

18

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Editorial

Desde fines de 1992 empezaron a circular reservadamente las primeras versiones de un anteproyecto de ley de aguas que sustituiría a la ley vigente, decreto ley 17752. Todas las propuestas elaboradas por el Ministerio de Agricultura, aunque difieren secundariamente unas de otras, contradicen punto por punto las características de la norma vigente.

El DL 17752, dado en junio de 1969 por el gobierno militar que presidió el general Juan Velasco Alvarado, fue un complemento de la ley de reforma agraria. Ambos reflejan lo que en esos años era una corriente dominante en muchos países de América Latina: la fuerte intervención del Estado.

Las normas que regulaban las condiciones de acceso y uso del otro gran recurso natural indispensable para la actividad agraria, la tierra —materia central de la ley de reforma agraria aludida—, fueron modificándose desde comienzos de los años ochenta. Fue en los inicios del segundo gobierno de Fernando Belaúnde, con el intento gubernamental de aplicar una política liberal como respuesta a varios años de intervencionismo estatal y enfrentar una grave crisis económica.

En el agro, el contexto era el de un proceso rápido de descomposición de las empresas asociativas creadas por la reforma agraria —las cooperativas agrarias de producción (CAP) y las sociedades agrícolas de interés social (SAIS)—, que culminó en la parcelación de las tierras en unidades familiares.

Normas posteriores, la derogatoria de la ley de reforma agraria y, finalmente, la promulgación de una nueva Constitución en 1993, acabaron con las últimas barreras formales para la apertura del mercado de tierras, eliminándose prácticamente los límites al tamaño de las propiedades. Con ello se intentan dos cosas: la creación de un marco institucional atractivo a las inversiones, y colocar en el centro de una estrategia de desarrollo rural el esperado dinamismo de medianas empresas agrícolas y de más que medianas empresas agroindustriales, en ambos casos.

mirando hacia los mercados internacionales La pequeña agricultura y la economía campesina son consideradas menores o simplemente del todo irrelevantes para el sector agrario

No ocurrió lo mismo con la *Ley General de Aguas (LGA)*, que ha mantenido su sentido original, salvo las modificaciones introducidas por el decreto legislativo 653, conocido como *Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario*. Esta modificó la LGA en lo relativo a la organización y funciones de la administración, y también se ocupó de las organizaciones de los usuarios de aguas

Laureano del Castillo analiza en esta edición las luces y sombras de esta ley, anotando que su característica principal es el papel desempeñado por el Estado: este se constituye en el único titular de las aguas en el país, se reserva para sí la potestad de otorgar derechos para su utilización por los particulares, establece las condiciones para su acceso, fija el orden de preferencia en el uso de las aguas, asume la responsabilidad de formular la política general para su utilización y desarrollo, tiene el derecho de imponer multas y otras sanciones, y se reserva, finalmente, el cuidado de la calidad de las aguas

Más allá del hecho de que la ley vigente haya o no facilitado un uso adecuado y eficiente del agua, es claro que existe una abierta incompatibilidad entre el carácter estatista de la norma y la ideología liberal dominante, más aún en sus vertientes a veces casi fundamentalistas del Ministerio de Agricultura

Sería un error, sin embargo, centrar una discusión sobre el acceso, uso y gestión del agua exclusivamente en el plano de las grandes opciones ideológicas. Estas, en todo caso, deben mostrar su aptitud de guiar y de ordenar respuestas eficaces a problemas concretos: cómo mantener constante el estímulo a las inversiones hidráulicas, cómo hacer un uso eficiente del agua, cómo evitar el deterioro de los suelos con malas técnicas de riego, cómo impedir la contaminación de las aguas, cómo permitir un acceso justo, equitativo y no conflictivo a este recurso a la mayor parte de usuarios, cómo prevenir los desastres originados por la extrema escasez o abundancia del agua, cómo hacer compatibles los derechos privados sobre el agua con la disposición constitucional según la cual «los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación» (artículo 66), así como con el derecho humano básico, reconocido por la comunidad internacional, de acceder a ese recurso¹

A este conjunto de problemas, ya de por sí complejos, se suma el que las aguas dulces, particularmente las que discurren por ríos, constituyen

1 La Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (ICWE), realizada en Dublin, Irlanda en enero de 1992, estableció «que es fundamental reconocer primero el derecho básico de todo ser humano a disponer de agua limpia y saneamiento a un precio accesible» (Consulte se la parte III —«Las políticas de recursos hídricos y la agricultura»— del último informe de la FAO *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1993* Roma Colección FAO, Agricultura N° 26, 1993 pp 230-297)

los ejes de sistemas tanto naturales –forman valles– como sociales y económicos, y cumplen múltiples funciones son indispensables para la vida de plantas, animales y hombres, pero también medio de transporte, insumo industrial y asimiladoras de residuos. Lo que se hace con el agua tiene, pues, repercusiones tanto en la naturaleza cuanto en las sociedades humanas, tanto a nivel de cuencas –local como regional– como a nivel nacional e internacional. La gestión del agua debe, entonces, ser concebida desde una perspectiva integral y no puramente sectorial, deficiencia esta de la que adolecen todas las versiones de anteproyecto de ley que hemos tenido la oportunidad de conocer.

Es precisamente sobre este tema que trata el artículo de Axel Dourojeanni, quien analiza la evolución de la gestión de cuencas en América Latina y el Caribe en este siglo. Constata que esta evolución no ha sido siempre progresiva, y que ha habido períodos en los que la gestión era más integral que en la actualidad.

Aun así, en sus etapas iniciales la coordinación de actividades a nivel de cuencas se limitaba a resolver problemas puntuales y demandas específicas o sectoriales de agua y a la operación de las obras construidas. Sólo a mediados de siglo se crearon corporaciones para el desarrollo integral de cuencas, las que dirigieron la construcción de obras hidráulicas de gran envergadura y la inversión en múltiples sectores. Más recientemente apareció la temática de manejo de cuencas «con el fin de mitigar el aporte de sedimentos a los embalses construidos y controlar deslizamientos o inundaciones». La preocupación por el impacto ambiental es aun posterior –hacia finales de los setenta–, agregándose así una nueva dimensión que debe ser considerada por cualquier forma de gestión del agua.

Lo importante del aporte de Dourojeanni respecto de qué dirección debe tomar un necesario cambio de las formas de acceso, gestión y uso del agua es que pone de relieve el hecho de que el agua es un recurso que tiene una íntima relación de interdependencia con el medio natural del cual forma parte, con los grupos sociales que la usan y con la economía en su conjunto. Y que, por consiguiente, las políticas hídricas deben ser integrales y no sectoriales.

Pocos dudarán de que las actuales formas de gestión del agua en el Perú no responden a los problemas concretos y de que el uso del recurso es, con excesiva frecuencia, por demás ineficiente. Por lo tanto, hay consenso acerca de la necesidad de establecer una nueva normatividad que contribuya a responder a los problemas que ya hemos mencionado antes. Más aún existe la tendencia, en el mundo, a considerar que más importante que incrementar la disponibilidad de agua dulce –la relación entre volúmenes de agua y población es sin cesar decreciente en todo el mundo– es procurar que sea usada más eficientemente. El énfasis ha pasado de una preocupación por la oferta –de las inversiones, por ejemplo, en grandes obras de irrigación– a una preocupación por la demanda –cómo se usa el agua–. El Perú no es una excepción, y este

desplazamiento de énfasis se refleja claramente en los anteproyectos de ley a los que hemos hecho referencia²

Una de las razones del uso ineficiente del agua con fines agrícolas en muchos países, y ciertamente en el Perú, es el bajo precio pagado por los usuarios. Existe un creciente convencimiento de que una importante condición para desarrollar métodos que favorezcan el uso más eficiente del agua y que penalicen su uso dispendioso pasa por la elevación de sus precios

Es esperable que entre los usuarios haya una actitud adversa a soluciones que impliquen mayores pagos. Pero los irrisorios montos de las actuales tarifas de agua en el Perú no son sino una parte de los costos que por este recurso tienen que pagar los productores agrarios. Frente a la ineficiencia de los sistemas de gestión, incapaces de funcionar adecuadamente por falta de recursos económicos, de personal capacitado y de autoridad, es frecuente que los usuarios hagan dos tipos de gastos adicionales: el pago de sobornos a quienes distribuyen el agua para acceder a mayores volúmenes, y el pago a personal—vigilantes, recorredores, etcétera— que ayuden a que la distribución sea disciplinada. En otras palabras, puede esperarse que los productores agrarios estén dispuestos a pagar tarifas más altas siempre y cuando el sistema funcione, y que no se vean obligados a realizar pagos adicionales

No hay respuestas sencillas a la pregunta de cuál es el precio «correcto» del agua. Para comenzar, el concepto mismo «precio correcto» no es unívoco, pues un determinado precio podrá ser «correcto» en relación a ciertos objetivos e «incorrecto» para otros

Existen varias formas de fijarlos, cada una de ellas con sus ventajas y desventajas. Una de estas formas, común en muchos países, es el de una tasa a tanto alzado, y no por volumen utilizado sino por superficie regada. En otros casos, son los directores de agua quienes fijan los precios por volumen, particularmente cuando hay escasez del recurso. En los anteproyectos de ley del Ministerio de Agricultura, la opción es que sean la oferta y la demanda las que establezcan los precios

La propia FAO, en el documento ya citado, considera que «un mercado competitivo ofrece la posibilidad de una distribución eficiente de los recursos (los suministros de agua) entre las distintas demandas que computen por ellos». Advierte, sin embargo, que «con este sistema las necesidades de los consumidores potenciales de bajos ingresos pueden quedar total o parcialmente insatisfechas»³

En efecto, no es suficiente que el acceso al agua y su precio sean determinados por la oferta y demanda para que haya un mercado competitivo, pues para que sea tal es necesario que los agentes económicos puedan

2. Dados los efectos que una nueva legislación puede tener para millones de ciudadanos, es notable la reserva con la que el gobierno ha tratado de procesar la discusión sobre los anteproyectos. El lector puede remitirse a una de las versiones publicada en el número 169 de la revista *AgroNoticias* correspondiente al mes de enero del presente año.

3. FAO. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1993*, ob. cit. p. 262.

competir sobre una mínima base de igualdad. La concentración de poderes y de capacidad de influencia en pocas manos es en el Perú de tal naturaleza que un mercado libre del agua podría ser perjudicial a los pequeños agricultores y campesinos. Aunque es obvio que las circunstancias de hoy no son las mismas que hace décadas, resulta oportuno recordar que muchas haciendas se formaron a partir de la concentración de tierras de pequeños agricultores y de comunidades campesinas por el control que los poderosos ejercían sobre la oferta de agua.

Aunque en muchos países hay mercados de aguas, actualmente existe sólo uno en el mundo —Chile— con un mercado de derechos de agua a nivel nacional. Los anteproyectos del Ministerio de Agricultura están fuertemente influenciados por la ley chilena. De aprobarse alguno de los anteproyectos, el Perú sería el segundo país en el mundo que contaría con una legislación promotora y reguladora de un mercado de aguas⁴.

Cabe preguntarse si es conveniente dar una ley que hace depender la solución de los graves problemas que existen en el Perú alrededor del acceso, uso y gestión del agua —y de los impactos ambientales que genera—, de la creación de un mercado de aguas. El hecho de que casi ningún país haya adoptado la decisión de promover a escala nacional un mercado de este recurso debe llamar a reflexión, pues sus resultados positivos no deben ser tan evidentes, como sostienen los pertinaces partidarios de esa opción. En países en los que el mercado es el principal asignador de los recursos económicos, como los Estados Unidos, existen tantas leyes de aguas como estados hay, variando desde las formas más intervencionistas hasta las más liberales⁵. En Francia, donde la gestión del agua es razonablemente buena, el Estado desempeña una función de primera importancia en el control, extracción, tratamiento y distribución del agua, así como en la formulación de políticas concernientes a la ordenación de las aguas en las respectivas cuencas.

Parece ser que lo razonable es buscar soluciones que sean resultado de un diagnóstico adecuado en el que deben participar los propios usuarios. Después de todo, cualquier propuesta innovadora y más eficiente de gestión y uso del agua, que implique o no la apertura de un mercado de aguas, requiere de la participación activa de las organizaciones de usuarios.

Ahora la mayor parte de las Juntas de Usuarios de los diferentes distritos de riego son extremadamente débiles, tanto administrativa como técnica y económicamente. El esfuerzo de educación y persuasión a los usuarios que debe realizar el Estado como condición para la puesta en marcha de un eficiente sistema de gestión y uso del agua es un esfuerzo urgente y de gran magnitud, tan grande y necesario como el esfuerzo de

4 THOBANI, Matlen «Tradable Water Rights: A Solution to Pervasive Water Problems» Exposición ante la delegación del Brasil en el seminario «Iniciación política hidráulica e implicaciones legales» Washington, DC 14 y 15 de octubre de 1993.

5 Consultese la edición especial de la revista de la National Geographic *Water: The Power, Promise and Turmoil of North America's Fresh Water*, noviembre de 1993.

actualización de los padrones de regantes para la determinación de los derechos sobre el uso del recurso

Esos esfuerzos no parecen ser considerados como prioritarios por el gobierno. No es extraño que en sucesivas reuniones en varios valles de la costa —en Chancay-Lambayeque, en el Santa, en Chancay-Huaral, en Chuncha, en Piura y en zonas irrigadas de algunos departamentos serranos, como el Cusco y Junín— las Juntas de Usuarios hayan expresado su oposición a los anteproyectos de ley. La propia Junta Nacional de Usuarios ha manifestado su disconformidad. Es probable que el rechazo no sea tanto al cambio, sino al sentimiento de marginación experimentado por los usuarios al estar excluidos de una discusión franca sobre el contenido de los anteproyectos, lo cual suscita la desconfianza.

Los anteproyectos —que tienen un evidente sesgo costeño— deberían, por lo demás, considerar experiencias razonablemente exitosas de gestión del agua, en particular en áreas irrigadas en las comunidades campesinas de la sierra. Tanto Paul Trawick como Augusto Cavassa analizan en sendos artículos las experiencias de gestión del agua en comunidades de Arequipa y Cusco, respectivamente. Ambos destacan la adaptación de las organizaciones de usuarios comunales del agua a diferentes retos tanto sociales como naturales. Es claro que una ley que pretenda someter a la oferta y demanda sistemas hidráulicos tan diversos y formas de gestión y acceso al agua que son resultado de largos procesos, difícilmente logrará los objetivos deseados por los legisladores. Cavassa ilustra cómo los débiles intentos de aplicación de la actual ley de aguas en las comunidades cusqueñas han tenido efectos adversos a los fines para los que se dio esa norma.

