

ESTUDIO DE CASO: PROCESOS DE NEGOCIACIÓN RESPECTO AL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL TRASVASE PAMPAS-ICA

RESUMEN



ESTUDIO DE CASO: PROCESOS DE NEGOCIACIÓN RESPECTO AL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL TRASVASE PAMPAS-ICA

RESUMEN



**ESTUDIO DE CASO:
PROCESOS DE NEGOCIACIÓN RESPECTO AL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL TRASVASE
PAMPAS-ICA
Resumen**

Textos: CEPES. Elaborado por Laureano del Castillo. Con el aporte de los equipos de CODEHICA y Cooperación.

Foto de portada: Limpieza del canal. Santa Rosa de Tambo, Huancavelica.

Diseño e impresión:
Sonimágenes del Perú
Av. 6 de Agosto 968

Primera edición: 2016

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-05422

El presente documento forma parte de la serie: "Diagnósticos sobre la gestión del agua y del ambiente en la cuenca del río Ica-Pampas y la microcuenca del río Cachi"

Proyecto GESAAM

Gestión social del agua y del ambiente en Cuenca

CEPES, CODEHICA, SER, SISAY y COOPERACIÓN

Con el apoyo de la Unión Europea y Diakonia

1. Introducción

Este documento es el resumen del informe del estudio “Procesos de Negociación Respecto al Proyecto de Ampliación del Trasvase Pampas-Ica” realizado en el marco del proyecto Gestión Social del Agua y del Ambiente en las cuencas del río Cachi y del Pampas – Ica (GESAAM)

El proyecto Gestión Social del Agua y el Ambiente en la cuenca del Río Pampas-Ica y la Microcuenca del Río Cachi tiene como objetivo general “Promover la participación con equidad de los hombres y mujeres que conforman las comunidades campesinas, centros poblados rurales y urbanos, así como las organizaciones sociales de dichas localidades. Se trata que tomen parte efectiva en los diferentes procesos de decisión sobre el uso y gestión del agua y el ambiente en sus territorios, bajo un enfoque de gestión social del agua por cuencas y microcuencas, incluyendo actividades diferenciadas de hombres y mujeres y valorando el aporte específico de cada grupo en los procesos comunitarios”.

El estudio responde a la necesidad de contar con información actualizada sobre el territorio y los procesos que en él se suceden para el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y posibilitar la interacción de estas con el Estado, tanto a nivel nacional como regional. En este caso se revisa la experiencia del trasvase de las aguas de la cuenca del río Pampas, ubicadas en el departamento de Huancavelica hacia el valle de Ica, el que se planea ampliar para cubrir nuevas demandas de agua en Ica, así como el proceso de negociación para atender a las demandas de la población huancavelicana, sobre todo de las comunidades campesinas ubicadas en la parte alta de la cuenca del río Pampas.

Las autoridades nacionales y de Ica planean ampliar este trasvase para cubrir nuevas demandas en Ica. La compleja y costosa infraestructura construida por el Estado peruano a mediados del siglo pasado ha quedado obsoleta (debido al crecimiento poblacional de la ciudad de Ica, así como el incremento de la producción agropecuaria, sobre todo orientada a la exportación). Por lo tanto, pretende ser complementada con nuevas obras de infraestructura que pueden afectar las actividades económicas y los medios de vida de las comunidades campesinas ubicadas en la zona del trasvase, dedicadas sobre todo a la crianza de ganado alpacuno.

Los planes gubernamentales de incrementar el trasvase, sustentados aparentemente en estudios técnicos, no habrían tomado en cuenta dos elementos que resultan fundamentales. De una parte, la situación social y política del país no es la misma que a mediados del siglo XX. Existe ahora un marco normativo que, aunque con limitaciones, protege los derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, así como una regulación del agua y de los recursos naturales que reconoce los derechos de esas poblaciones, marco que gruesamente es conocido y usado por los integrantes de las comunidades. El otro elemento es el derivado de los efectos del cambio climático, los que se pueden percibir claramente en estos años y que tienen su mejor expresión en la reducción del área de los nevados en el departamento de Huancavelica, reduciendo drásticamente la disponibilidad del agua y amenazando con afectar aún más a la población que depende de sus deshielos en épocas de estiaje.

En medio de esta situación, a lo largo de los últimos ocho años se han incrementado las protestas de los comuneros de las comunidades ubicadas en la parte alta de la cuenca del río Pampas, de donde se toman las aguas para Ica. Tras varios años de discusiones y numerosas reuniones orientadas a buscar una solución justa y equitativa a estas tensiones, las autoridades de ambos gobiernos regionales, de Ica y Huancavelica, han instalado una Mesa de Diálogo que, con apoyo de la Presidencia del Consejo de Ministros –PCM–, está buscando lograr una salida a este conflicto. No obstante, subsisten aún importantes obstáculos que hay que remover, relacionados con la asimetría de la información y con la desconfianza generada por largos años de afectación a la población comunera.

2. Ámbito

El estudio comprende la cuenca del río Ica y la parte alta de la cuenca del río Pampas, ambas ubicadas en partes de los departamentos de Ica y de Huancavelica. Por la interconexión entre ambas cuencas, hasta hace poco tiempo era conocida como la “cuenca de gestión del río Ica”.¹ Así, el ámbito de dicha cuenca de gestión ocupa un área 8,103 km² (desde las nacientes del río Pampas en el Sistema Choclococha hasta la desembocadura del río Ica en el Océano Pacífico)². A continuación indicaremos algunos datos de estas dos partes del ámbito del estudio.

a. La cuenca del río Ica

La cuenca natural del río Ica se ubica en la zona central del departamento de Ica. Políticamente, forma parte de la provincia de Ica, en el departamento de Ica, y de las provincias de Huaytará y Castrovirreyña, en el departamento de Huancavelica.

Esta cuenca tiene como principal río el denominado río Ica. El río Tambo, se inicia en la laguna de Choclococha tiene una dirección de norte a sur; toma el nombre de río Tambo al cambiar de dirección de Este a Sur Oeste, al confluir con el río Santiago forma el río Ica.

b. La cuenca del río Pampas

Esta cuenca se inicia en las aguas de las lagunas de Orcocochoa, Choclococha, Caracocha, Yanacocha, Lauracocha, Azulcocha, Patahuasi³, de aguas permanentes provenientes de manantiales, o aportes sub-superficiales que, al unirse con el río Desaguadero forman el río Pampas.

