entre la descentralización político-administrativa y la desconcentración de la Autoridad Nacional del Agua es interesante y merece mayor atención. Aunque no tenemos elementos de juicio suficientes para esbozar una respuesta, podemos decir que —por lo menos en sus fases iniciales— ambos procesos

han tenido un patrón similar de transferencia de muchas responsabilidades, pero no de recursos y capacidades, lo que les puede haber impedido responder a las demandas de los ciudadanos o de los usuarios del agua; la intermitencia de su participación en el conflicto así lo revela. Por otro lado, en ambos procesos no se logra concretar en la práctica una real participación, ya sea por fallas en el diseño de los mecanismos de participación, por intereses particulares o por la desarticulación de políticas y organismos que respalden este proceso.

Debemos llamar la atención sobre el papel jugado por el gobierno central y sus distintos organismos. Hay una evidente diferencia de intereses que se manifiestan entre las acciones de la presidencia y el Ministerio de Agricultura, y la PCM y los organismos desconcentrados de la ANA: mientras estos últimos participaban en mesas de diálogo buscando consensos, los primeros tomaban decisiones unilaterales que desestabilizaban las relaciones en la cuenca.

Desde el punto de vista del análisis de la gobernabilidad, es interesante ver cómo actúan de forma independiente distintos organismos públicos; ya sea en el ejercicio de sus prerrogativas o por descoordinación, estos usan su autonomía para actuar sobre problemas específicos con una agenda propia, lo que cuestiona una visión clásica del Estado como un actor monolítico. Desde el punto de vista de la gestión, comprender las diferencias internas del Estado es vital para establecer estrategias de resolución de conflictos, con énfasis en el diálogo interinstitucional e intrainstitucional, de modo que no se subestimen las capacidades y responsabilidades de los organismos públicos que luego tendrán que lidiar desde sus propios sectores con grupos de interés de la sociedad.

Como reflexión final, nos parece que es fundamental analizar los conflictos desde una perspectiva histórica, pues ello nos permite ver los cambios que se han dado en los discursos y estrategias de los grupos de interés y la influencia de procesos mayores, como la transformación de la gestión a partir de la implementación de la nueva arquitectura institucional del agua.