Probablemente a pesar suyo, el mérito del anteproyecto ha sido el de poner sobre el tapete ante la opinión pública un problema largamente descuidado. Mas aún ha logrado crear un consenso entre los usuarios, los estudiosos y la administración pública de que es urgente y necesario introducir cambios en la actual normatividad y en las instituciones vinculadas a la gestión del recurso hídrico. Las discrepancias, sin embargo, son muchas, particularmente alrededor del papel del Estado, de la creación de un mercado abierto de derechos sobre el agua, y del riesgo de que tal mercado favorezca particularmente a los sectores sociales de altos ingresos y con mayor capacidad de influencia.

Estas discrepancias, que no necesariamente deberían manifestarse de manera hostil, son alimentadas por un estilo al mismo tiempo conspirativo y autoritario con el que el Ministerio de Agricultura está procesando los anteproyectos. Es preciso que los funcionarios del sector agrario se convenzan de que para que cualquier propuesta tenga éxito en su aplicación y en el logro de los objetivos deseados, requiere la participación activa de los interesados. No sólo es lo más democrático, sino con seguridad lo más eficiente.

Laureano del Castillo

LO BUENO, LO MALO Y LO FEO DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS*

Producida la promulgación de la Constitución de 1993, y atendiendo a las declaraciones del ministro de Agricultura, Absalón Vásquez, resulta inminente la dación de una nueva Ley de Aguas que vendría a reemplazar la vigente legislación, contenida en lo central en la Ley General de Aguas (Decreto Ley 17752)

Se da por descontado el sesgo liberal de la nueva propuesta, frente a una ley que fue dada a las pocas semanas de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1969 y que, por tanto, participaba de un esquema que asignaba un papel sustantivo al Estado

Cabe, entonces, hacer una revisión de los aspectos centrales de lo que ahora se pretende derogar. Como este es el objetivo del presente trabajo, y no el de comentar el proyecto de Ley de Aguas, se ha intentado no sólo abordar los aspectos jurídicos del tema, sino también incorporar las preocupaciones de los principales actores: los agricultores. Sin embargo, una limitación sería la ausencia de material escrito, tanto de las diversas reuniones de los usuarios como de trabajos jurídicos y de ciencias sociales en general, sobre un recurso tan importante como es el agua. Se ha intentado cubrir ese vacío con entrevistas a algunos agricultores de la costa

UNA EVOLUCIÓN CONOCIDA

La evolución seguida por la legislación de aguas en nuestro país es bastante similar a la de otros recursos naturales, en particular de la tierra agrícola

* El presente artículo fue escrito cuando no se había publicado aun el texto del Anteproyecto de Código de Aguas. Solo se conocía la versión entregada por el ministro de Agricultura a los asistentes del Congreso Nacional de Juntas de Usuarios de Distritos de Riego, el 12 de diciembre de 1993, en Piura

Al producirse la caída del Imperio Incaico, no sólo los órdenes político y social se vieron afectados. La economía y la organización productiva del Incanato fueron fuertemente trastocadas por los españoles, quienes privilegiaron la minería a la agricultura, decayendo así una de las bases de este poderoso imperio.

Al establecerse los españoles trajeron consigo, como es obvio, sus leyes y las aplicaron a los pueblos sojuzgados¹. Pero recordemos también que España estaba saliendo de la feudalidad, por lo cual el virrey Toledo ordenó, por medio de otras conocidas Ordenanzas de 1577, lo relativo al uso de las aguas con fines agrícolas. Posteriormente, en la Colonia ocuparán lugar destacado el Reglamento del Dean de la Catedral de Trujillo, don Antonio de Saavedra y Leiva, para los valles de Chicama, Moche, Santa Catalina y Virú, de 1700, y el Reglamento preparado por el juez de Aguas de Lima, don Ambrosio Cerdán y Pontero, para los valles de Lima, en 1793. Tal fue el valor e importancia de estos reglamentos que rigieron durante parte de nuestra vida republicana.

Ante la necesidad de un cuerpo normativo más acorde con los nuevos tiempos, en 1899 se encargó a una comisión la elaboración de un Proyecto de Código de Aguas. Finalmente, acusando una muy fuerte influencia del Código de Aguas español de 1879, en febrero de 1902 se promulgó nuestro Código de Aguas, el que estuvo vigente hasta julio de 1969.

El espíritu del Código de Aguas de 1902 era evidentemente privatista, reconociendo derechos de apropiación privada del recurso hídrico², aunque distinguía también diversos usos de las aguas, tales como el de abastecimiento de las poblaciones, abrevamiento de ganado, pesca, navegación, etcétera. Sin embargo, destacaba su afán por garantizar su abastecimiento a los usuarios de los predios cercanos a las cabeceras de los ríos y aquellos donde se originaran aguas, en desmedro de los demás regantes.

Estas características del Código de Aguas serían las que llevaron a calificarlo como un «bouquet».

«En realidad, el Código de Aguas de 1902 constituyó un trasplante de las disposiciones privativas de la legislación de España, que no eran, por lo

1 No obstante, debe destacarse también la preocupación por conocer y aplicar hasta donde fuere posible las instituciones de los pueblos conquistados. Un ejemplo de ello lo encontramos en la «Relación de los fundamentos acerca del notable daño que resulta de no guardar a los indios sus fueros», escrito por el licenciado Juan Polo de Ondegardo en Lima, en junio de 1571.

2 Por ejemplo, el artículo 4 de dicho Código consignaba: «Para los efectos de esta ley, se reputan de dominio público: 2° Los torrentes, manantiales y arroyos constantes o periódicos, siempre que no hayan sido objeto de apropiación anterior.»

general, adaptables a nuestro medio. Ya desde su aparición el Dr. Pasapera lo llamaba burlescamente 'bouquet, popourrit legal, formado de flores, o de fragmentos de leyes extranjeras, aplicables a un Perú imaginario', censurando que no se hubiera dado una buena ley, hecha para el Perú expreso, y no 'traído por los cabellos' a nuestra tierra, de otro distinto » (sic)³

Pero el mundo empezó a cambiar aceleradamente a principios de este siglo. Transformándose las realidades, también el Derecho tuvo que variar. Es conocida la influencia de la Constitución de Querétaro (México) de 1917 y, más tarde, de la de Weimar (Alemania, 1919), que dieron pie al nacimiento del llamado constitucionalismo social. A partir de entonces se empieza a hablar de derechos sociales y sobre todo de limitaciones al derecho de propiedad, en especial de limitaciones al derecho sobre la propiedad de la tierra, lo que más tarde se desarrollará como la «función social de la propiedad».

En el caso de las aguas, entendidas también como un recurso natural, la evolución fue similar. Ello es lo que habría llevado a Louis Josserand, un reconocido tratadista de Derecho Civil, a afirmar

« las aguas son cada vez más consideradas como una riqueza colectiva y tenemos que alejarnos a grandes pasos del punto de partida suministrado por el Derecho romano que veía en ellas el objeto de una propiedad privada»⁴

No llama la atención que el Código de Aguas de 1902 subsistiera con la Constitución de 1860. La Constitución de 1933, al tratar de los recursos naturales, no se desprende del todo de la concepción patrimonialista, al establecer que «las minas, tierras, bosques, aguas y en general todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado ». No obstante esa clarísima norma, los beneficiarios del régimen anterior se dieron maña para mantener sus dotaciones de agua, recurriendo a la expresión «salvo los derechos legalmente adquiridos» que completaba el artículo 37.

Que el agua es un elemento indispensable para la agricultura, lo saben los campesinos y pequeños agricultores que vivieron y sufrieron los abusos derivados de un régimen privatista como el contenido en el Código de 1902. Junto con la cerrada estructura social y económica, el agua se constituyó para los latifundistas y hacendados en un eficaz elemento de control en el campo.

3 ARANA NAVEA, Eduardo «El dominio de las aguas en la doctrina y en la legislación» Tesis de bachiller. Lima PUCP, 1963, p. 161

4 JOSSERAND, Louis *Derecho Civil*. Buenos Aires Bosch, 1950, tomo I, p. 93. Citado por ARANA NAVEA, Eduardo, «El dominio de las aguas en la doctrina y en la legislación», ob. cit., p. 65

Pero la incongruencia (o debilidad, si se prefiere) de nuestros latifundistas liberales de entonces se tradujo en los reclamos al Estado para que este ejecutara grandes proyectos de irrigación en la costa peruana, tales como Olmos, Tinajones, Majes, etcétera, con el objeto de ampliar la superficie agrícola

Ello cambió en 1969 con el Decreto Ley 17752 o Ley General de Aguas (en adelante, LGA) Por aquellos años se había generalizado la consideración del agua como un recurso natural escaso, que debía ser objeto de regulación y protección De este modo, el DL 17752 empieza declarando de manera rotunda que todas las aguas «sin excepción son patrimonio del Estado», y que no existen derechos adquiridos

La LGA no sólo se destacó por otorgar la titularidad del recurso hídrico al Estado, sino que incorporó otros elementos, tales como el reconocer la existencia de una escala de prioridades en el uso de las aguas, la atención a la calidad de las mismas, el manejo equilibrado del recurso, entre otros aspectos Mención especial debe hacerse al carácter de ley general de este decreto, al reunir en un solo cuerpo legal el tratamiento de las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas (el Código sólo se ocupaba de las aguas superficiales y subterráneas)

La reglamentación de la ley fue especialmente complicada Se optó por reglamentarla por partes, pero los sucesivos y en teoría complementarios reglamentos modificaban parcialmente a los anteriores, lo que hizo su manejo un asunto reservado virtualmente a los expertos⁵

La Constitución de 1979 consagró el tratamiento dado por la LGA, mejorando la redacción de la Constitución de 1933 Así, el artículo 118 de la Constitución recientemente derogada decía

«Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación

Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado »

Pero desde los primeros años de la década de 1980 se empezó a hablar con insistencia de cambiar la LGA En enero de 1983 se nombró una comisión revisora de la legislación de aguas Finalmente, el presidente Belaúnde sólo introdujo pequeños cambios en la ley, a través del Decreto Legislativo 106 de julio de 1981 (modificando seis artículos), pero sí hizo muchos cambios en la reglamentación

Pero fue en 1991 cuando se dio la más importante modificación a la LGA El Decreto Legislativo 653, conocido como Ley de Promo-

5 En su número doble (18/19) de diciembre de 1984, el *Informativo Legal Agrario*, publicación de CEPES, reprodujo una versión concordada, hasta esa fecha, de la Ley General de Aguas y de sus nueve reglamentos principales

ción de las Inversiones en el Sector Agrario, modificó la LGA en lo relativo a la organización y funciones de la administración, y también se ocupó de las organizaciones de los usuarios de aguas. Sin embargo, el cambio más importante fue el contenido en el artículo 53, que otorga seguridades al propietario que invierta en extraer aguas del subsuelo, «por su propio costo y riesgo». Este solo artículo significa una estocada al corazón de la LGA, al pasar por encima de consideraciones sociales, de prioridades en el uso del agua y en el uso racional de la misma.

Por las versiones que se han podido revisar del anteproyecto de la nueva Ley de Aguas, preparada por el Ministerio de Agricultura, la tendencia es a la consolidación de la orientación expresada en el artículo 53 del Decreto Legislativo 653. La consideración del agua como un bien económico, susceptible de apropiación privada y hasta hipotecable, no es otra cosa que la negación de los principios básicos de la LGA.

EL ESQUEMA BÁSICO DE LA LEY GENERAL DE AGUAS

En esta sección queremos señalar algunos de los aspectos que nos parecen centrales en la LGA y que significaron un avance, una ruptura significativa respecto de la legislación anterior (Código de Aguas de 1902)

Empecemos diciendo que la LGA se inscribe dentro de los sistemas legislativos que consideran a las aguas como un bien público, a diferencia de los sistemas legislativos privados y mixtos. El Código de 1902 participaba de los sistemas mixtos.

En coherencia con esa orientación general, el Estado se constituye en el único titular de las aguas en el país. Esto, que no era ningún afán socialista ni menos comunista⁶, implicaba que no podía haber ningún otro titular de este recurso. Por ello es que el artículo 1 de la LGA afirma que el dominio de las aguas es inalienable e imprescriptible, para añadir que «no hay propiedad privada de las aguas ni derechos adquiridos sobre ellas». Por lo demás, ello armonizaba mejor con lo establecido en la Constitución de 1933.

Siendo el agua un bien público, es de interés de la nación (representada por el Estado) su conservación, entendida como recurso natural renovable.

6 Al respecto, Julio Vildósola, consultor de la Dirección General de Aguas de Chile, opina que en prácticamente todas las legislaciones del mundo (sea en sus Constituciones Políticas o Cartas Fundamentales o en Códigos y/o Leyes Generales) esta contenida la norma básica e inicia su articulado o cuerpo de ley y/o normas con la declaración respectiva, en cuya virtud se proclama y establece que todas las aguas ubicadas en el correspondiente territorio nacional son «bienes nacionales de uso público» o de propiedad de la nación y/o del Estado.

Asimismo, siendo las aguas, en todas sus formas, patrimonio del Estado, este puede otorgar derechos para su utilización por los particulares, es decir, es el Estado el que establece las condiciones para acceder al uso de las aguas. Resulta común, por otro lado, que los particulares acrediten determinadas condiciones para hacerse merecedores a una autorización para usar de un recurso como el agua.

«Tanto en la concesión de aguas, como en la adjudicación de sustancias minerales o en las extracciones boscosas, el trámite, mediante el cual el particular se postula como posible operador del recurso, es coincidente. En todos, el solicitante debe presentarse ante la autoridad administrativa y demostrar que reúne un cierto número de requisitos»⁷

Estos derechos están contenidos en los permisos, las autorizaciones y las licencias, que, de acuerdo con los casos y usos, extiende la autoridad de aguas. Todas estas formas de amparar el uso de las aguas pueden concluir, en virtud de la facultad del Estado de atender su uso lo más racional y económico posible, a través de la revocación, la caducidad o el término de dicho derecho.

Respecto al acceso al uso del recurso hídrico, no puede dejar de señalarse la pertinencia de la LGA de establecer un orden de preferencia en el uso de las aguas. El artículo 27 de la ley estableció tal orden de la siguiente forma:

- a Necesidades primarias y abastecimiento de poblaciones,
- b Cría y explotación de animales,
- c Agricultura (propriadamente dicha),
- d Usos energéticos, industriales y mineros, y,
- e Otros usos

El mismo artículo 27 permite alterar el orden de prioridades, en los últimos tres casos, para lo cual indica algunos criterios básicos, como la disponibilidad de aguas y usos de mayor interés social, entre otros.