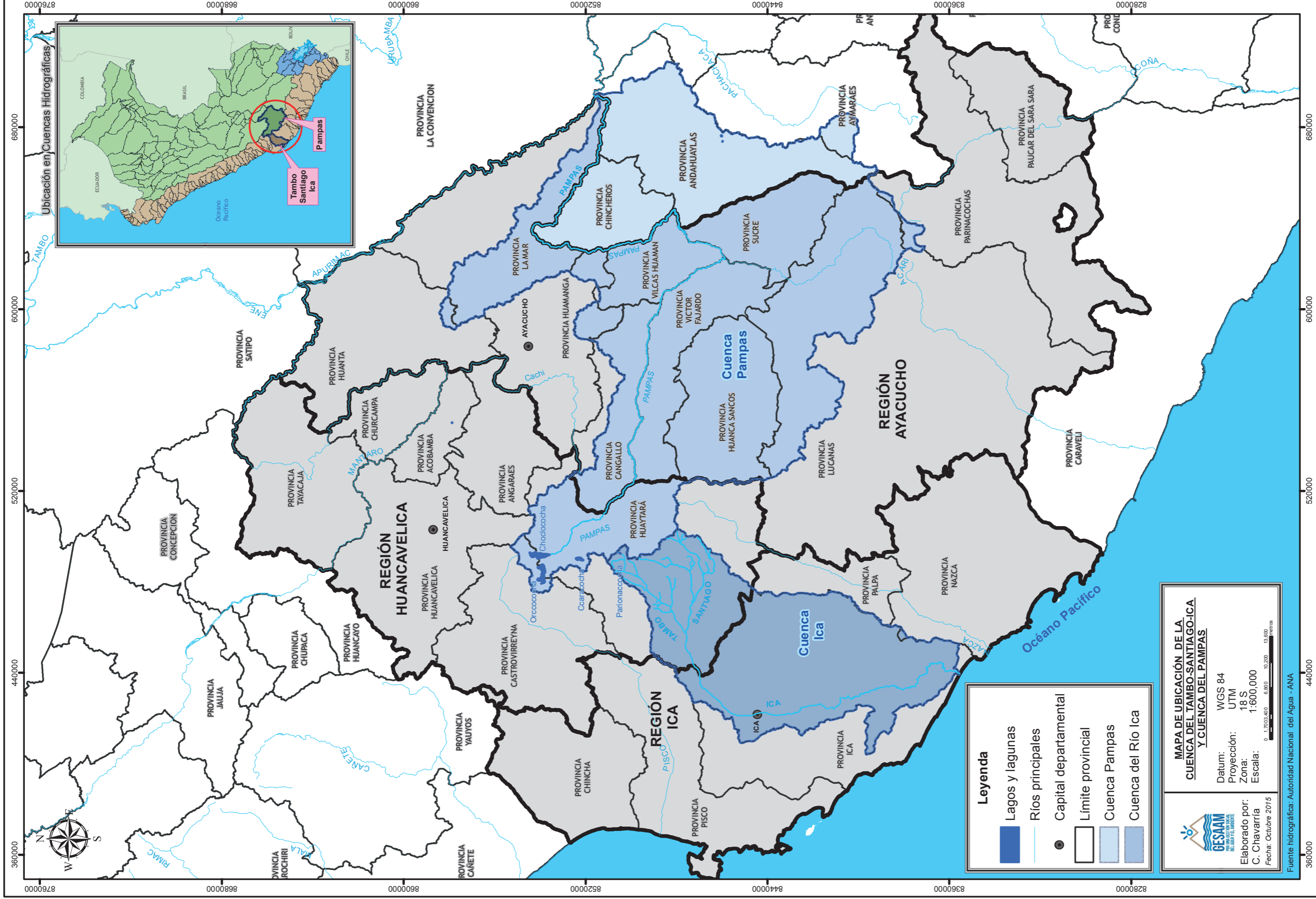
La cuenca está formada también por el río Challhuamayo, que tiene sus inicios en las alturas del distrito de Querco, el cual se une al río Pampas. (Plan Operativo Institucional del Proyecto “Yaku Tarpuy, pág. 26).

En el siguiente mapa se puede apreciar la cuenca del río Ica, la cuenca del río Pampas, así como la zona de las lagunas altoandinas. El mapa ha sido tomado del “Diagnóstico sobre la gestión del agua y del ambiente en la cuenca del Alto Pampas y del Tambo-Santiago-Ica”.

1 “Plan de gestión de la oferta de agua en las cuencas del ámbito del Proyecto Tambo-Ccaracocha”, Lima, Asesores Técnicos Asociados-INAE, pág. 4.

2 Plan Operativo Institucional del Proyecto “Yaku Tarpuy”, Huancavelica, 2015, página 19.

3 Algunas de las lagunas se usan como embalses, esto es como depósitos para almacenar aguas, mediante un dique, para luego usarse con fines de riego, producción de energía eléctrica, abastecimiento de poblaciones, entre otros.



c. Características generales de la zona

En la zona del estudio se diferencian dos ecosistemas. El primero corresponde a la cuenca alta de los ríos Pampas (vertiente de la Amazonía) y Tambo (vertiente del Pacífico); este ecosistema se encuentra por encima de los 4,500 msnm y dispone de pastos naturales aptos para la crianza de camélidos sudamericanos (alpacas, llamas, vicuñas). El segundo ecosistema es el de la cuenca media, también conocida como zona interandina, que está por debajo de 3,500 msnm, apta para una economía campesina de cultivo de alfalfa, papas, maíz, habas y algunos frutales y crianza de vacunos y ovinos.

Los campesinos pertenecen a dos grandes grupos: los criadores de camélidos en la zona altoandina y los agricultores y campesinos en la zona interandina. Los primeros, denominados también "alpaqueros", se ubican en la zona altoandina: Pilpichaca, Santa Inés, Santa Ana Ccarhuancho y Choclococha, y producen con escasos niveles de transformación y valor agregado de sus productos; son cerca de 3,758 campesinos agrupados en cerca de 752 familias ligados a esta actividad. Los segundos, agricultores y campesinos de la zona interandina: Santa Rosa de Tambo y Santo Domingo de Capillas, son pequeños productores minifundistas que trabajan con una agricultura de riego no tecnificado (por gravedad), orientada a la subsistencia familiar, con cultivos predominantes de alfalfa, papas, maíz y habas, así como la crianza de vacunos, ovinos y animales menores, tales como aves y cuyes, entre otros. Otras actividades importantes en la zona son la piscicultura, la artesanía y el turismo rural comunitario.

Por otra parte, en la parte baja de la cuenca del río Ica se ubica propiamente el valle de Ica, el cual constituye uno de los principales valles agro exportadores del país. Se estima que allí se produce aproximadamente el 65% de las exportaciones agrícolas, lo que ha generado una importante dinámica económica, impulsada por empresas agroexportadoras. Las autoridades regionales de Ica se ufanan que en el departamento hay pleno empleo. No obstante, no puede obviarse la existencia de un gran número de pequeños agricultores en el valle de Ica: el 76% de las Unidades Agropecuarias censadas en 2012 tenían menos de 5 ha y el 90% de ellas tenían menos de 10 ha.

3. Marco legal e Institucionalidad

A manera de resumen, puede presentarse en el gráfico siguiente la normatividad relacionada al agua.



a. Marco institucional

Autoridad Nacional del Agua –ANA

El Consejo Directivo es la máxima instancia de la Autoridad Nacional del Agua –ANA–, tal como define el artículo 19 de la Ley de Recursos Hídricos. Está conformado por los siguientes miembros:

- Un representante del Ministerio de Agricultura, quien asume la presidencia del Consejo Directivo.
- Un representante del Ministerio del Ambiente.
- Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Un representante del Ministerio de Energía y Minas.
- Un representante de los sectores públicos productivos.
- Un representante de los sectores públicos de salud y de saneamiento.
- Un representante de los gobiernos regionales, elegido entre los presidentes regionales.
- Un representante de las municipalidades rurales.

- i) Un representante de las organizaciones de usuarios agrarios y uno de los no agrarios.
- j) Un representante de las comunidades campesinas.
- k) Un representante de las comunidades nativas.
- l) Un representante de la Autoridad Marítima Nacional.

Cabe mencionar que aunque la participación de los usuarios es minoritaria en el Consejo Directivo de la ANA, la derogada Ley General de Aguas no reconocía espacios de participación de los usuarios. A estos, agrupados en organizaciones de usuarios, se les daba un rol tan solo auxiliar de la autoridad de aguas.

Habría que listar aquí por lo menos los órganos de la ANA, en tanto ente rector y máxima autoridad del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, el cual además del Consejo Directivo está compuesto por:

- Jefatura
- Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas
- Órganos de apoyo, asesoramiento y línea
- Órganos Desconcentrados: Autoridades Administrativas del Agua
- Administraciones Locales de Agua.

Los Consejos de Cuenca y los Gobiernos Regionales

La función más importante del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca es la elaboración del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca. No obstante, dicho Plan, como señalan la Ley (artículo 15, inciso 2) y el Reglamento (artículo 32.1) es aprobado por la Jefatura de la ANA, lo que de alguna manera debilita la principal responsabilidad de esos consejos.

La Ley de Recursos Hídricos se limita a decir que la conformación de los Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca debe considerar “la participación equilibrada de los representantes de las organizaciones de usuarios y de los gobiernos regionales y gobiernos locales que lo integran”. Modificando la Ley, lo que algunos consideran como una “mejora”, el Reglamento amplió la composición del mismo para considerar a:

- a) Un representante de la Autoridad Nacional del Agua.
- b) Un representante de cada gobierno regional.
- c) Un representante de los gobiernos locales por cada ámbito de gobierno regional.
- d) Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines agrarios por cada ámbito de gobierno regional.
- e) Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines no agrarios por cada ámbito de gobierno regional.
- f) Un representante de los colegios profesionales por cada ámbito de gobierno regional.
- g) Un representante de las universidades por cada ámbito de gobierno regional.

Además, señala el Reglamento que cuando se trate de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca que comprendan cuencas transfronterizas, se incluirá un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; cuando en su ámbito existan comunidades campesinas, se incluirá un representante de las

referidas comunidades, lo mismo que de existir comunidades nativas, se incluirá un representante de las referidas comunidades. Por último, de existir en el ámbito del Consejo proyectos especiales que operan infraestructura hidráulica pública, se incluirá un representante de esos proyectos especiales.

Para esquematizar los problemas encontrados en las normas vigentes respecto de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca proponemos el siguiente cuadro.

Norma legal	Descripción	Problemas / limitaciones para su aplicación
Ley de Recursos Hídricos	El Consejo participa en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en su ámbito (artículo 24).	El Consejo constituye solo un órgano consultivo. No tiene funciones ejecutivas.
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	El Consejo implementa acciones para conseguir los consensos y establecer compromisos entre sus integrantes, que aseguren la conformidad del proyecto del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca (artículo 31, inciso c).	El Consejo constituye solo un órgano consultivo. No tiene funciones ejecutivas.
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	El Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca es aprobado por la Jefatura de la ANA (artículo 32.1).	Limita atribuciones del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca.
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	Composición de los integrantes del Consejo de Recursos Hídricos (artículo 26)	Amplía la composición de sus integrantes, incluyendo a representantes que la Ley de Recursos Hídricos no consideró.
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	Participación de representantes de comunidades campesinas y nativas (artículo 26.3 y 26.4).	Solo un representante de cada una de ellas, de haberlas, aunque el Consejo involucre más de un ámbito regional.
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	El cargo de integrante del Consejo de Recursos Hídricos es honorario (artículo 26.6).	Limita su participación, al no considerar sus gastos de desplazamiento.

Los proyectos especiales

Hasta la entrada en vigencia de la legislación sobre Gobiernos Regionales, el Estado peruano había desarrollado una serie de proyectos y de obras, sobre todo de irrigación, en diferentes lugares del país. Por la importancia de dichos proyectos, en el contexto de un Estado centralizado, se había encargado su conducción al Instituto Nacional de Desarrollo –INADE–, entidad adscrita al Ministerio de Vivienda y Construcción, que posteriormente se integró al Ministerio de Agricultura y finalmente fue disuelta.

Con la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización y de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se dispuso la transferencia de esos proyectos especiales a los gobiernos regionales en cuyo ámbito se encuentran. De esta forma, la mayoría de proyectos especiales han sido transferidos a los gobiernos regionales, en especial desde la instalación de los mismos.

Como hicimos para el caso de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, los problemas en el tratamiento de los Proyectos Especiales pueden esquematizarse de la siguiente forma:

Norma legal	Descripción	Problemas / limitaciones para su aplicación
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	Si en el ámbito de un Consejo de Recursos Hídricos existe un proyecto especial que opere infraestructura hidráulica se incluirá un representante (artículo 26.5).	La mayoría de proyectos especiales fueron transferidos a los Gobiernos Regionales pero otros permanecen bajo el control del Gobierno Nacional.
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	Representación del Proyecto Especial en el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca (artículo 26.5).	El Reglamento solo contempla un representante, aunque el proyecto involucre a dos o más departamentos.