Además de las facultades de la administración de aguas de conceder y retirar el uso de las aguas, en la LGA se le asignaron al Estado muy importantes funciones:

Así, le corresponde formular la política general para su utilización y desarrollo, así como planificar sus usos de modo que tiendan a efectuarse de forma múltiple, económica y racional. Pero el artículo 2 de la LGA asigna funciones mucho más específicas para que el Estado pueda cumplir con esa función de planificación y de definición

⁷ FIGRETTI, Eduardo *Derecho de recursos naturales*. Buenos Aires, 1975. Citado por Luis Alberto Gazzolo «La defensa de los recursos naturales y el Derecho Agrario», *Cuadernos Agrarios*, N° 2. Lima. Instituto Peruano de Derecho Agrario, octubre de 1978, pp 70-71.

de políticas Para ello, debe inventariar y evaluar el uso potencial de los recursos hídricos, conservar, preservar e incrementar dichos recursos, y realizar y mantener actualizados los estudios hidrológicos, hidrobiológicos, hidrogeológicos, meteorológicos y demás necesarios en las distintas cuencas hidrográficas

Concordante con estas funciones, a la Autoridad de Aguas le corresponden una serie de atribuciones para la conservación y preservación de las aguas, las que van desde inspecciones hasta la posibilidad de imponer multas y otras sanciones, independientemente de la interposición de otras acciones legales, si fuera el caso Asimismo, en ejercicio de sus funciones, a la Autoridad de Aguas le compete resolver administrativamente las solicitudes y reclamos de los particulares

Mencionadas en la LGA de manera muy escueta, las Juntas de Usuarios de Distrito de Riego y las Comisiones de Regantes de Sectores de los Distritos, en tanto organizaciones de los usuarios de aguas, debían participar en la elaboración de los Planes de Cultivo y Riegos El reglamento de la ley debía precisar los «demás actos en que obligatoriamente deberán ser oídos los usuarios» (artículo 136)

Estas organizaciones, que agrupan a los usuarios más importantes de este recurso, básicamente agricultores, han mostrado un dinamismo e importancia tal que fue necesaria la dación de un reglamento especial para ellas (el DS 005-79-AA) Este, posteriormente, ha sido objeto de varias modificaciones sustanciales, la última de las cuales está contenida en el DL 653 La tendencia en este caso ha sido a la ampliación de las atribuciones de los usuarios, muy constreñidas en el diseño original a las decisiones de la Autoridad de Aguas

Por último, el cuidado de la calidad de las aguas es un punto de suma importancia para la LGA Aunque tiene una vigencia limitada, el Código del Medio Ambiente vino a complementar las clarísimas normas de la LGA en materia de preservación de las aguas, contenidas en los artículos 22 a 25 de la ley

En efecto, el artículo 22 de la LGA establece la prohibición absoluta de verter o emitir residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan contaminar las aguas, «causando daños o poniendo en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna o comprometiendo su empleo para otros usos» Con la finalidad de evitar y sancionar las violaciones a esta prohibición, se faculta a la Autoridad Sanitaria (el Ministerio de Salud) a dictar providencias y aplicar las medidas necesarias Incluso puede llegar, en coordinación con la Autoridad de Aguas, a suspender el suministro y hasta la revocación del uso de aguas concedido

Hasta aquí hemos revisado, de manera muy breve y esquemática, cinco aspectos centrales de la LGA

LA APLICACIÓN DE LA LGA

Lamentablemente, en la aplicación de algunos aspectos de la LGA encontramos vacíos. Aunque en términos generales la LGA es una buena ley y se aplicó de manera bastante efectiva, ha habido puntos en los cuales el divorcio entre la norma y la realidad ha sido clamoroso. Tomaremos, para efectos de este breve análisis, los mismos puntos tratados en el apartado anterior.

En primer lugar, veremos cómo se ha manejado en la práctica lo relativo a la titularidad de las aguas. En grandes líneas, la norma primera de la LGA, de carácter general, se ha cumplido, pues las aguas son de propiedad del Estado, no reconociéndose propiedad privada de las aguas ni derechos adquiridos sobre ellas. Sin embargo, no puede pasarse por alto la subsistencia de ciertas prácticas que relativizan su vigencia.

El caso concreto tiene que ver con el aprovechamiento de aguas que afloran de manantiales o puquios en tierras de propiedad de particulares o de propiedad de comunidades campesinas en la sierra. La experiencia de numerosas ONG que han pretendido aprovechar las aguas de estos manantiales para dotar de servicio de agua potable a pequeños poblados rurales muestra la aparición de conflictos de menor magnitud. En estricta aplicación de la LGA, determinada la potabilidad y regularidad del flujo de agua de una de estas fuentes, la población interesada, en coordinación con la ONG promotora, realiza los trámites ante la autoridad municipal y de aguas para que se les autorice al uso de estas aguas. Pero al iniciarse las obras surgen los problemas, pues la comunidad o el particular en cuyas tierras se encuentra el «ojo de agua» alega la propiedad sobre las mismas. Aunque el *impasse* se resuelve normalmente a través de una pequeña negociación (incorporando a los interesados en el proyecto de agua potable o estableciéndose una compensación en otro tipo de servicios), el hecho en sí resulta significativo.

Lo que apreciamos en estos problemas es la subsistencia de la lógica del Código de Aguas de 1902. Esto sería así a pesar de la declaración, en 1963, de Eduardo Arana:

« puede afirmarse que del Código de 1902 en cuanto se refiere al régimen administrativo de las aguas de riego en la actualidad casi no queda nada, subsistiendo, no obstante, disposiciones que no han sido derogadas expresamente y que por lo mismo dan lugar al confusioinismo» (sic)⁸

Que este tipo de situaciones se presenten al cabo de casi un cuarto de siglo de la vigencia formal del DL 17752, es indicativo de varios

8 ARANA NAVEA, Eduardo «El dominio de las aguas en la doctrina y en la legislación», ob. cit., p. 162.

problemas El primero de ellos atañe a la vigencia de las normas legales una de las características principales de las leyes es su generalidad, lo que tiene que ver con que se da para todos los ciudadanos de un territorio nacional Pero sabemos que las realidades en el Perú son muy distintas, lo que plantea retos muy difíciles de superar a los legisladores⁹

Vinculado a lo anterior, tenemos el problema de la difusión de la información legal Aquí encontramos un serio escollo, pues ni siquiera el diario oficial *El Peruano*, encargado de la publicación de las normas legales, llega a todos los jueces de la República Si muchas veces ni los encargados de aplicar las leyes conocen el texto de las nuevas disposiciones, menos lo harán los campesinos

En tercer lugar, la existencia de ese pequeño conflicto por el agua da cuenta de la persistencia del antiguo régimen en muchas partes de la serranía, especialmente allí donde no se organizaron adecuadamente juntas de usuarios, a pesar de (o mejor aún, contraviniendo) la LGA Teniendo en cuenta que las estructuras mentales son las que más lentamente cambian, ante las posibilidades de que mediante una nueva Ley de Aguas se privatice este recurso, ¿se adaptará mejor esta nueva ley a las prácticas de esas zonas del campo o, por el contrario, será un elemento de mayor distorsión?

Este problema lo hemos detectado en diferentes partes del país en estos años, y tenemos conocimiento directo del mismo en zonas tan distintas en la serranía como Cusco, Ancash y Amazonas De modo pues que podemos concluir que para mucha gente el artículo 1 de la LGA, que declara que todas las aguas son propiedad del Estado, es letra muerta¹⁰

Pasando al segundo punto, nos interesa examinar la forma cómo ha funcionado el acceso a los recursos hídricos, facultad reservada exclusivamente al Estado Aquí vamos a encontrar muy serios problemas, que dicen de un alto grado de negligencia en los distintos niveles de la administración pública vinculada a este recurso Una autorizada opinión nos advierte al respecto

«La mayor parte de los Padrones de Usos de Aguas (PUA) están desactualizados No se conoce a ciencia cierta quién es el poseedor del

9 Los reclamos regionales contra leyes «centralistas» se explican generalmente por el desconocimiento por los legisladores de estas distintas realidades, pero en ocasiones se trata también de las dificultades para legislar para todo el país, lo que por definición supone una ley «general», es decir, para todos

10 Otro caso, referido más bien al ámbito urbano, lo tenemos en el problema que se suscitó entre el Club de Regatas Lima y el municipio de Chorrillos, en Lima A pesar de que el artículo 5 de la LGA establece en su inciso «a» que también son de propiedad inalienable e imprescriptible «la extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea», el Club de Regatas (a diferencia de otros clubes) mantiene hasta ahora una playa privada

derecho de uso o aprovechamiento. En efecto, en muchos valles o distritos de riego figuran personas ya fallecidas, conductores indirectos, ex-propietarios o derechos de predios que han desaparecido por la expansión urbana o por fenómenos naturales (mundaciones, empantanamiento), en fin, personas con procesos judiciales aún no resueltos »¹¹

De acuerdo con el ingeniero Guerra, son muy pocos los casos en que los padrones se ajustan a las normas dictadas por las autoridades respectivas, lo que trae como consecuencia la imposibilidad de precisar la ubicación del predio, los puntos donde se capta el agua, y algo fundamental la cantidad de agua que se autoriza a aprovechar.

Resulta inaceptable que el órgano encargado de controlar el acceso a un recurso natural de la importancia del agua no lleve adecuadamente un registro de las autorizaciones concedidas a los usuarios. Pero más grave aún es constatar que no se conoce con precisión la disponibilidad de aguas para poder entonces asignar (o reasignar) estos recursos. Al respecto, el ingeniero Guerra comenta

«Sin embargo, a la fecha no existen los Planes Hidrológicos de Cuencas que, entre otros, comprende el inventario de los recursos hidráulicos, los usos y demandas previsibles, los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos y aprovechamientos, la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras, así como para la conservación o recuperación del medio natural, etc.

»Lo expuesto anteriormente permite la siguiente reflexión: ¿Es pertinente asignar derechos de aguas sin contar con los Planes Hidrológicos de Cuencas? »¹²

Pese a ello, observa el experto citado, en la década de 1980 se produjo un desorden crítico en los Padrones de Usuarios de Aguas. Pretextando su «autonomía administrativa», el otorgamiento de las autorizaciones a nivel regional se volvió incontrolable.

«En dicho período el 'crecimiento' de las 'licencias' y 'permisos' fue algo insólito, a pesar de que el recurso hídrico no se incrementó. Este hecho se puede demostrar al hacer un análisis en paralelo entre los registros de 1985 versus los de 1990. En muchos valles se observa aumentos significativos en el número de usuarios y en las áreas agrícolas bajo riego. Se puede argumentar que el mayor número de usuarios registrados en 1990 es el resultado de las parcelaciones de las empresas asociativas que ocurrieron a partir de 1985, este razonamiento es aceptable en gran parte. Sin embargo, no existe ninguna razón valedera que permita demostrar cómo fue posible el incremento sustan-

11 GUERRA TOVAR, Julio. «Algunas reflexiones en torno al Ante-Proyecto Código de Aguas para el Perú». Documento de Trabajo. Lima, mayo de 1993, p. 3. El ingeniero Guerra fue director de Aguas del Ministerio de Agricultura.

12 Ibidem, pp. 9-10.

cial de las áreas bajo riego Sin lugar a dudas, esto se debió a la influencia política ejercida en ese entonces y al escaso o nulo criterio técnico en otorgar el recurso »¹³

No sólo el aparato estatal incurrió en irresponsabilidad por esta curiosa «diligencia», también lo hizo por omisión Así, en el otro extremo, encontramos un caso en el cual una autorización otorgada en 1965 absurdamente se mantiene, pese a no haber agua suficiente en la fuente, contrariando el espíritu y la letra de la LGA, lo que ocurre en el valle de Chuncha

« pero en el año 1965 otro decreto supremo autoriza el desarrollo de la Irrigación de Ñoco, mediante el aprovechamiento de 6 m³, solamente en la época de avenida, sólo cuando el río esté cargado con más de 30 m³/s Sin embargo, en la actualidad la Irrigación de Ñoco tiene su dotación de agua así tenga el río 10 m³/s y aun con agua de laguna De acuerdo a ley, la Irrigación de Ñoco vendría a ser lo que se llama sujeto a permiso, pero el dispositivo que facultó el uso del agua fue antes de la Ley de Aguas 17752 » (sic)¹⁴

Si en el caso de la regulación del acceso al uso de las aguas el panorama de la aplicación de la ley es preocupante, mucho mayor será el malestar que deja la revisión del cumplimiento de otras funciones del Estado

Hemos visto ya, en las líneas anteriores, cómo el Estado no cuenta con Planes Hidrológicos de Cuencas, elemento indispensable para cualquier intento de planificación y ordenamiento del uso de un recurso tan escaso como es el agua El otro elemento, supuestamente imprescindible, lo debían dar los Planes de Cultivo y Riego Pero ocurre que estos documentos no han tenido mayor utilidad, salvo en períodos limitados

«Los Planes de Cultivo y Riego se empezaron a formular a partir del año 1970 Hasta la fecha sólo ha habido seguimientos y evaluaciones de los mismos durante los periodos 1974 y 1978 y de 1980 a 1985, siendo la entidad responsable la Dirección de Administración y Operación de Sistemas de Riego de la Dirección General de Aguas y Suelos, a través de las administraciones técnicas de los Distritos y Sub-Distritos de Riego »¹⁵

13 *Ibíd*, p 4

14 Exposición del ingeniero Rolando Lecca, director de Aguas y Suelo de la Unidad Agraria Departamental de Ica, en el conversatorio sobre el recurso hídrico en el valle de Chuncha ASPA, junio de 1988, p 120

15 CEPES/CEDEP «Estudio preliminar del aprovechamiento de los recursos hídricos y las tierras eriazas en los valles de la costa peruana Informe final» Lima CEPES/CEDEP, setiembre de 1989, tomo I, p 6

Los mismos campesinos eran conscientes de la poca o nula utilidad de los Planes de Cultivo y Riego. En realidad, su finalidad principal fue la de servir como un requisito formal para tramitar y obtener créditos del desaparecido Banco Agrario. Pero aunque los agricultores y los propios funcionarios del banco supieran que más importante que el plan eran los indicadores del mercado, había que presentarlo, importando poco a la hora de las siembras.