Las comunidades campesinas y nativas

Por el lado de la institucionalidad privada, las comunidades campesinas y las nativas, junto con las organizaciones de usuarios, son las más importantes, principalmente en el sector rural.

Cabe recordar que las comunidades campesinas y las comunidades nativas no eran siquiera mencionadas en todo el texto de la Ley General de Aguas, pese a que la legislación agraria de aquellos años les otorgaba mayor atención. Reparando la omisión, la Ley de Recursos Hídricos se refiere a estas organizaciones reiteradamente, enfatizando en el reconocimiento de sus derechos.

La directa mención al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes) en el artículo 64 de la Ley de Recursos Hídricos constituye un elemento importante, por lo cual transcribimos su texto:

El Estado reconoce y respeta el derecho de las comunidades campesinas y comunidades nativas de utilizar las aguas existentes o que discurren por sus tierras, así como sobre las cuencas de donde nacen dichas aguas, tanto para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales, en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Perú, la normativa sobre comunidades y la Ley.

Este derecho es imprescriptible, prevalente y se ejerce de acuerdo con los usos y costumbres ancestrales de cada comunidad.

Ningún artículo de la Ley debe interpretarse de modo que menoscabe los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo.

Llevando a otro nivel el reconocimiento de esos usos y costumbres, el artículo 32 de la Ley de Recursos Hídricos establece que las comunidades campesinas y comunidades nativas se organizan en torno a sus fuentes naturales, microcuencas y subcuencas de acuerdo con sus usos y costumbres, y reconoce a estas organizaciones los mismos derechos que a las organizaciones de usuarios ("Las organizaciones tradicionales de estas comunidades tienen los mismos derechos que las organizaciones de usuarios").

Siguiendo la idea aplicada en las páginas anteriores, respecto de las comunidades campesinas, se presenta el siguiente esquema, donde se muestra las limitaciones de su regulación.

Norma legal	Descripción	Problemas / limitaciones para su aplicación
Ley General de Aguas	Se refería permanentemente a los usuarios del agua.	Ley no mencionaba a las comunidades campesinas ni a las comunidades nativas.
Ley de Recursos Hídricos	El Estado reconoce y respeta los derechos de las comunidades (varios artículos y también en el Reglamento).	Esos derechos no constan en un documento ni mencionan el volumen de agua que puede usar la comunidad.
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	Integrantes de las comunidades no están obligados a formar organizaciones de usuarios (artículo 90).	Funcionarios de la ANA exigen a las comunidades que se formen organizaciones de usuarios a su interior.
Ley de Recursos Hídricos	En proyectos de infraestructura hidráulica en tierras de las comunidades, el Estado debe establecer mecanismos para hacerlas partícipes de los beneficios una vez que opere el proyecto (artículo 105).	No se viene aplicando, especialmente en caso de trasvases de agua de una cuenca a otra.
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	Participación de representantes de comunidades campesinas y nativas en Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (artículo 26.3 y 26.4).	Solo un representante de cada una de ellas, de haberlas, aunque el Consejo involucre más de un ámbito regional.

Organizaciones de usuarios

La Ley de Recursos Hídricos reconoce como organizaciones de usuarios a los comités de usuarios, a las comisiones de usuarios y a las juntas de usuarios. La Ley establece con toda claridad que las organizaciones de usuarios son asociaciones civiles (artículo 27), pero la adscripción de los usuarios no es voluntaria, como corresponde a una asociación, sino que resulta obligatoria, conforme al artículo 57 de la Ley, tal como había sido con la Ley General de Aguas. El reconocimiento oficial de las organizaciones de usuarios corresponde a la ANA, a través de resolución administrativa, entidad que tiene a su cargo un Registro Nacional de Organizaciones de Usuarios.

En el proceso de implementación de la Ley de Recursos Hídricos, la Autoridad Nacional del Agua -ANA- viene impulsando la conformación de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, siendo la de Ica una de las cuencas piloto. La agudización del conflicto en torno al trasvase de aguas del Alto Pampas (ubicado en Huancavelica) hacia Ica hizo que se descartara incluirlo en esas experiencias piloto, retomándose el interés en los últimos dos años.

En el cuadro siguiente se presenta de manera esquematizada los problemas y limitaciones en el tratamiento de las organizaciones de usuarios de agua.

Norma legal	Descripción	Problemas / limitaciones para su aplicación
Ley General de Aguas	Los usuarios de agua debían organizarse obligatoriamente en Juntas de Usuarios (artículo 136).	Se las mencionaba solo en dos artículos, se obligaba a su organización en Juntas y se las consideraba entidades de apoyo a la Autoridad del Agua.
Reglamentos de la Ley General de Aguas	Se aprobaron en forma independiente siguiendo los capítulos de la Ley.	Se aprobaron y modificaron sucesivamente por cerca de 20 años y haciendo continuos cambios.
Reglamento de la Ley General de Aguas (Decreto Supremo N° 037-89-AG)	Desarrolla once funciones de organizaciones de usuarios (artículo 23.3)	Transfirió a las organizaciones varias funciones que correspondían a la Autoridad de Aguas.
Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua, N° 30157	Deroga Reglamento de Organizaciones de Usuarios de Agua (aprobado según la Ley de Recursos Hídricos)	Establece votación universal y ya no por Comisiones; solo reconoce personalidad jurídica a las Juntas de Usuarios y ya no a las Comisiones de Usuarios ni a los Comités de Usuarios.

Actores involucrados y roles

Después de haber revisado el marco jurídico e institucional relacionado a la gestión del agua, debemos concentrar nuestra atención en los actores que están involucrados

I. Sector Público

Al hablar del sector público debemos referirnos en primer término a la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en tanto "ente rector y la máxima autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos". La ANA actúa a través de sus órganos desconcentrados: la Autoridad Administrativa del Agua (AAA), y Administración Local de Agua (ALA). Para este estudio nos referimos a la AAA Cháparra – Chíncha y a la ALA de Ica. Ambas deben cumplir las directivas y lineamientos de la ANA.

Otro actor público de suma importancia es el gobierno regional. En realidad, dado que el río Ica (al igual que los ríos San Juan, Pisco, Pampas y Grande), se origina en las alturas de Huancavelica, debemos hablar del Gobierno Regional de Ica y del Gobierno Regional de Huancavelica. Aquí, las posturas de ambos gobiernos regionales no son coincidentes, aunque a lo largo de los años se observa algunas variaciones.

El Gobierno Regional de Ica está muy interesado en la constitución del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del río Ica, para poder asegurar la continuidad de la derivación de las aguas del Sistema Choclococha hacia Ica e incrementar la cantidad de agua de dicha derivación con obras complementarias.

La postura de las autoridades del Gobierno Regional de Huancavelica no ha sido uniforme. Más aún, podría decirse que se involucran en el tema por la presión de las comunidades campesinas afectadas por el trasvase y de las organizaciones de la sociedad civil que apoyan el reclamo de las comunidades.

ii. Sector Privado

Los actores en el sector privado son diversos como también son diversos sus intereses y posturas en este conflicto.

Empezaremos mencionando a las comunidades campesinas. Las comunidades que tienen mayor protagonismo son las ubicadas en la zona del trasvase: en la parte alta de la cuenca del río Pampas, en la zona de las lagunas del Sistema Choclococha y ven afectadas sus actividades económicas, consistentes en la crianza de camélidos sudamericanos, por las obras existentes en sus tierras desde la década de 1950. Su interés, por tanto es que no se deriven más aguas hacia Ica y en todo caso que haya algún beneficio para ellas. Es entendible su malestar ante los planes de ampliación de las obras de derivación de aguas de sus lagunas.

La comunidad de Ccarhuancho es la que lidera el proceso de negociación. Fue esta comunidad la que en el año 2007 llevó el caso ante el Tribunal Latinoamericano del Agua, logrando una sentencia favorable, a partir de lo cual ha seguido liderando las negociaciones y propuestas con las autoridades del PETACC y del Gobierno Regional de Ica. Este liderazgo ha beneficiado también a las otras comunidades, permitiéndoles participar en el proceso, aunque les gustaría tener una presencia más directa.

En el año 2006 se constituyó la Mesa de Gestión del Agua en Huancavelica, que agrupó a instituciones públicas como la Administración Técnica del Distrito de Riego de Ica (ATDR), el Programa Nacional de Manejo de Aguas y Cuencas Hidrográficas (PRONAMACHS) y el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) a la cual posteriormente se incorporan la Defensoría del Pueblo y la Gerencia de Recursos Naturales del Gobierno Regional de Huancavelica, en busca de una solución a la tensión generada por el anuncio de nuevas obras en la zona del trasvase.

El 2009, se formó el Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH). En 2012 el GTRAH promovió el Grupo Impulsor del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del río Pampas del sector Huancavelica. En el mismo año 2012 se conformó el Grupo Impulsor del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Tambo – Santiago – Ica.

El Tribunal Latinoamericano del Agua es otro actor de la sociedad civil, en este caso de nivel internacional, que ha jugado un rol importante en este conflicto. Así, en octubre de 2007 la comunidad indígena de Ccarhuancho presentó una demanda contra el PETACC y el Gobierno Nacional, la cual fue tramitada y declarada válida ante el Tribunal Latinoamericano del Agua. En el caso “Vulneración del derecho humano al agua de la Comunidad Indígena de Ccarhuancho por la Construcción del Canal Colector Ingahuasi del Proyecto Choclococha, Huancavelica – Perú”, el Tribunal Latinoamericano del Agua emitió su sentencia en la que concluye principalmente en estos aspectos:

- a) Responsabilizar al PETACC por la destrucción del sistema hídrico natural y de un ecosistema fundamental para la subsistencia de las comunidades.
- b) Censurar a las autoridades gubernamentales del Perú, Ica y del PETACC por la falta de compromiso en el cumplimiento de sus obligaciones nacionales e internacionales y por sus acciones y omisiones en perjuicio de la vida, la salud y la naturaleza.

c. El trasvase

El trasvase de las aguas de la cuenca alta del río Pampas hacia Ica funciona desde la década de 1950 y fue ejecutado en tiempos en que los derechos de las comunidades simplemente no eran atendidos. La evolución en el marco normativo y en las políticas públicas, así como los efectos del cambio climático en

la disponibilidad del agua, plantean en los últimos años la necesidad de abrir un diálogo, incorporando a los directos actores, las comunidades campesinas. Pero con el proceso de descentralización se incorporan los gobiernos regionales de Ica y Huancavelica como nuevos actores.

El Decreto Supremo N° 021-2003-VIVIENDA (por el cual el Gobierno Nacional transfirió el Proyecto Especial Tambo Ccaracocha al Gobierno Regional de Ica) y otras normas complementarias reconocen como área de influencia del Proyecto Especial Tambo Ccaracocha –PETACC) el departamento de Ica, cuyo objetivo es el de incrementar la oferta de agua para fines agrícolas del valle de Ica.

De igual manera otros actores públicos y privados con nuevos intereses aparecen en la escena. Cuando se hicieron las obras del trasvase, la preocupación de los hacendados de Ica era incrementar sus exportaciones de algodón; ahora son las empresas agroexportadoras, principalmente de espárragos, las más interesadas en su ampliación.

A la demanda de las comunidades altoandinas de Huancavelica y de las autoridades huancavelicanas por que también se les reconozca el derecho a aprovechar las aguas que se derivan hacia Ica se suma su reclamo por la participación paritaria de Huancavelica en la gestión de las aguas del Sistema Choclococha, más específicamente, en la dirección del PETACC, de modo de garantizar la gestión equitativa del agua.

Por las razones mencionadas, tanto las comunidades como las autoridades de Huancavelica consideraron como un acto unilateral del Gobierno Nacional haber transferido el Proyecto Especial Tambo Ccaracocha (PETACC) al Gobierno Regional de Ica, siendo que las aguas provienen de las lagunas de Huancavelica y que las obras de infraestructura se ubican en territorios de las comunidades de Castrovirreyna y Huaytará, también en Huancavelica.

Tras varios intentos, en agosto de 2015 se instaló una Mesa de Diálogo que, con apoyo de la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, buscar encontrar una salida concertada a este conflicto. No obstante, subsisten aún importantes obstáculos que hay que remover, relacionados fundamentalmente con la asimetría de la información y con la desconfianza generada entre la población comunera tras largos años de afectación por el desvío de las aguas.

La preocupación central de las autoridades de Ica en esta negociación es el aumento de la oferta hídrica para Ica, lo que es respaldado sobre todo por las empresas agroexportadoras, pues la recarga del acuífero de la cuenca de Ica los beneficia directamente con una mayor disponibilidad de agua, aunque cabe notar que también favorece a la población asentada en la ciudad de Ica. En cambio, los pequeños productores de Ica no participan en la Mesa de Diálogo, ni se sienten representados por la Junta de Usuarios de Ica.

Por su parte, la representación huancavelicana aparece teniendo una postura múltiple; su agenda en la Mesa de Diálogo contempla nueve puntos, poniendo énfasis en participar en la administración del PETACC.