Pensando en la casi nula utilidad de los Planes de Cultivo y Riego, concededores de estas realidades, como el ingeniero Guerra, piensan por ello que puede ser positivo dejar de lado su obligatoriedad, tal como está propuesto en los anteproyectos de la nueva Ley de Aguas.

Complementando el sombrío panorama que se viene esbozando, debemos referirnos también al abandono en que se encuentra la infraestructura de medición del recurso agua, otra de las importantes funciones de la administración estatal. Sobre el particular, un experto concluye «a pesar de esa importancia a la infraestructura de medición es a la que se le da la mayor desatención en los Distritos de Riego»¹⁶. En efecto, estas estructuras permiten conocer los caudales captados, los caudales conducidos y derivados para el riego, las pérdidas de agua en la red de riego y obtener información para incrementar la eficiencia del riego.

Otro aspecto que se suma a este virtual abandono por el Estado de sus más elementales funciones, asignadas en la LGA, se refleja en la priorización que los sucesivos gobiernos han hecho de las grandes obras de irrigación. Alguna vez Marc Dourojeanni llamó la atención por el absurdo que representaba invertir ingentes cantidades de dinero en enormes obras de irrigación, que reportaban proporcionalmente una cantidad reducida de nuevas tierras, frente al desinterés por hacer gastos relativamente reducidos para evitar la pérdida de enormes extensiones de tierra agrícola, debida a fenómenos controlables como la erosión. En el estudio citado en las páginas anteriores se puede apreciar la confirmación de esta tendencia.

«a) Un análisis demostró que el 85% del total fue gastado en obras y estudios, mientras que la operación y mantenimiento (1%) y el manejo y conservación (14%) quedaron desatendidos. Una consecuencia desfavorable de este hecho es la baja eficiencia de utilización de las obras de estos proyectos.

»b) La rentabilidad de las grandes irrigaciones es a la larga más baja que la esperada. Por un lado, los costos de los proyectos generalmente ascienden hasta duplicarse, por el otro, los beneficios por obtener no pueden llegar a lo proyectado, ya que los estudios han sido hechos tomando como base situaciones óptimas.

16 Exposición del ingeniero Enrique Moncada «La infraestructura de riego», en el conversatorio sobre el recurso hídrico en el valle de Chíncha ASPA, junio de 1988, p. 42.

»c) La mayoría de las grandes irrigaciones, independientemente de sus prioridades técnicas y económicas, han sido el eje de largas campañas políticas en las regiones respectivas, dando lugar a una percepción que magnifica la importancia de estos proyectos en el ámbito regional, hecho que dificulta notablemente la toma de una decisión de naturaleza técnica y económica»¹⁷

La revisión aquí esbozada no estaría completa si no atendemos a los recursos humanos con los que se debió llevar adelante estas tareas. La figura del administrador técnico del Distrito de Riego resulta muy controvertida, habiendo quienes apuntan el poco apoyo que tuvieron en su trabajo

« es el funcionario competente para resolver en primera instancia administrativa las cuestiones y reclamos derivados de la aplicación de la presente ley, lo que significa que dicho administrador se constituye en un 'Juez de Aguas'. Sin embargo, en el año 1989 el gobierno emitió un Decreto Supremo en el cual prácticamente traslada todas las responsabilidades del Administrador Técnico a las Juntas de Usuarios, debilitando aún más la autoridad del Administrador y por tanto dificulta el adecuado control en el uso de las aguas»¹⁸

Sobre este particular preferimos el punto de vista de los agricultores, normalmente críticos de la actuación de los administradores técnicos. Frente a la gran cantidad de denuncias de corrupción hechas por los usuarios, pensamos que basta citar un solo caso, representativo de lo que ocurre en muchas zonas, expresión de un mal que precedió a la formación de nuestra República. En Salas, sierra de Lambayeque, una experiencia de reordenamiento del riego llevada adelante por organizaciones campesinas se tuvo que enfrentar con estas dificultades, donde las inasistencias de una minoría «se arreglaban» con la administración del Subsector de Riego y así podían «obtener su dotación de agua sin mayores complicaciones»¹⁹

La asignación de cada vez menores recursos a las dependencias del Ministerio de Agricultura encargadas de la administración de las aguas, el estancamiento salarial (con la consiguiente desmotivación) y, más cercanamente, la paulatina desactivación del Ministerio de Agricultura han agudizado, sin duda alguna, esta situación

17 CEPES/CEDEF «Estudio preliminar del aprovechamiento de los recursos hídricos y las tierras eriazas en los valles de la costa peruana», ob. cit., tomo III, pp. 9-10. Puede verse también el trabajo de BOSCHMANN, Nina «Grandes proyectos de irrigación en el Perú. Enseñanzas de una estrategia de inversión unilateral», *Alternativa*, N° 14 Chiclayo Centro de Estudios Sociales Solidaridad, 1991, pp. 33-51

18 CEPES/CEDEF «Estudio preliminar del aprovechamiento de los recursos hídricos y las tierras eriazas en los valles de la costa peruana», ob. cit., tomo III, pp. 10-11

19 SEGURA ALTAMIRANO, G. José «Organización campesina y manejo de agua. Problemática y alternativas en la sierra de Salas-Lambayeque». Cusco Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1992, p. 38

Para referirnos al papel desempeñado por las organizaciones de usuarios en el marco de la LGA, debemos previamente conocer su situación

Lo primero que llama la atención es la proliferación de las organizaciones de usuarios. Guerra anota que en la costa peruana, habiendo 36 Distritos de Riego reconocidos, existen 60 Juntas de Usuarios, mientras que en la sierra las llamadas «Comisiones de Regantes» a nivel de canales de distribución se han convertido con el tiempo en Comités de Regantes. Todo ello, además de atentar contra consideraciones de orden técnico, dificulta el adecuado funcionamiento del sistema en su conjunto.

El asunto se complica más si se profundiza en la forma en que funcionan estas organizaciones. Citando una vez más al ingeniero Guerra, veamos el estado de su organización interna:

«- De un total de 60 JU (Juntas de Usuarios) reconocidas en la costa, el 30% cuenta con una Gerencia Técnica y personal técnico-administrativo en número aceptable para el cumplimiento de sus funciones. El 70% restante no dispone de Gerente y el personal adscrito a la JU es mínimo e incompetente.

»El primer grupo es de 'avanzada', dispone de equipos de computación, algunos de maquinaria propia para el mantenimiento de los canales y drenes. Los que conforman el segundo grupo tienen local alquilado en su mayoría y están desimplementadas (sic).

»- A nivel de CR (Comisiones de Regantes) la situación es más crítica. La mayor parte tienen un mínimo de personal dedicado a la distribución del agua. Por lo general, no tienen local institucional, sus funciones administrativas son mínimas y/o nulas, sólo llevan Libro de Actas y un cuaderno que reemplaza al Libro de Caja.»²⁰

A estas dificultades se suma el gravísimo problema de la falta de cumplimiento por los usuarios de sus obligaciones, especialmente el pago de las tarifas de agua, elemento sustancial para el funcionamiento de cualquier sistema, lo que indudablemente repercutió también en las limitadas posibilidades de acción de los administradores técnicos de Distrito de Riego²¹. Esta situación contribuyó a su vez a un mayor desorden, como el descrito por José Segura cuando para evitar que los campesinos evadan el pago de agua en los lugares lejanos el sectorista

20 GUERRA TOVAR, Julio «Algunas reflexiones en torno al Ante-Proyecto Código de Aguas para el Perú», ob. cit., pp. 12-13.

21 En el «Estudio preliminar del aprovechamiento de los recursos hídricos y las tierras eriazas en los valles de la costa peruana» se afirma que «La principal dificultad que ha tenido la mencionada Ley ha sido su aplicación, ésta no ha contribuido a una utilización eficiente de este recurso. Un ejemplo de esta situación es el sistema anual del cobro de las tarifas, hecho que por sus características dificulta por un lado el financiamiento de la operación y control del uso de agua, y por otro, permite que muchos usuarios eludan dicha responsabilidad.» Ob. cit., tomo III, pp. 10-11.

encargaba el reparto y cobro del agua a los propios vigilantes²², y con mayor crudeza aun por el ingeniero Guerra

«- Cerca del 60% de los asociados incumple sus obligaciones, en especial con el pago de las tarifas de agua

»- Los directivos se ubican en el mismo rango de incumplimiento en sus deberes y responsabilidades. Muchos gozan de una oportuna y adecuada dotación de agua y otros privilegios que ellos mismos se arrogan

»- Las infracciones en la distribución del agua, por falta de control, se acrecientan cada día y las sanciones o son de poco monto y/o inaplicables »²³

Es lógico que la consecuencia de tamaño desorden sea la ineficiencia en el uso y aprovechamiento de las aguas. A manera de ejemplo, en el conversatorio sobre el recurso hídrico en el valle de Chíncha, ya citado, se mencionó que la eficiencia de aplicación del riego estaba entre el 50 y el 55%, lo que representa un desperdicio increíble.

Por si esto fuera poco, el costo de la tarifa de agua es sumamente bajo, a pesar de lo cual los agricultores se niegan a incrementarlo o, como hemos visto ya, simplemente eluden su pago (e inclusive «roban» el turno de otros agricultores). Siendo el agua tan barata (o gratis, en algunos casos), resulta comprensible que los agricultores no se esfuercen por optimizar su uso ni mejorar su infraestructura de almacenamiento, conducción y distribución.

«Con una vocación paternalista, todos los gobiernos de turno han permitido el uso indiscriminado de las aguas superficiales de los ríos al mantener tarifas irrisorias sobre el volumen unitario usado de este recurso, ya que a nivel de los costos de producción de los cultivos ésta ni siquiera alcanza el 1% de dichos costos. Por tanto, es necesario que se incrementen razonablemente las tarifas »²⁴

Compartiendo plenamente la opinión de los autores del estudio citado, abundaremos en las consecuencias del deterioro de los recursos naturales agua y suelo que significan el riego en exceso (practicado especialmente por los usuarios de las partes altas), lo que normalmente afecta a los usuarios de las partes bajas de los valles. Adicionalmente, por esas inadecuadas prácticas de riego también los usuarios de las partes bajas de los ríos se ven afectados al recibir menor cantidad de agua que la programada.

22 SEGURA ALTAMIRANO, G. José «Organización campesina y manejo de agua», ob. cit., p. 41

23 GUERRA TOVAR, J. «Algunas reflexiones en torno al Ante-Proyecto Código de Aguas para el Perú», ob. cit., pp. 12-13

24 CEPES/CEDEF «Estudio preliminar del aprovechamiento de los recursos hídricos y las tierras enlazadas en los valles de la costa peruana», ob. cit., tomo III, pp. 42-43

Pero no creemos que el mal funcionamiento de las organizaciones de usuarios sea un hecho aislado. Aquí tampoco el Estado puede eludir sus responsabilidades. Sobre el particular, un estudio de la FAO para Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela concluía que «en los países analizados se comprueba que el grado de participación del usuario a nivel de definición de políticas es reducido o inexistente». Por ello, el mismo estudio sugiere

«Quizá fuere conveniente fortalecer la participación del usuario en las estructuras gubernamentales de definición de políticas y administración general del recurso, pues ello redundaría en la incorporación directa de los intereses afectados en los mecanismos públicos de toma de decisiones.»²⁵

De otro lado, los reclamos de las organizaciones de agricultores por tener mayor injerencia en el manejo de los recursos hídricos no son nuevos. Así, por ejemplo, pueden verse los acuerdos del Primer Congreso Nacional Preparatorio de Juntas de Usuarios de Riego del Agro Peruano, realizado en Arequipa en 1984, y del Congreso Unitario Nacional Agrario, que tuvo lugar en 1983.

Por eso, somos de la idea de que el Estado mantuvo una muy fuerte presencia en las organizaciones de usuarios, evitando que puedan adquirir mayor experiencia y responsabilidad. Más tarde, el intento de transferirles —a través del DS 37-89-AG— algunas de las funciones de los administradores técnicos, fracasó en parte por no haberse creado previamente las condiciones para dicha transferencia.

El cuidado de la calidad de las aguas es un aspecto de esta problemática que tiene que ver, entre otras cosas, con la forma como el Estado mismo encara los problemas ambientales. Resulta interesante la forma en que un estudioso se refiere al problema de interferencia entre distintos sectores de la administración pública:

« es común que los aspectos de la legislación de otro Sector que no son de agrado de los funcionarios del Sector supuestamente afectado sean olímpicamente ignorados. Cuando surgen las protestas se disfraza la actitud asumida en un mar de argucias legales, fruto de un enorme relajo interpretativo que permite que asesores legales de dos Sectores en confrontación puedan sostener posiciones diametralmente opuestas en base a los mismos textos legales.»²⁶

Para ilustrar esta situación, Dourojeanni se refiere a la intangibilidad de áreas destinadas a la conservación de la flora, fauna y bellezas

25 FAO «Las organizaciones de regantes en el Derecho y la administración de algunos países de América Latina», *Estudio Legislativo*, N° 24, s/f, p. 61.