El abordaje del conflicto implica atender una serie de aspectos de difícil solución. El deficiente tratamiento en la Ley de Recursos Hídricos y en menor medida en el Reglamento de la Ley respecto de los trasvases y la conformación de los Consejos de Recursos Hídricos contribuye a esta dificultad. La delimitación del ámbito de cada Consejo, considerando la existencia de dos cuencas naturales complica las decisiones.

En los últimos meses, desde el Gobierno Regional de Ica se ha planteado compensar a los pobladores huancavelicanos por la disminución de su acceso al agua (uso y manejo) mediante un canon hídrico, lo que supone una iniciativa legal. Sin embargo, la Comisión de Economía del Congreso ya se había pronunciado en contra de una propuesta similar en el 2013. Por el lado de Huancavelica, en los últimos años ha resultado importante la conformación del Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica

(GTRAH) en 2009, brindando apoyo a las comunidades de Huancavelica, así como asesorando a las autoridades del Gobierno Regional. El GTRAH sigue activo en la actualidad y participa de la Mesa de Diálogo entre Ica y Huancavelica.

Un problema que afecta el funcionamiento de la Mesa de Diálogo Ica-Huancavelica es que hay disparidad en el acceso a la información entre Ica y Huancavelica. La información se encuentra concentrada en las autoridades del Gobierno Regional de Ica, lo que les permite mantener la iniciativa en distintos campos. Sin información suficiente, la parte huancavelicana no puede replicar con propuestas adecuadas.

Sin negar los aspectos propiamente técnicos involucrados en el tema, debe tenerse en cuenta que las distintas propuestas esbozadas tienen implicancias sociales, económicas y culturales muy definidas. Por tanto, la revisión de las propuestas tiene que ser integral, no puede obviar estos distintos planos. En tal sentido, la voz de las comunidades campesinas huancavelicanas y de los pequeños agricultores de Ica no puede soslayarse.

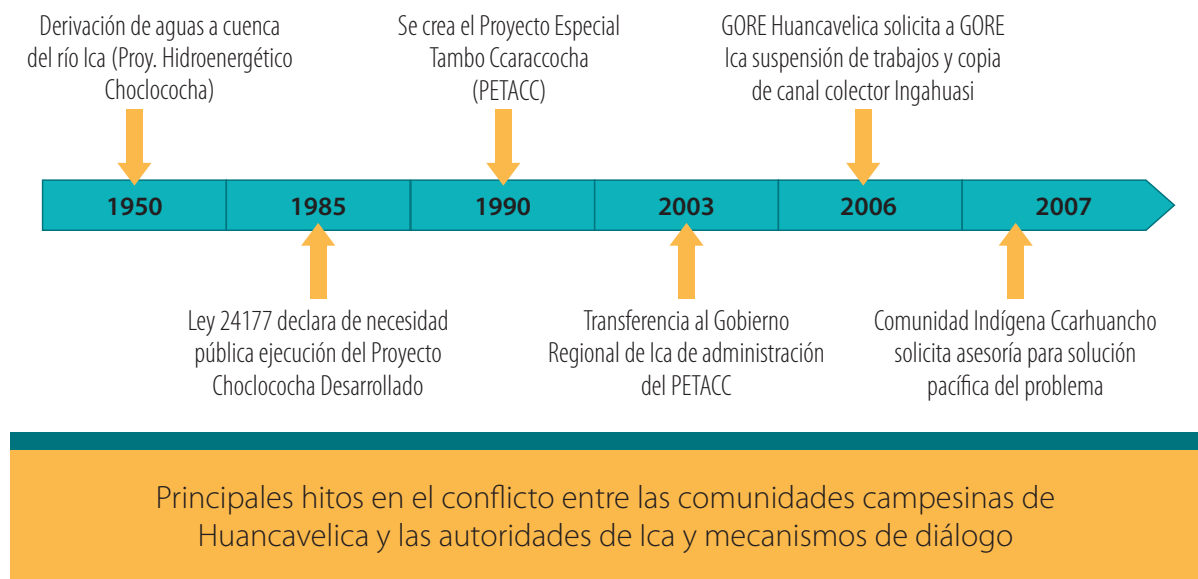
Como condiciones habilitantes para lograr un acuerdo satisfactorio para las partes en este conflicto, anotamos la necesidad de introducir cambios en la legislación sobre recursos hídricos. Por razones prácticas se privilegiaría los cambios en el Reglamento antes que en la Ley de Recursos Hídricos. Ello implicaría lograr la aprobación del correspondiente Decreto Supremo y depende de la voluntad política del Gobierno Nacional, no solo de la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, sino también del Consejo de Ministros. Asimismo, las autoridades de la ANA deben comprometerse en hacer viables las eventuales salidas y modificaciones reglamentarias.

Adicionalmente, una forma de enfrentar la falta de confianza entre las partes es compartiendo más fluidamente la información entre ellas. También debe asegurarse que dicha información sea comunicada al interior de la representación huancavelicana y llegue a las dirigencias comunales y a los gobiernos locales de Huancavelica. Por último, definida cualquier fórmula de solución al tema de los trasvases, se requerirá que ambos Gobiernos Regionales provean los recursos económicos, materiales y humanos necesarios, pues la recaudación de la retribución económica por el uso del agua no será suficiente.

Existen diversos obstáculos para hallar una solución al conflicto por el uso de las aguas de la cuenca alta del río Pampas. El más importante tiene que ver con el mantenimiento del actual modelo económico, que promueve la agroexportación y beneficia a los productores asentados en Ica, uno de los principales valles agroexportadores.

4. Procesos relevantes

Es difícil entender el momento actual del conflicto entre Huancavelica e Ica si no se toma en cuenta los distintos hitos que han marcado el proceso. De manera muy esquemática puede presentarse a continuación una línea de tiempo, desde el inicio de las obras de derivación de las aguas hasta el presente.