26 DOUROJEANNI, Marc «Comentarios sobre la legislación referente a los recursos naturales renovables en el Perú», *Cuadernos Agrarios*, N° 2, Lima, Instituto Peruano de Derecho Agrario, octubre de 1978, pp. 85-86.

paisajísticas contenida en la legislación sobre flora y fauna Aunque en la letra de la ley dicha intangibilidad es absoluta, los responsables del sector argumentan que no puede referirse a los recursos que ellos administran

Donde se puede apreciar mayor colisión entre la normativa de la LGA y la realidad es precisamente en lo que respecta a la incidencia de las actividades mineras en las aguas En un breve artículo elaborado por el ingeniero César Zumarán, entonces director de Ordenamiento Ambiental de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), se identifica a los ríos Huallaga, Llaucano, Santa, Rímac, Pisco, Locumba, Mantaro y Moche como los de mayor contaminación, superando todos ellos los límites máximos permisibles establecidos por la LGA para diferentes tipos de uso La causa en todos los casos son los relaves mineros

El problema de frenar los daños ocasionados por la minería peruana parece de difícil solución, aunque deben destacarse los esfuerzos hechos en los últimos tiempos por la minería para adecuarse a las exigencias del Código del Medio Ambiente A la clásica argumentación de que es una actividad que genera un importante flujo de divisas (y por tanto clave para nuestra débil economía) se ha sumado en los últimos años la crítica situación que atraviesa la minería En ese panorama, la forma como se aplicó la LGA no ayudó a encontrar soluciones Para el ingeniero Zumarán, no fue acertado encargar al Ministerio de Agricultura velar por el uso y conservación de los recursos hídricos, y tampoco dio los resultados esperados el encargar al Ministerio de Salud lo referente a la preservación de dichos recursos

«Dichos sectores únicamente defendieron lo suyo El primero, por no saber resolver democráticamente los conflictos de uso entre los diferentes sectores, y el segundo ha estado muy ajeno a los problemas de la calidad del agua destinada a la agricultura, piscicultura, etcétera »²⁷

Entretanto, y a despecho de la vigencia formal de un Código del Medio Ambiente, los problemas ambientales derivados de la inacción en torno a la efectiva preservación de este valiosísimo y escaso recurso natural siguen agravándose, junto con el crecimiento de las ciudades Por otro lado, no podemos desligar este problema de otros vinculados a la falta de un manejo adecuado de los recursos naturales, como los problemas de erosión, desertificación, salinización, anegamiento, etcétera, en los que, reiteramos, es poco lo que desde el Estado u otro organismo público o privado se realiza

27 ZUMARAN CALDERÓN, Cesar «Recursos hídricos Un problema de planificación, uso y conservación», *Informativo ANC*, N° 95-96 Lima Asociación Nacional de Centros (ANC), 1991, p 16

Se impone pues la concertación de distintos sectores de la administración y –por qué no– de los afectados e interesados para poder atender de manera integral y efectiva un problema tan acuciante como la pérdida y el deterioro del recurso hídrico

LOS RETOS PLANTEADOS

En momentos en que se debate el contenido de una nueva Ley de Aguas, resulta impostergable hacer un balance de la vigente LGA, lo que implica considerar sus aciertos y también aquellos puntos críticos, que merecen una revisión

Hacer un ejercicio como el que se plantea no es sencillo, frente a un asunto tan complejo y variable como es el del tratamiento legal del recurso hídrico y donde, por supuesto, caben distintas posturas. No obstante ello, consideramos que más que un cambio total, la vigente LGA requiere de algunos ajustes. Al decir esto queremos expresar que creemos que la concepción general de la LGA responde a las actuales exigencias, pero que requiere también, ineludible y urgentemente, de modificaciones que permitan corregir los serios problemas de aplicación detectados

En esa línea, es importante mantener el sentido de realidad, evitando sucumbir ante los cantos de sirena del neoliberalismo que plantea «echar por la borda» todo lo «viejo», para dar paso a la «modernidad». Caer en el espejismo de adoptar tratamientos ultraliberales en la legislación nacional, sin reparar que en el resto del mundo el control, conservación y preservación de los recursos naturales no se deja librado a las leyes del mercado ni a los intereses de los particulares, puede tener penosas consecuencias. Basta recordar aquí los efectos que tuvo la irracional extracción de nuestros recursos hidrobiológicos hace unas décadas

Por ello, es necesario evaluar fríamente la LGA, despojándonos de velos y filtros ideológicos, lo que nos permitirá reconocer sus bondades

«A pesar de actuales discrepancias en el sentido de que la mencionada Ley pueda ser obsoleta, se considera que la misma constituye aún en la actualidad una de las legislaciones de avanzada en materia de aguas en América Latina, ya que norma y regula desde la conservación y preservación, sus usos y prioridades, su desarrollo, el control y propiedad, hasta la jurisdicción administrativa relacionada con este recurso»²⁸

28 CEPES/CEDEF «Estudio preliminar del aprovechamiento de los recursos hídricos y las tierras eriazas en los valles de la costa peruana», ob. cit., tomo III, p. 10

Pero lo que está en juego en los actuales momentos, en nuestro país y el resto del mundo, es el aprovechamiento más racional y eficiente de los recursos naturales, en este caso, del agua. Aquí hay muchas cosas que se pueden hacer, la mayoría de las cuales no requiere de un cambio en las leyes sino simplemente que el Estado se comprometa a cumplir un papel más activo.

Citando una evaluación de la DGA-FAO-IICA (1980-1982), el ingeniero Guerra nos muestra el estado actual de la infraestructura de riego: es indispensable remodelar la mayor parte de bocatamos o construir nuevas, las obras de derivación cuentan con bocatamos o tomas semiestables o simplemente rústicas (91%), la distribución se hace por canales en tierra (90%), el 25% de los canales de derivación carece de infraestructuras de control y medición²⁹.

De mejorarse dicha infraestructura los resultados pueden ser notables, dados los altos niveles de desperdicio del recurso debido al deterioro de la infraestructura. Pero este es sólo un aspecto a corregir, pues se requiere enfrentar el conjunto de los problemas detectados, que están referidos a malas prácticas, falta de control y de asesoramiento. El mejoramiento de la eficiencia en el uso del agua puede permitir, en la costa, un significativo ahorro y las posibilidades de ampliar la frontera agrícola.

«Teniendo en cuenta que solamente con el incremento de la eficiencia de riego media actual a la máxima actual, se podría asegurar con riego a alrededor de 182 501 Ha físicas más que representan el 24% de la superficie actualmente desarrollada. Sería recomendable prioritariamente fomentar este incremento de la eficiencia de riego»³⁰.

Según el estudio citado, ello puede hacerse a través de la elaboración de programas de rehabilitación de la infraestructura de riego y drenaje existente, del mejoramiento de la operación, mantenimiento y extensión en manejo de aguas y suelos, del reemplazo total o parcial, en algunos valles, de cultivos de altos requerimientos unitarios (caña de azúcar, arroz) por otros de menor demanda unitaria. Con la relación superávit-déficit mayor de la unidad, en los once valles se deberían generar proyectos de regulación de las descargas naturales, vía almacenamiento.

Sabemos que puede parecer desfasado hacer estos planteamientos en las actuales circunstancias. La reducción que se observa del aparato

29 GUERRA TOVAR, JULIO «Algunas reflexiones en torno al Ante-Proyecto Código de Aguas para el Perú», ob. cit., p. 9. Para un mayor detalle sobre el panorama del riego en el Perú y sobre la gestión del agua y organización social, sugerimos revisar el libro *Gestión del agua y crisis institucional*. Lima: Grupo Permanente de Estudio sobre Riego, 1993.

30 CEPES/CEDEF «Estudio preliminar del aprovechamiento de los recursos hídricos y las tierras eriazas en los valles de la costa peruana», ob. cit., tomo III, p. 18.

estatal es un problema real. Así, por ejemplo, en la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura (Decreto Ley 25902) la Dirección General de Aguas ha desaparecido, sus funciones, en parte, las cumple el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), «con participación del Sector Privado»

Complementariamente, dado que todo no es responsabilidad del Estado, como hemos visto, pensamos que se debe reforzar el papel de las organizaciones de usuarios, tal como recomienda la FAO, pero también como la propia experiencia de los numerosos proyectos de manejo de recursos naturales, aquí y en otras latitudes, aconseja. Pero, insistimos se trata de fortalecer una presencia, la que no excluye al Estado sino que, por el contrario, la exige.

En ese sentido, no deja de preocupar que algunos regantes del valle de Huaura, expresando un profundo pesimismo y decepción por el comportamiento de sus co-asociados, prefieran la privatización. En su razonamiento, la privatización significaría que una empresa privada manejaría el agua y fijaría obligaciones (y sanciones) a los usuarios que no cumplieran sus obligaciones. Es decir, otra vez un ente ajeno, pero superior a ellos mismos, que haga lo que ellos no pueden lograr. Fortalecer nuestras organizaciones de usuarios es, en esa línea, también fortalecer nuestra débil sociedad civil.

Después de todo lo dicho, sólo cabe añadir que el desorden actual en lo que al manejo del recurso agua se refiere puede concebirse como un adelanto de lo que la ausencia del Estado puede significar. Suponer que el mercado, con la sola fuerza de la ley de la oferta y la demanda, podrá arreglarlo todo, es una señal de infundado optimismo. ¿Podrá la nueva Ley de Aguas resolver los problemas que se han esbozado apenas en estas páginas cuando lo que ella plantea es una mayor ausencia del Estado? Pensamos que no. Pero si queremos que en el Perú, no sólo en la ley sino en la práctica, el agua tenga el valor que en el resto del mundo se le asigna (y no sólo el de un bien económico), debemos pronunciarnos ahora. Mañana puede ser muy tarde.

Paul Trawick

IRRIGACIÓN Y CONFLICTOS DE CLASES EN LA SIERRA*

Aun cuando ha habido grandes avances en la investigación etnográfica, el estudio de la irrigación andina sigue siendo un área de controversia. Desarrollos recientes han cuestionado la noción, antes generalizada, de que una tecnología hidráulica propia evolucionó autónomamente y se difundió por toda la región en tiempos de los Incas, y que los elementos básicos de esta heredad sobrevivieron en muchas comunidades a pesar de siglos de dominación española.

Los primeros estudios detallados de sistemas andinos de riego han revelado que estos muestran variaciones notables en casi todos los aspectos, desde su organización básica hasta sus modos de distribución y técnicas de dispersión. Todo ello ha hecho aparecer dudosa la existencia de una tradición nativa uniforme, menos aún de carácter igualitario, como creían previamente muchas personas.

Algunos investigadores han informado de sistemas de irrigación que son altamente centralizados¹, mientras otros han descrito algunos

* Traducido del inglés por Paul Rizo Patron

1 MAYER Enrique y Cesar FONSECA *Sistemas agrarios en la cuenca del río Cañete*. Lima Oficina Nacional para la Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), 1979, FONSECA, C. «El control comunal del agua en la cuenca del río Cañete», *Allpanchis*, N° 22, año 18, vol. 19 Cusco Instituto de Pastoral Andina (IPA), 1983, pp. 61-74, GELLES, Paul H. «Aguas, faenas y organización comunal San Pedro de Casta», *Antropológica*, N° 2 Lima Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) Departamento de Ciencias Sociales, 1984, pp. 305-334 «Sociedades hidráulicas en los Andes. Algunas perspectivas desde Huarochirí» *Allpanchis*, N° 27, año 18 Cusco IPA, 1986, pp. 99-148, y «Channels of Power, Fields of Contention The Politics and Ideology of Irrigation in an Andean Peasant Community» Ph.D. dissertation, Harvard University, 1991, VALDERRAMA, Ricardo y Carmen ESCALANTE «Sistema de riego y organización social en el valle del Colca. Caso Yanque», *Allpanchis*, N° 27, año 18 Cusco IPA, 1986, pp. 179-202 y *Del Tata Mallku a la Mama Pacha. Riego, sociedad y ritos en los Andes peruanos*. Lima Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), 1988, TREACY, John «The Fields of Corporaque. Agricultural Terracing and Water Management in the Colca Valley, Arequipa, Peru» Ph.D. dissertation, University of Wisconsin, Madison, 1990

que son «acéfalos», o carentes de autoridad efectiva² El primer tipo de comunidad opera con relativa tranquilidad de acuerdo con reglas y procedimientos acostumbrados, mientras que el segundo tiende a abundar en competencias y conflictos sobre derechos de agua

Es igualmente marcada la diversidad en relación a los modos de distribución y métodos de riego En algunas aldeas, porciones de territorio y sus campos de cultivo son irrigados siguiendo una secuencia fija, mientras que en otros se sigue un orden flexible o incluso arbitrario Algunas comunidades se caracterizan por terrazas (andenes) que son relativamente planas y regadas de abajo hacia arriba, otras, por terrazas y campos regados de arriba hacia abajo, y hay también comunidades que muestran una mezcla de técnicas tanto en el diseño de sus tierras como en su riego

En vista de que es difícil ver un patrón claro en toda esta diversidad, ha surgido entre los estudiosos andinos un consenso tácito sobre la existencia de una sustancial cantidad de variaciones regionales en el remoto pasado al igual que en el presente³ Al encontrar esta conclusión cuestionable por varias razones, he procurado demostrar en mi disertación doctoral que algunos de los tipos de comunidad documentados en los trabajos al respecto representan estadios en una secuencia de desarrollo histórico, y que se derivan de un prototipo indígena único

Mi argumento se basa en la suposición de que por todos los Andes, la actual configuración de características hidráulicas y de diseño de tierras en cada comunidad es el resultado de tres procesos históricos Estos son 1) el establecimiento, durante tiempos prehispánicos, de métodos racionales para distribuir recursos escasos entre poblaciones que se aproximaban demográficamente a las actuales⁴, 2) una reducción masiva en la intensidad de uso de tierras y agua durante el período colonial, debida a un colapso poblacional, y, 3) un similarmente rápido aumento en la intensidad de uso en respuesta a una recuperación demográfica en décadas recientes⁵

2 MITCHELL, William P «The Hydraulic Hypothesis A Reappraisal», *Current Anthropology*, N° 14, 1973, pp 532-534, «Irrigation and Community in the Central Peruvian Highlands», *American Anthropologist*, vol 89 (1), 1976, pp 25-44, y «La agricultura hidráulica en los Andes Implicaciones evolucionarias», *Tecnología del mundo andino* Mexico Universidad Nacional de America de Mexico, 1981, BUNKER, Stephen y Linda SELIGMAN «Organización social. Visión ecológica de un sistema de riego andino», *Allpanchis* N° 27, año 18 Cusco IPA, 1986, pp 149-178, GUILLET, David «Terracing and Irrigation in the Peruvian Highlands», *Current Anthropology*, vol 28, N° 4, 1987, pp 1-35

3 GELLES, P H «Sociedades hidráulicas en los Andes», *ob cit*

4 COOK, Noble David *Demographic Collapse Indian Peru 1520-1620* Nueva York Cambridge University Press, 1981

5 GOOTENBERG Paul «Population and Ethnicity in Early Republican Peru Some Revisions», *Latin American Research Review*, vol 26, N° 3, 1991, pp 109-157

Resulta claro, de todas formas, que este último reajuste ha ocurrido bajo circunstancias ecológicas, socioeconómicas y políticas nunca antes experimentadas. Sin embargo, una variable crítica reside en el hecho de que en muchas aldeas el proceso ha sido dominado por elites mercantiles locales, con la ayuda de instituciones legales y administrativas estatales, mientras que en otras aldeas esto no ha sucedido. He demostrado cómo este factor exógeno ha provocado resultados diversos a través de un estudio histórico y etnográfico de tres comunidades de una misma provincia, que resulta ser una aproximación comparativa no empleada anteriormente en la investigación sobre irrigaciones⁶

Ubicadas en el valle de Cotahuasi, departamento de Arequipa, en el árido flanco occidental de los Andes, las aldeas escogidas lo fueron por dos razones básicas. Tienen en común un característico tipo de estructura hidráulica que es encontrado prácticamente por toda la sierra y que consiste en sistemas de canales de pequeña escala, orientados verticalmente y alimentados por manantiales de montaña. Sin embargo, las comunidades difieren sistemáticamente entre sí y ofrecen hoy un amplio rango de diversidades evidentes en los Andes. Las tres están estratificadas en grupos de grandes y pequeños propietarios de tierras, aunque varían en su composición étnica y su grado de autonomía. La primera la conforma un pueblo indígena por entero, que ha permanecido independiente de la influencia de las haciendas así como de numerosas intervenciones estatales en asuntos hidráulicos provinciales. La segunda es una aldea predominantemente nativa, que ha sido controlada por mucho tiempo por una pequeña minoría de terratenientes criollos residentes en el lugar, allí, empero, el impacto de las instituciones estatales no se ha dejado sentir fuertemente. La tercera comunidad es un distrito mestizo que ha sido históricamente el centro del comercio local y de la administración estatal provincial, y que permaneció dominado por mercaderes-terratenientes blancos hasta el advenimiento de la reforma agraria peruana. En este caso las aldeas de los alrededores, que fueron originalmente indígenas, han compartido por largo tiempo su sistema de irrigación con un pueblo criollo dominante, proporcionando tanto agua como mano de obra a los latifundios agrícolas locales.