5. Conclusiones y Recomendaciones

Las principales conclusiones que pueden extraerse del caso revisado tienen un carácter provisorio, dado que el proceso sigue su camino y los actores siguen desplegando sus respectivas estrategias. Pueden resumirse en lo siguiente:

- 1) El conflicto entre Huancavelica e Ica data de hace más de 60 años, cuando se hicieron las obras del trasvase de aguas de la zona de las lagunas altoandinas de Huancavelica para el beneficio de los agricultores (hacendados) de Ica. Dado el contexto social y político de ese entonces, así como el marco legal vigente, las obras se hicieron sin la participación ni la aceptación de las comunidades de la zona. En la actualidad una ampliación de esas obras requieren informar a las comunidades y hacerlas participar en las decisiones respectivas.
- 2) Con la ejecución de las obras se instaló un régimen legal que reservó para Ica los derechos de aprovechamiento de las aguas a derivar, excluyendo de su aprovechamiento a las comunidades en cuyos territorios se encuentran dichas obras. Ese régimen de uso exclusivo del agua para Ica se mantiene en la actualidad y es objeto de cuestionamiento por las comunidades.
- 3) Es indudable que la derivación de aguas del Sistema Choclococha hacia Ica ha generado perjuicio a las comunidades altoandinas de Huancavelica asentadas en la zona del trasvase. Ellas no fueron compensadas en su momento y sufren las consecuencias de las obras de derivación del agua, afectando la disponibilidad del agua para su principal actividad, la crianza de camélidos sudamericanos. Ello se ve agravado ahora por los efectos tangibles del cambio climático, que disminuyen la disponibilidad de aguas, por el retroceso de los glaciares y reducen las áreas de los bofedales.
- 4) Debido a lo anterior, las comunidades campesinas no están dispuestas a permitir nuevas obras en su zona si no hay un beneficio también para ellas. Al mismo tiempo, reclaman una compensación por los daños causados a sus actividades y modo de vida a lo largo de los últimos sesenta años.
- 5) La protesta de las comunidades ha logrado involucrar el apoyo no solo de sectores de la sociedad civil huancavelicana (destacando aquí la GTRAH) sino sobre todo de las autoridades del Gobierno Regional de Huancavelica. No obstante, las comunidades no confían plenamente en sus autoridades y exigen de ellas mayor decisión y una asunción más plena de los intereses comunales.
- 6) El interés de la Autoridad Nacional del Agua -ANA- por conformar Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, a través del Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos, tenía como una de las seis cuencas piloto a la de Ica. El conflicto que se reavivó en 2007 hizo que se descartara entonces incluirlo en esas experiencias piloto. Sin embargo, la ANA debe seguir impulsando dichos Consejos y el de Ica resulta sumamente importante por el notorio crecimiento de la agricultura de exportación en el departamento, por lo que ha retomado la iniciativa para su constitución.
- 7) Tras varios intentos, el más serio y prometedor hasta ahora es el que ha impulsado la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad, logrando instalar en agosto de 2015 una Mesa de Diálogo entre representantes de ambas regiones, incluyendo a las comunidades campesinas. Ese espacio debe consolidarse.
- 8) La postura de las autoridades de Ica en esta negociación es bastante clara y simple. Su preocupación central es el aumento de la oferta hídrica para Ica. Esa postura es respaldada sobre

todo por las empresas agroexportadoras, pues una mayor disponibilidad de agua beneficia la recarga del acuífero de la cuenca de Ica, que viene siendo sobreexplotada hace varios años, sobre todo por las empresas agroexportadoras pero también por la población asentada en la ciudad de Ica. Distinto es el caso de las organizaciones de pequeños productores de Ica, que no participan en la Mesa de diálogo, y no que no se ven representadas por la Junta de Usuarios de Ica, por lo que se formó en 2015 la FEPROAGUA-ICA, con el objeto de defender el derecho humano al agua.

- 9) Por su parte, la postura de la representación huancavelicana aparece más compleja, integrando distintos elementos. De hecho, en el Acta de instalación de la Mesa de Diálogo se anotan nueve puntos que expresan los intereses de autoridades y comunidades huancavelicanas, que tienen un énfasis fuerte en la participación en la administración del PETACC.
- 10) En el abordaje de los temas de conflicto hay una serie de aspectos de difícil solución. Ello tiene que ver con el deficiente tratamiento sobre todo en la Ley de Recursos Hídricos y en el Reglamento de la Ley respecto de los trasvases y la conformación de los Consejos de Recursos Hídricos. El problema central tiene que ver con la forma como se delimita el ámbito de cada Consejo, en la medida que las zonas de las que se toma agua hacen parte naturalmente de otra cuenca hidrográfica. El Reglamento de la Ley solo tiene un tratamiento general y abstracto, que no considera estas situaciones.
- 11) La propuesta de compensación a los pobladores huancavelicanos a través del establecimiento de un mecanismo de canon hídrico, no parece la más adecuada. Más allá de cuestionamientos legales y doctrinarios, ya la Comisión de Economía del Congreso se pronunció negativamente en un dictamen de mayo de 2013 en cuatro proyectos de ley que fueron tramitados y evaluados por dicha Comisión. Por ello, se requiere explorar otros mecanismos para generar ingresos que puedan servir para compensar a las comunidades huancavelicanas.
- 12) Algo que ha dificultado un mayor avance antes y ahora, que la Mesa de Diálogo Ica-Huancavelica viene funcionando, es el hecho que la información se encuentra concentrada en las autoridades del Gobierno Regional de Ica. Como se ha mostrado, ese control de la información permite a dichas autoridades mantener la iniciativa en distintos campos. Al carecer de información suficiente y oportuna, la parte huancavelicana no tiene elementos suficientes para replicar con propuestas que puedan negociarse adecuadamente.
- 13) Complementando lo anterior, cabe mencionar que el tema de las alternativas al trasvase se ha manejado como un tema técnico. Sin negar los aspectos propiamente técnicos del tema, es evidente que las diferentes opciones que puedan plantearse tienen implicancias sociales, económicas y culturales muy definidas. Por tanto, la revisión de las propuestas no puede obviar estos distintos planos. En tal sentido, la voz de las comunidades campesinas huancavelicanas y de los pequeños agricultores de Ica no puede soslayarse.
- 14) En cuanto a las condiciones habilitantes para lograr un acuerdo satisfactorio para todas las partes en este conflicto, habría que anotar la necesidad de introducir cambios en el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos. Aunque hubiera sido deseable que esos cambios se hagan también en la Ley, por razones prácticas se privilegiaría los cambios en el Reglamento, que son no solo relativamente más fáciles, sino también más fáciles de hacer seguimiento.
- 15) La segunda condición habilitante para un acuerdo satisfactorio entre las partes en conflicto tiene que ver con la voluntad política del Gobierno Nacional, no solo a través de la participación de la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, sino también a nivel del Consejo de Ministros, para lograr la aprobación del correspondiente Decreto Supremo. Asimismo, en tanto organismo adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, las autoridades de la ANA deben comprometerse en la viabilización de las eventuales salidas y modificaciones reglamentarias.
- 16) Dado que uno de los temas más sensibles en este conflicto es el de la falta de confianza entre las partes, una forma de enfrentarla es compartiendo más fluidamente la información entre ambas

partes y asegurando que al interior de la representación huancavelicana ella llegue también a las dirigencias comunales, por lo que las comunidades y los gobiernos locales de Huancavelica demandan un rol más activo del Gobierno Regional de Huancavelica en la provisión de información y la coordinación oportuna para la asistencia y participación informada en la Mesa de Diálogo, lo que incluye la provisión de fondos para garantizar sus desplazamientos al lugar de las sesiones.