HUAYNACOTAS UNA COMUNIDAD NATIVA AUTÓNOMA

La primera comunidad es una de las pocas en el valle en donde los blancos nunca han residido y donde permanecen intactos los métodos

6 El trabajo de campo fue llevado a cabo de 1986 a 1989 inclusive, y fue financiado por becas de la Fulbright Foundation y de la National Science Foundation de Washington, D.C.

autóctonos de irrigación Resulta significativo que prácticas iguales puedan ser encontradas en los otros pueblos que nunca fueron penetrados por los españoles. En mi opinión, Huaynacotas representa una versión evolucionada de una tradición hidráulica que alguna vez prevaleció por todas las regiones áridas de los Andes

Allí el sistema de canales es supervisado autónomamente por los miembros de la comunidad a través de un sistema de rotación de autoridades, en el que se aplican exclusivamente procedimientos tradicionales Debido a que todo el paisaje está constituido por terrazas, la irrigación suele ser llevada a cabo con una técnica uniforme, que asegura que la duración de la irrigación y la cantidad de agua consumida por los usuarios sean estrictamente proporcionales al tamaño de sus propiedades Aunque se practican algunos ajustes debido a variaciones en los tipos de suelo, se mantiene esta simetría básica en el suministro de agua con base en que todas las superficies cultivadas son virtualmente planas y en que todos usan similares almacenes de agua Debido a que el líquido es empozado en la superficie con una profundidad uniforme, la regulación del tiempo de irrigación y del consumo de agua resulta ser una característica inherente de la tecnología empleada Los repartidores de agua de la comunidad no permiten alteraciones en este tipo de arreglo

Otros procedimientos aseguran que todas las parcelas de tierra reciban agua con exactamente la misma frecuencia, aunque esta varíe de acuerdo con las fluctuaciones estacionales y anuales en el suministro Primeramente, los sectores irrigables que forman parte del territorio de la aldea, delimitados según patrones de variación microambiental, son provistos de agua consecutivamente en una secuencia fija basada en los tiempos de siembra y cosecha Durante cada ciclo del sistema, el riego avanza por todos los sectores que se encuentren en producción, alcanzando a cada parcela antes de comenzar nuevamente En segundo lugar, el resto de los lotes que componen cada sector es igualmente provisto de agua en un orden rígido, empezando en la parte baja del sector y moviéndose sistemáticamente hacia arriba, de tal forma que el tiempo de servicio de los lotes depende solamente de su ubicación, en lugar de hacerlo de la naturaleza del propietario o del tipo de cosecha para el cual se han plantado En tercer lugar, un método uniforme de control de asignaciones garantiza que el impacto de recortes periódicos sea absorbido igualmente por todos los hogares Como consecuencia, aunque las fuentes de agua que abastecen a esta comunidad son las más vulnerables en toda la provincia debido a las sequías —las mismas que han alcanzado alarmante frecuencia en los últimos quince años—, ocurren aquí muchos menos conflictos por el agua que en la mayoría de otras aldeas

Además de proporcionar una frecuencia uniforme de irrigación, el patrón de riego contiguo limita el desperdicio del recurso debido a la

filtración y a la evaporación, al disminuir el área de la superficie total de los canales en uso en cualquier momento. Lo que es más importante, hace que la irrigación sea un asunto plenamente público. Ya que todos los pobladores saben el orden exacto en el que habrán de recibir el agua y los propietarios de las parcelas contiguas tienden a irrigar el mismo día, la mayor parte de individuos normalmente espera y observa mientras sus vecinos terminan sus turnos. Esta vigilancia asiste a los repartidores en asegurar que se adopten los métodos tradicionales, teniendo el efecto vital de proveer controles sobre cualquier posible robo, favoritismo de parte de los oficiales de agua y otras formas de corrupción.

Como queda demostrado en mi análisis, lo que finalmente permite que el sistema funcione de forma efectiva es el papel activo de los miembros de la comunidad en afirmar y defender sus propios derechos, al preservar el principio igualitario sobre el que se basa la vida comunal. Hasta donde tengo entendido, este concepto no ha sido delineado de forma precisa en estudios previos, quizá porque es un rasgo que ha sido debilitado por desarrollos históricos recientes. Los derechos de los usuarios son cualitativamente iguales —en el sentido de que cualquiera es sujeto de las mismas reglas y procedimientos— y cuantitativamente proporcionales entre sí —en el sentido de que a nadie le está permitido privar a los demás del agua, al usar más de la cantidad que faculta el tamaño de sus tierras—. Algunas personas tienen más tierras y, por consiguiente, usan más agua que otras, pero prevalece una fundamental simetría, no sólo en el tamaño y frecuencia de suministros, sino también en los correspondientes deberes de mantenimiento que deben satisfacer los individuos para conservar sus derechos. Debido a que los grandes propietarios utilizan mayor proporción del recurso comunal, se requiere que sus donaciones para el cuidado de los canales sean mayores, en términos de trabajo, comida y otros aportes, que los de la mayoría de pequeños propietarios.

El concepto de igualdad relativa, según acabo de definir, se basa en continuidades de larga data en el sistema de irrigación, y constituye el elemento central de un sentido bien arraigado de identidad étnica indígena. Se manifiesta en normas específicas que gobiernan la interacción social en diversos terrenos, y que son la llave de las relaciones cooperativas entre los miembros de diferentes estratos socioeconómicos. En última instancia, sin embargo, estas normas son expresiones de la voluntad de la mayoría pequeño-propietaria, la cual, a través de un proceso continuo de negociación y confrontación, ha sido capaz de mantener restricciones en los términos en que opera la minoría más acaudalada. Ese poder es un rasgo inherente de la estructura política autónoma provista por la propia tradición hidráulica, auténticamente andina.

Basta con leer la versión de Garcilaso de la Vega⁷, la única descripción etnohistórica buena que tenemos, para observar que las costumbres incas han sobrevivido en esta aldea y florecido en un marco moderno

«En los distritos en donde era pequeña la cantidad de agua para irrigación, ésta era dividida proporcionalmente, tal y como hacían con todo lo que compartían, para que no hubiese disputas entre los indios para obtenerla. Esto se hacía solamente en aquellos años en que las lluvias eran escasas y la necesidad mayor. El agua era medida y, conociendo por experiencia cuánto tomaba irrigar una fanega de tierra, a cada indio se le otorgaba en consecuencia la provisión que requiera por un número de horas para la cantidad de tierra que poseía, quedándoles bastante de sobra. Se tomaba el agua por turnos, de acuerdo al orden de las parcelas de tierra, una después de otra. No se daba preferencia alguna a los ricos o a los nobles, ni a los favoritos o parientes del curaca, ni al mismo curaca, ni a los oficiales reales o a los gobernadores. Aquél que descuidara de irrigar su tierra en el momento adecuado recibía un castigo ejemplar.»

Aunque las cosas sólo se hicieron de esta manera en aquellos lugares donde el agua escaseaba, se expresa aquí una condición que prevaleció por gran parte de la sierra en tiempos de los Incas. Estudios recientes han mostrado que el imperio surgió durante un largo período de sequía que duró varios cientos de años⁸, y que los Incas expandieron e intensificaron la irrigación en las provincias para poder lidiar con las condiciones de aridez⁹. Evidentemente, desarrollaron una política oficial para la administración del agua, la misma que ha sobrevivido en Huanacotas, en algunas otras aldeas del valle de Cotahuasi y quizá en otras comunidades serranas que quedan por estudiar.

PAMPAMARCA UNA COMUNIDAD INDÍGENA «COLONIZADA»

El tipo de sistema centralizado descrito anteriormente se encuentra en muchas otras aldeas tanto dentro como fuera de la provincia¹⁰, algunas veces acompañado de técnicas y procedimientos idénticos. Sin embar-

7 GARCILASO DE LA VEGA *Inca Royal Commentaries of the Incas and General History of Peru*, vol. 1 Austin University of Texas Press, 1966 (1609), p. 248.

8 THOMPSON, I G, M E MOSELY, J F BOLZAN y B R KOCI «A 1 500 Year Record of Tropical Precipitation in Ice Cores from the Quelccaya Ice Cap», *Science*, N° 229, 1985, pp 971-973.

9 TREACY, J «The Fields of Corporaque», *ob cit*, pp 125-135.

10 GELLES, P H «Sociedades hidráulicas en los Andes», *ob cit* y «Channels of Power», *ob cit*. VALDERRAMA, R y C ESCALANTE «Sistema de riego y organización social en el valle del Colca. Caso Yanque», *ob cit* y *Del Tata Mallku a la Mama Pacha*, *ob cit*, GUILLET, David «An Open and Shut Case. Common Fields and Enclosures in a Village in the Calca Valley of Southern Peru» Documento de trabajo presentado al XLV Congreso de Americanistas, Bogotá, Colombia, 1985, TREACY, J «The Fields of Corporaque», *ob cit*.

go, en la mayoría de casos el arreglo igualitario ha sido modificado, tal como se constata en Pampamarca, la segunda aldea que he estudiado. Durante el siglo XIX, un grupo de familias criollas penetraron en esta comunidad, estableciendo haciendas pequeñas y expropiando agua comunal para su uso privado. Se sabe que este proceso fue ampliamente promovido por las reformas de Bolívar del primer tercio de dicho siglo¹¹, aunque el impacto hidráulico de la legislación nunca ha sido comprendido.

Como sucediera en la mayoría de valles serranos, las haciendas locales cuyo crecimiento fue alentado por el Estado se especializaron en gran medida en la producción de pastos, con el propósito de alimentar mulas, caballos y todo ganado que fuera la base del transporte y del comercio a lo largo y ancho del ámbito andino. Consecuentemente, la expansión de estos fundos agrícolas y ganaderos trajo consigo un cambio sustancial en la adaptación de los suelos, en los cuales comenzó a predominar el cultivo de una planta foránea —el alfalfa— cuyo requerimiento de agua es prácticamente ilimitado.

Con el propósito de incrementar al máximo la producción de pastos, los terratenientes irrigaron más veces que los indígenas —dos veces cada mes—, y destruyeron las terrazas prehispánicas en sus propiedades, reemplazándolas por potreros o canchones, que son campos de corral que casi siempre tienen pendientes pronunciadas. Ya que estas parcelas no podían seguir siendo regadas por métodos indígenas, emergió una nueva técnica consistente en la liberación del agua en la parte superior del campo, por un espacio dilatado de tiempo, y dirigiéndola de forma continuada hacia abajo. Al no ser así contenida el agua en la superficie y acumulada, como sucede en la técnica indígena, el método introduce una tendencia a prolongar la irrigación, en la mayor parte de casos de forma excesiva, en un esfuerzo por asegurar que el suelo quede debidamente saturado. Su principal ventaja es que requiere menos trabajo que el método del empozado, de manera que el desperdicio de agua se contrarresta por el ahorro en esfuerzo laboral¹².

Por estas razones, cuando las familias criollas locales empezaron a comprar nuevas tierras a las comunidades, en respuesta a las refor-

11 KUBLER, George *The Indian Caste of Peru, 1795-1940* Washington, D.C. Smithsonian Institution, 1952, DELRAN C., Guido *Historia rural del Perú* Cusco Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolome de Las Casas, 1981.

12 Aparentemente, durante este mismo periodo se adoptó una práctica similar en muchas comunidades nativas, como por ejemplo en las de los valles de Cañete y del Colca (MAYER, E y C FONSECA *Sistemas agrarios en la cuenca del río Cañete*, ob. cit., pp. 26 y 30, FONSECA, C. «El control comunal del agua en la cuenca del río Cañete», ob. cit., p. 64, VALDERRAMA, R y C ESCALANTE *Del Tata Mallku a la Mama Pacha*, ob. cit., p. 79, TREACY, J. «The Fields of Corporaque», ob. cit., pp. 169-172, GELLES, P.H. «Channels of Power», ob. cit. GUILLET, David *Covering Ground Communal Water Management and the State in the Peruvian Highlands* Ann Arbor University of Michigan Press, 1992, pp. 52-59) En algunos

mas de Bolívar, también confiscaron desmesuradamente grandes porciones del agua comunal. Esto lo lograron definiendo períodos fijos, tales como días específicos de la semana, en los cuales los hacendados tenían uso exclusivo de las fuentes primarias. Tales atribuciones fueron legitimadas a través del Código de Aguas de 1902¹³, y en muchos casos se obtuvieron títulos legales para hacerlos válidos. Esto no sucedió, sin embargo, en Pampamarca. Esta misma secuencia de eventos parece haber ocurrido de forma extensa por toda la sierra¹⁴.

En Pampamarca, podemos observar el impacto que estos desarrollos han ejercido en una comunidad predominantemente indígena, que además cuenta con una característica única. Los manantiales que surten a esta aldea son casi invulnerables a las sequías, y el agua ha seguido siendo por lo general muy abundante, a pesar de un gran crecimiento poblacional durante las décadas recientes.

Debido a esto, la temprana privatización del agua por parte de unas cuantas familias de elite no ha afectado seriamente el balance hidrológico, como tampoco otros cambios relacionados que han ocurrido eventualmente.

En primer lugar, aunque la irrigación por terrazas ha seguido predominando siempre, algunos comuneros han conformado campos de pastoreo en laderas que irrigan con la técnica alternativa, práctica que ha emergido en las dos últimas décadas. En segundo lugar, la secuencia de riego se volvió jerárquica hace mucho tiempo, como lo sigue siendo hoy. En la mayoría de sectores a los terratenientes, que están en el primer rango, se les permite irrigar por todo el tiempo que deseen en días específicos, luego de lo cual los oficiales de agua llevan a cabo un procedimiento de rutina. A las unidades domésticas se les provee de agua consecutivamente de acuerdo con la posición que ocupan en una estratificación de prestigio basada en el servicio civil y religioso a la comunidad.

Por muchas razones, he argumentado que la manifestación de tales jerarquías en la irrigación, observadas en varias otras regiones¹⁵, es

casos, el método de la inundación ha desplazado del todo al método del empozado, quizá porque requiere menos laboreo, pero en la mayor parte de comunidades se observa una mezcla de técnicas. Esos cambios fueron tal vez inevitables durante una época en que la mano de obra, más que el agua, era el recurso más escaso. De todas formas, tuvieron consecuencias negativas que no se han dejado sentir sino tiempo después, cuando el agua empezó a escasear debido al crecimiento demográfico sostenido.

13 Ver PASAPERA, Manuel S. *La Ley de Aguas con sus antecedentes*. Lima: Imprenta y Librería de San Pedro, 1902.

14 MONTOYA, Rodrigo, M. J. SILVEIRAY F. J. LINDOSO. *Producción parcelaria y universo ideológico. El caso de Puquio*. Lima: Mosca Azul Editores, 1979, pp. 77-80. MAYER, E. y C. FONSECA. *Sistemas agrarios en la cuenca del río Cañete*, ob. cit., pp. 29-30.

15 GELLES P. H. «Sociedades hidráulicas en los Andes», ob. cit. MAYER, E. y C. FONSECA. *Sistemas agrarios en la cuenca del río Cañete*, ob. cit., MONTOYA, R. y otros. *Producción parcelaria y universo ideológico*, ob. cit.

atribuible a la dominación española. Primeramente, la estratificación en sí misma se basa en el cumplimiento de oficios políticos y ceremoniales creados por la Corona y la iglesia católica muy tempranamente en el período colonial. En segundo lugar, en esta aldea, como en la mayor parte de las restantes en el valle, los terratenientes criollos participaron tradicionalmente en el sistema de prestigio, ocuparon las posiciones más altas y marcaron las normas por las que se juzgaba a los demás. En tercer lugar, en las pocas comunidades locales donde los blancos nunca se establecieron, y donde igualmente existieron los antedichos oficios políticos y ceremoniales, la jerarquización por prestigio nunca ha tenido influencia alguna en el orden de riego.

En teoría, no se supone que este modo de distribución deba crear desigualdades en los derechos de los comuneros, como sí ocurre para los blancos, ya que todos reciben su ración adecuada durante cada ciclo del sistema. En la práctica, sin embargo, la desigualdad ha surgido debido a las acciones de una pequeña minoría nativa que básicamente ha seguido el ejemplo de los terratenientes. Hace veinte años, debido al fenecimiento de la economía de hacienda como consecuencia de la reforma agraria, las familias criollas comenzaron un lento éxodo hacia la ciudad. Esto resultó en el surgimiento de un grupo pequeño de medianos propietarios, que fueron comuneros que poco a poco acumularon tierras y que están hoy en día en el proceso de ocupar el «nicho» comercial y político que los blancos dejaron vacante. Son estas familias indígenas las que crían ganado y cultivan pastos en potreros, estando entre los miembros de más alto rango en la jerarquía comunal. En años recientes, algunos de ellos han conseguido usar su recién adquirido poder para manipular y aun desafiar a las autoridades de aguas. En ocasiones han sido capaces de irrigar por más tiempo que los otros o regar por un mayor número de veces, sucediendo frecuentemente que han tomado el agua de los demás cuando han querido.

Hay muchas razones por las que este comportamiento ha sido tolerado por la comunidad como un todo —aunque con eventuales protestas—, pero no creemos necesario discutir las todas aquí. La más importante es que hay agua más que suficiente para que todos se las arreglen. Otra es que, aun cuando tales quiebres en la costumbre ciertamente causan inconvenientes y resentimientos, las demoras que ocasionan a los demás suelen ser muy cortas y no afectan de manera constante a los mismos individuos. Por lo tanto, pocas víctimas han percibido que sus derechos estén verdaderamente amenazados. Una razón final y crucial es que la mayoría de infracciones ocurren sin ser observadas, detrás del escenario. Ya que la posición jerárquica es el principio operativo en esta aldea, los patrones de distribución tienden a ser dispersos en lugar de concentrados en un área, así como a variar entre ciclos, hasta el punto de que los repartidores tienen que informar a los usuarios del orden específico de riego para cada semana. Como

resultado, la irrigación es menos pública aquí que en el caso previo, y la vigilancia entre los vecinos es mucho menos sistemática y efectiva. El robo y el favoritismo pueden ocurrir más fácilmente porque los controles para ellos no son tan fuertes. Tal es el impacto que ha tenido la jerarquización.

En las otras aldeas locales donde residen minorías criollas, las condiciones actuales son en mucho como acabo de describir, habiendo ocurrido eventos similares recientemente. Sin embargo, en las aldeas donde los terratenientes alcanzaron su dominio mucho antes y en mayor número, este tipo de cambios empezó a ocurrir largo tiempo atrás. Es por eso que este caso particular tiene una significación histórica especial. Siendo la única comunidad local donde el agua es aún abundante en nuestros días, refleja las condiciones hidrológicas que han prevalecido por toda la región hasta mediados del siglo XIX y comienzos del presente, antes de que las poblaciones locales se hubiesen recuperado plenamente de su colapso demográfico¹⁶.

Fue durante este período, habiendo permanecido por siglos relajada la presión sobre los recursos y siendo las tierras y el agua aún relativamente abundantes, que comenzó la transformación de las tradiciones indígenas en las comunidades dominadas por las haciendas. Por lo tanto, el caso nos provee de un vistazo único sobre algunas de las dinámicas que han debido estar funcionando. Fundamentalmente, el impacto negativo de prácticas no locales —cultivo de pastos, destrucción de terrazas, irrigación en laderas y jerarquización y desigualdad en la distribución, elementos que fueron introducidos en un sistema con población disminuida— no se sintió fuertemente sino tiempo después, cuando los recursos se volvieron escasos por el rápido crecimiento demográfico ulterior.

COTAHUASI UN DISTRITO DOMINADO POR LA HACIENDA

El tercer caso de mi estudio es un distrito compuesto por varias comunidades —un pueblo criollo y tres aldeas mestizas aledañas—, todas las que utilizan un conjunto común de fuentes primarias de agua. Aquí, familias de pura ascendencia española han constituido un porcentaje considerable de la población total desde los primeros tiempos coloniales. Hasta hace poco eran propietarias de pequeños fundos agrícolas que en su conjunto ocupaban más de la mitad del terreno irrigado del distrito, siendo dueñas de un porcentaje mayor aún del total del agua¹⁷.

16 COOK, N D *Demographic Collapse*, ob cit, GOOTENBERG, P «Population and Ethnicity in Early Republican Peru», ob cit

17 El sistema de tenencia de agua era dual, regimen que resultaba bastante comun en la sierra. En el caso de dos de los manantiales principales, ciertos dias de agua pertenecian al terrateniente, referidos como «agua de las haciendas» o «agua de alfalfa», y el resto,

Parte de esta propiedad fue acumulada a mediados del siglo XIX. Durante esa época, muchas de las familias aumentaron sus propiedades existentes, aquellas concentradas en el territorio alrededor del pueblo mismo de Cotahuasi, adquiriendo tanto tierras como agua en las aldeas circundantes que en aquel tiempo eran todavía indígenas. Esta expansión fue estimulada por el crecimiento de la economía de exportación de lanas en el sur del Perú¹⁸. Los terratenientes fueron también mercaderes e intermediarios en el comercio, «rescatistas» que obtenían la lana de alpaca de los pastores en las punas de los alrededores.

La penetración en las comunidades anexas provocó que en cada una de ellas emergiera el mismo sistema jerárquico descrito en el caso anterior. Aquí, sin embargo, donde las fuentes de agua suelen verse afectadas por las sequías y el recurso es relativamente escaso, las consecuencias eventuales de este proceso fueron dramáticas. Los terratenientes continuaron expandiendo sus propiedades, tanto de tierras como de agua, durante algunas de las próximas décadas, al tiempo que la población nativa experimentó un crecimiento explosivo. El efecto de esto fue provocar un conflicto entre las prácticas indígenas y sus contrapartes españolas, creando una relación entre ambas que se fue deteriorando severamente con el tiempo.

Mi investigación documenta las condiciones y eventos que pronto se fueron desarrollando. Primeramente, en la medida en que los terratenientes expropiaban más y más cantidad de agua comunal¹⁹, los ciclos de distribución de las aldeas fueron gradualmente espaciados. Esto finalmente llegó a un punto en el cual la frecuencia de riego de tierras indígenas fue menor que la mitad de la aplicada en las tierras de los fundos —siempre regadas dos veces al mes—, siendo insuficiente para una producción aceptable. En segundo lugar, en un esfuerzo por incrementar la cantidad de tierras y agua que les pudieran ser disponibles, muchos miembros de las comunidades empezaron a trabajar como

conocido como «agua de comunidades», a los comuneros. El tercer manantial en importancia era enteramente propiedad privada. Montoya y otros (*Producción parcelaria y universo ideológico*, ob. cit., pp. 78-79) fueron los primeros en describir este tipo de sistema, ratificado por el Código de Aguas de 1902, en Puquio, al sur de Ayacucho.

18 Ver FLORES GALINDO, Alberto *Arequipa y el sur andino. Ensayo de historia regional (siglos XVIII-XX)*. Lima: Editorial Horizonte, 1979; APPELBY, Gordon «Export Monoculture and Regional Social Structure in Puno, Peru», en Carol A. Smith, editora *Regional Analysis* vol II *Social Systems*. Nueva York: Academic Press, 1976, pp. 291-308; ORLOVE, Benjamin *Alpacas, Sheep and Men. The Wool Export Economy and Regional Society of Southern Peru*. Nueva York: Academic Press, 1977.

19 Debido a que parte de esta expansión ocurrió luego de que se promulgara el Código de Aguas en 1902, una buena porción del agua de las grandes propiedades provenía de las provisiones comunales, conocidas como «agua de las comunidades». Oficialmente, esta debía ser aun agua pública o comunal, pero los terratenientes la usaban como si fuera de su propiedad, y sus derechos fueron en realidad equivalentes a la propiedad privada en todas formas. En algunos días fijos de la semana controlaban toda la provisión comunal.

medieros (yanaconas) en las haciendas. Esto, por cierto, les permitió cultivar campos que estaban extremadamente bien regados. Pero, además, tal trabajo implicaba un arreglo por el cual el agua privada era a veces entregada a manera de salario, vendiéndose a crédito contra trabajo futuro. Esta compra y venta de agua de las grandes propiedades privadas se hizo común, volviéndose típico que los campesinos la compraran trabajando por ella en el laboreo en las tierras de los fundos. En tercer lugar, en un esfuerzo por enfrentar la creciente escasez, los miembros de las aldeas recurrieron crecientemente a robar el agua comunal, entre otros quebres en las costumbres. El favoritismo de parte de los repartidores se fue haciendo común y, ocurriendo la irrigación como mucho una vez al mes, el conflicto por el agua se incrementó dramáticamente.

La dinámica de este quebre en la tradición fue muy similar a la que describiera en el caso previamente visto. Aquí también fue estratégico el papel desempeñado por un grupo emergente de medianos propietarios, individuos ubicados en alto rango y que trabajaban para los terratenientes como arrieros contratados. Sin embargo, en este distrito, como en muchos otros en el valle y en toda la sierra en general, el Estado tuvo una actuación crucial y complementaria. Al promover la privatización de tierra y agua, el gobierno creó una situación que forzó a los miembros de las aldeas a tomar acciones para proteger el remanente abastecimiento comunal. A comienzos de este siglo, adquirieron títulos legales de sus tierras, que certificaron sus derechos tradicionales al agua comunal, ahora conocida como «pública» bajo el Código de Aguas de 1902. Desafortunadamente, al mismo tiempo un número de individuos —incluyendo preeminentemente a los medianos propietarios— tomó ventaja de la situación para adquirir también títulos falsos, que usaron para irrigar tierras que nunca antes tuvieron agua. Esto por cierto disminuyó aún más los recursos comunales, llevando el conflicto de aguas a un nivel mayor. De forma significativa, este mismo problema de los títulos falsos surgió en el uso del agua privada.

Fue en estos tiempos, en el año 1940 para ser exactos, cuando el Estado intervino y cambió el sistema de administración de aguas en el distrito. Este evento fue consecuencia de la fundación del Consejo Superior de Aguas, así como del establecimiento de los primeros procedimientos oficiales para la administración rural de aguas²⁰. De acuerdo con la nueva legislación, la responsabilidad de abastecimiento de agua de la aldea fue retirada del control de las organizaciones comunales y puesta en manos de un administrador técnico, que era un hombre de la localidad designado por la nueva burocracia estatal.

20 COSTA Y CAVERA, Ramón *Legislación de aguas*. Lima: Biblioteca de Obras Administrativas, 1934.

Entre los primeros actos oficiales del administrador estatal estuvieron 1) llevar a cabo un inventario de las tierras irrigadas que tenían derechos de agua legítimos, 2) restringir la irrigación únicamente a esas tierras, y, 3) hacer que la concesión de agua sea contingente al pago de un pequeño impuesto, tal como requería la nueva ley. Quizá lo más importante fue que señaló nuevos repartidores de agua para cada aldea, que fueron individuos pagados para tal fin y que podían servir por varios años, en lugar de hacerlo voluntaria y rotativamente, como había sucedido siempre en el pasado.

Las consecuencias de estos cambios fueron profundas, pero recayeron casi exclusivamente sobre la población indígena. La política estatal no tuvo un efecto significativo sobre el agua privada usada por los terratenientes de las propiedades más antiguas del lugar, sencillamente porque sus derechos estaban protegidos por títulos legales. De hecho, los terratenientes pronto se rehusaron a pagar la tarifa de agua, de manera que en este caso el nuevo sistema de administración duró sólo dos años. Luego de este breve interludio volvieron a usar su agua exactamente como antes, sin supervisión o cargo alguno.