- 17) Definida cualquier fórmula de solución al tema de los trasvases se requerirá que ambos Gobiernos Regionales provean los recursos económicos, materiales y humanos, pues la recaudación de la retribución económica por el uso del agua no será suficiente para cubrir los presupuestos de la gestión integral del agua en esa zona y en las respectivas cuencas.
- 18) No puede dejar de mencionarse tampoco los obstáculos que enfrentan los esfuerzos por hallar una solución al conflicto por el uso de las aguas de la cuenca alta del río Pampas. El primero y más importante tiene que ver con el mantenimiento del actual modelo económico, que promueve la agroexportación, lo que supone un apoyo a los productores asentados en Ica, por ser uno de los principales valles en los que el crecimiento de la agricultura se viene dando. Es más, los anuncios del Ministro de Agricultura y Riego y del propio Presidente de la República, lejos de facilitar soluciones, generaron malestar que derivaron en el enfriamiento del diálogo, hasta que se instaló la Mesa de Diálogo en agosto de 2015. No obstante el avance de la Mesa de Diálogo, ese marco de política económica, acentuado por las medidas aprobadas en los últimos años para promover la inversión, puede jugar en contra de una solución equilibrada.
- 19) El segundo gran obstáculo detectado para arribar a una solución satisfactoria del conflicto tiene que ver con la asimetría de la información, que afecta sobre todo a las comunidades huancavelicanas. Se han producido ya actos de desesperación (que habrían dado lugar a un proceso penal) que pueden enturbiar el logro de acuerdos y de resultados concretos en esta iniciativa de Diálogo.

Algunas ideas pueden servir como recomendaciones, a la luz del análisis hecho y de las conclusiones que hemos anotado. Se puede señalar las siguientes:

- a) Redoblar los esfuerzos por establecer una comunicación fluida entre todas las partes. La actual asimetría en modo alguno permite restablecer o generar confianza entre las partes, particularmente a las comunidades campesinas ubicadas en la zona del trasvase de aguas. Como se dijo ya, no es suficiente que las autoridades huancavelicanas conozcan mejor la información que Ica maneja; ella debe llegar también a las comunidades. Adicionalmente, se requiere de un acercamiento de las partes y especialmente pensando en las comunidades, un esfuerzo por transmitir en forma clara los distintos aspectos involucrados en las diferentes propuestas.
- b) El mejor conocimiento y comprensión de las alternativas que se maneja puede no solo generar confianza sino también mejorar la participación de los distintos actores, sobre todo de los afectados por la derivación de aguas de la cuenca alta del Pampas. El simple hecho de compartir documentos, sobre todo con un alto nivel técnico, no basta en este sentido, pues entender las propuestas puede requerir un nivel de conocimiento especializado, para lo cual los comuneros no están suficientemente preparados, por lo que se necesitaría del apoyo con explicaciones desprovistas de tecnicismos.
- c) Adicionalmente, se ha observado que por la complejidad de los temas involucrados, la información es procesada de distinta manera por los técnicos, las autoridades y los comuneros. En tal sentido resulta conveniente propiciar un diálogo entre los técnicos, las comunidades y las autoridades para, en primer término compartir la información y hacer las sugerencias del caso, pero también para poder orientar las acciones necesarias para la gestión de las cuencas involucradas en el conflicto, esto es la del río Ica y la del río Pampas.
- d) Habiéndose aprobado recientemente en la Mesa de Diálogo entre Ica y Huancavelica la formación de un Proyecto Bi-regional, que reemplazaría al PETACC, y estaría adscrito al Ministerio

de Agricultura y Riego, de modo de constituir un pliego presupuestal y contar con un directorio bi-regional, sería conveniente hacer un esfuerzo para definir mejor su naturaleza, su organización y las funciones específicas que asumiría.

- e) Por último, asumiendo que la opción de crear una autoridad bi-regional pueda madurar, es bueno tener conciencia plena que esa fórmula (y cualquier otra) exige una mayor coordinación entre las distintas partes, ahora enfrentadas.

Las conclusiones y recomendaciones de este estudio pueden resumirse en el siguiente cuadro. En el mismo se ha privilegiado algunos temas, de modo de darle mayor concreción a los problemas y las conclusiones.

Problemas encontrados	Conclusiones / recomendaciones
Información	
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de obras de derivación en década de 1950 se hizo sin información a las comunidades. • Concentración de la información en las autoridades del Gobierno Regional de Ica genera desconfianza. • Gobierno Regional de Huancavelica no comparte con las comunidades la información de que dispone. • No se ha compensado a las comunidades de Huancavelica por la disminución de su dotación del agua ni otros perjuicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intentos de ampliar trasvase requieren informar previamente a las comunidades. • Se requiere compartir información con el Gobierno Regional de Huancavelica y con las comunidades. • Gobierno Regional debe compartir información con las comunidades para que puedan participar plenamente. • Compensar a las comunidades por los daños causados por el trasvase.
Participación	
<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades no confían plenamente en las autoridades regionales. • Dificultades en articulación de intereses de Huancavelica y pequeños productores agrarios de Ica. • Limitaciones de comunidades para participar plenamente en la Mesa de Diálogo entre Ica y Huancavelica. • No se ha hecho procesos adecuados de participación y consulta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades exigen mayor decisión de las autoridades regionales. • Revisar, simplificar y uniformizar los planteamientos de la representación huancavelicana. • Consolidar la Mesa de Diálogo entre Ica y Huancavelica para facilitar una solución al conflicto • Fomentar procesos adecuados de participación ciudadana y consulta indígena, donde corresponda.
Institucionalidad	
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades para instalar el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca de Ica. • Limitadas funciones de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca en la Ley y su Reglamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir con claridad la forma y ámbito geográfico que comprenderán los Consejos de Cuenca a crear en Ica y Pampas. • Revisar la legislación de los Consejos de Recursos Hídricos, asignándoles mayores funciones, sobre todo ejecutivas.



Gestión social del agua y el ambiente en la cuenca del Rio Ica-Pampas
y la micro-cuenca del rio Cachi
<https://cuencaperu.wordpress.com/>
<https://www.facebook.com/gesaamcuenca/>



Unión Europea



diakonia

PEOPLE CHANGING THE WORLD

COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES



35 años
1980-2015



SER