De otro lado, la administración estatal sí llegó a ejercer un impacto serio sobre los derechos tradicionales de los comuneros nativos. Inicialmente esto fue algo positivo, ya que sus asignaciones se incrementaron al dejar de recibir agua las tierras que habían estado siendo beneficiadas ilegítimamente con ello. Pero ese beneficio fue pronto anulado por otro hecho. En 1942 se construyó el primer gran reservorio, para almacenar el flujo de la principal fuente de agua, un manantial que servía a numerosas haciendas, así como a la mayor comunidad anexa en el distrito. Esto también hubiera sido del todo beneficioso, de no ser por el hecho de que las diarias salidas de los reservorios no fueron divididas en dos porciones de uso simultáneo, como anteriormente lo había sido el flujo del manantial.

En este caso, el agua privada y comunal tomaba la forma de dos corrientes que estaban en uso continuo: una en las haciendas más importantes alrededor del pueblo, y la otra en las tierras de los comuneros y en las grandes propiedades cerca de la aldea. Sin embargo, de acuerdo con los procedimientos recién establecidos, el administrador impuso un arreglo a través del cual los hacendados y los aldeanos se alternaban en el uso de las salidas del reservorio nuevo. Cada semana, el agua era usada privadamente en las grandes propiedades del pueblo por tres días, luego de lo cual era desviada a la aldea, donde era asignada durante dos semanas por los nuevos repartidores. El eventual impacto de este cambio residió en el hecho de que el ciclo general de riego para los comuneros fue estirado aún más que antes. Pronto tomó de seis a ocho semanas para que todas las tierras aldeanas fueran regadas.

Esta frecuencia, ciertamente, no era aplicable a las grandes propiedades que se encuentran dentro de los territorios comunales. Continuaron recibiendo el agua comunal en sus días tradicionales cada semana, tal como lo hubieran hecho con anterioridad, razón por la cual ocurrió la dilatación del proceso. Las implicaciones para la subsistencia de los indígenas son obvias, pero es básico notar nuevamente que el arreglo funcionaba como medio para obtener mano de obra campesina. Muchos comuneros trabajaban ya como medieros en las grandes propiedades, cosa que hacían no sólo para ganar acceso a tierras bien irrigadas, sino incluso al agua privada de dichas propiedades para su uso en sus propios campos. Debido a que el precio del agua era bastante alto, los campesinos la compraban sólo ocasionalmente, cuando más se la necesitaba, pero podía ser un «salvavidas» en tiempos de sequía.

Bajo tales condiciones de escasez y trabajo duro, resultaba inevitable que surgieran problemas serios entre los aldeanos como consecuencia de los otros cambios que fueron impuestos. Aunque el nuevo sistema de administración duró sólo dos años, este fue un lapso que sirvió de brecha para socavar la autoridad de los repartidores de agua, proceso que ya venía siendo anunciado. Durante las dos próximas décadas, la jerarquía civil y religiosa, de la que los repartidores habían formado parte importante, entró en decadencia en cada comunidad anexa, ya que menos gente estaba dispuesta a servir y financiar las fiestas locales. Los puestos de mayor significación vinieron a ser controlados exclusivamente por los miembros más ricos de cada comunidad, especialmente los blancos, y la posición del repartidor quedó del todo divorciada de la jerarquía. Fue crecientemente ocupada por hombres jóvenes, muchas veces en lugar del servicio militar, que ya no cumplían con la función ceremonial tan importante en el pasado, que era el financiamiento del festival de agua conocido como «Yarqha Aspiy». Consecuentemente, los repartidores dejaron de ser respetados por todos, quedando constancia de que se hicieron más vulnerables a la presión y al soborno²¹. Bajo estas condiciones, los problemas ya existentes, como el robo de agua, el favoritismo y el conflicto se hicieron aún más comunes que antes. Inclusive se dieron incidentes sangrientos cuando algunos comuneros lucharon por sus derechos de agua.

En 1960 se hizo un intento por resolver estos problemas, al reorganizarse la irrigación nuevamente de acuerdo con regulaciones y procedimientos oficiales. Se estableció la jefatura de Aguas y Riego,

21 Montoya y otros (*Producción parcelaria y universo ideológico*, ob. cit., pp. 79-81) describen una secuencia similar de eventos y un parecido proceso de decadencia de autoridad tradicional en Puquio, pueblo ubicado al sur de Ayacucho. Estoy en deuda con Montoya por hacerme notar la importancia de tales cambios, así como por alentarme y apoyarme en mi propio trabajo.

encabezada por un hombre de la localidad designado por la burocracia gubernamental. Se reinstauró la tarifa de agua, basada en otro inventario de tierras irrigadas, y se nombraron nuevos repartidores que recibieron un pequeño salario, como en 1940. Se habría de llevar a cabo la distribución del recurso de acuerdo con un código de aguas revisado y con los lineamientos técnicos del Ministerio de Agricultura.

Desafortunadamente, estos cambios hicieron poco por resolver los problemas existentes y, por el contrario, crearon nuevas dificultades. Los nuevos repartidores respetaron los derechos tradicionales de agua, pero las regulaciones no especificaron el orden en el que se debía proceder, señalando sólo que debía ser el acostumbrado como «racional».²² Tradicionalmente, claro está, eran las autoridades comunales las que determinaban las secuencias de riego, pero desde que estas ya no estaban en control, el orden de riego se volvió un tema abierto al debate y a la negociación.

Es así que los aldeanos se esforzaron en ganar el favor de los oficiales de agua, para adquirir lugar preferente en el orden de riego. Cuando no podían obtenerlo, muchos de ellos simplemente lo tomaban de quien sí lo tuviese. Los acontecimientos específicos eran complejos, aunque se fue desarrollando básicamente una situación de «libertad para todos», estimulada por el hecho de que se resentía la existencia de los nuevos repartidores, y ahora que se les pagaba, se hacían extremadamente vulnerables a diferentes presiones y sobornos. Bajo estas condiciones la desigualdad se incrementó, pues ahora tenía poco freno. Las normas de riego se habían vuelto tan irregulares que la vigilancia y el conteo de turnos dejaron de ser rasgos predominantes en los sistemas hidráulicos de las aldeas.

Estas eran las condiciones que existían en el distrito cuando el Estado intervino nuevamente en 1969. En ese tiempo, un mayúsculo programa de reforma agraria fue impuesto por el gobierno del general Juan Velasco, recién ascendido al poder. Como parte del esfuerzo de los militares por establecer una distribución más equitativa de recursos en el campo, fue estructurada una nueva legislación de aguas y expedida por decreto. Conocida como Ley General de Aguas (DL 17752), este documento contenía varias provisiones innovadoras.

En primer lugar, toda agua de riego se convertía en propiedad estatal, para ser administrada localmente por técnicos del Ministerio de Agricultura en nombre del Estado. En segundo término, dentro de cada comunidad que utilizaba el recurso habrían de establecerse grupos de usuarios, las llamadas «Comisiones de Regantes», que asistirían a dichos administradores en el montaje de una política de manejo oficial. En tercer lugar, los flujos de agua serían medidos y divididos

22 COSTA Y CAVERA, R. *Legislación de aguas*, ob. cit., pp. 13-16

equitativamente entre aquellas tierras que tuviesen previos derechos legítimos de agua. Finalmente, la distribución habría de ser equitativa pero racional al mismo tiempo, en el sentido de que sería ajustada con precisión a las necesidades de las cosechas (de acuerdo con una ley de prioridades), así como a los diversos tipos de suelo y a los microclimas existentes dentro de cada sistema de irrigación local.

La reforma de aguas fue un intento audaz y sin precedentes para eliminar una fuente primaria de injusticia y conflicto en el campo, pero desafortunadamente el programa fracasó en alcanzar sus objetivos. Aún no se ha examinado con detenimiento su impacto en las comunidades rurales, quizá por esta misma razón. La reforma no sólo fracasó en mejorar la administración del recurso, sino que hizo su distribución aun menos sistemática que antes y exacerbó la escasez que ya existía. A pesar de la expropiación y redistribución de aguas privadas, el estado de la irrigación en el distrito ha decaído desde que se introdujeron los nuevos procedimientos, llegando actualmente a una crisis. Esta decadencia ha sido acelerada por los efectos de sequías recurrentes en los últimos años, aunque estas sólo han exacerbado los síntomas de problemas subyacentes que son claramente sistemáticos.

En este breve resumen de mi investigación, no puedo discutir las razones por las que el programa hizo que la situación hidráulica empeorase. Dichas razones son numerosas, complejas y, hasta cierto punto, específicas para este caso en particular. Sin embargo, sí estoy en la posibilidad de puntualizar algunas fallas que le han impedido mejorar en algo las condiciones. Son defectos generales, cuyo impacto ha sido probablemente sentido en la mayor cantidad de comunidades serranas dominadas por la presencia de las haciendas, que es donde la reforma fue aplicada.

Primeramente, el programa descuidó ocuparse de la contradicción fundamental entre las técnicas de riego locales. A pesar de la escasez crónica que prevalece hoy en día, grandes propietarios de tierras continúan irrigando campos en laderas por todo el tiempo que lo desean, al igual que varios medianos propietarios. Mientras tanto, la mayor parte de pequeños propietarios continúa conservando el recurso a través de una dependencia de su diseño paisajista y método de riego tradicionales. En mi investigación pude descubrir que la técnica de riego en laderas es vista como dispendiosa por la mayoría de pequeños propietarios, y que la falta de proporción en las asignaciones es una fuente sustancial de resentimiento y conflicto dentro del distrito.

En segundo lugar, el programa fracasó en establecer una secuencia consistente de distribución dentro de los territorios del pueblo y las comunidades. Debido a que los técnicos estatales no tienen equipamiento necesario ni capacidad física para medir los requerimientos de agua con la precisión exigida por la ley, no se ha podido restablecer exitosamente un patrón regular, prevaleciendo un alto grado de desorden y discor-

dia La situación permanece en mucho tal y cual estaba luego de la primera intervención estatal, viéndose a gente luchando por alcanzar un lugar favorable en un orden de riego flexible, recurriendo muchas veces a la presión o al soborno Esta es una competencia en la que naturalmente salen con ventaja los grandes propietarios

Aun cuando el técnico sí sigue una secuencia general en la concesión de asignaciones de agua, asistido en ello anualmente por las propias comunidades, la ley lo autoriza a corregirla en cualquier momento para acomodar necesidades de «emergencia», condiciones especiales o cualquier otra razón que considere oportuna De este modo han podido perdurar el favoritismo y otras formas de corrupción, ya que las condiciones de distribución no han podido ser definidas firmemente, y porque se ha debilitado mucho el mecanismo primario que restringía los abusos anteriormente, esto es, la vigilancia pública por parte de los propios irrigadores Desde que la gente ya no tiene la noción precisa del lugar donde debe haber agua en un momento dado, les es muy difícil detectar irregularidades cuando estas ocurren, y, más aún, probar que tales incidentes constituyen infracciones De este modo, a pesar de que actualmente los usuarios participan hasta cierto punto en la estructuración de su política de riego, la asignación de agua se ha vuelto un asunto mayormente privado y encubierto, dominado como antes por la elite local²³

En tercer lugar, la reforma no corrigió la manera ilógica en que el agua es repartida entre las aldeas, cada una de las cuales tiene hoy su grupo de usuarios Durante los setenta se construyeron reservorios adicionales con el propósito de que todos los flujos mayores pudieran ser almacenados de noche Como resultado, hoy las comunidades que están algo distantes entre sí se alternan el uso de las salidas del tanque principal, en lugar de usarlas al mismo tiempo Este arreglo, análogo a aquel por el cual los vecinos no pueden observarse unos a otros irrigando, tiene varias consecuencias negativas Crea una situación por la que los grupos que comparten el agua rivalizan entre sí, cual competidores individuales, en un esfuerzo por obtener incrementos en sus asignaciones de agua Esta competencia es percibida por ellos como un juego «suma cero» en el cual la ganancia de un grupo depende enteramente de la pérdida del contrincante

23 No pretendo sugerir que toda la gente adinerada trató de ejercer influencia sobre el administrador de aguas y manipular la ley en su propio favor Esto es hecho por una pequeña minoría, y aunque es bastante común, no ocurre todo el tiempo Hay mucha gente de ascendencia española que se somete a las reglas y que desea genuinamente la solución a los problemas de irrigación local Tampoco pretendo sugerir que los campesinos son enteramente inocentes de tal comportamiento En efecto, todos en el distrito están involucrados en una pugna por un agua escasa, cuyos aspectos y dimensiones no comprenden a plenitud

Bajo estas condiciones, es casi imposible lograr que la gente de cada comunidad conserve su recurso mejorando y regularizando sus propias técnicas de riego, por el solo hecho de que no hay mayor razón para hacerlo. A sus ojos, los ahorros resultantes sólo servirían a la otra aldea, salvo que allí también se adoptasen las mismas medidas de conservación —de lo cual existen grandes dudas—, y por lo tanto no los beneficiarían en modo alguno. Esta es la razón prioritaria por la que ha fracasado cualquier esfuerzo por imponer restricciones en la irrigación de campos. En general, no se ha hecho cosa alguna acerca del problema del desperdicio del recurso por los propios usuarios, y como demostrara en mi investigación, esto ocurre de formas diversas y masivamente.

Estas son sólo algunas de las deficiencias que hicieron fracasar la reforma. No fueron simplemente locales, ni reflejaron meramente una pobre estructuración de la Ley General de Aguas. Surgieron más bien de provisiones específicas en la propia legislación, así como de otras directrices técnicas usadas por la burocracia agrícola estatal. Los problemas hidrológicos y sociales que han provocado, tales como la desigualdad, el dispendio, el favoritismo y la corrupción, prevalecen en todos los Andes, y, tal como argumenté en otra ocasión²⁴, están próximamente relacionados al violento conflicto político que recientemente se ha extendido por toda la región con el surgimiento de Sendero Luminoso.

Espero que este breve resumen de mi trabajo haya hecho obvio que en el campo la «lucha de clases» siempre ha sido en gran medida una lucha por el agua. Una de las razones por las que la democracia peruana pudiera estar amenazada por un grupo tan reducido como Sendero Luminoso es que la mayoría rural, los campesinos para quienes el agua es una preocupación primaria, ha llegado a creer que un gobierno elegido es incapaz de actuar en su interés y que nunca establecerá un programa administrativo que sea equitativo y eficiente, libre de la corrupción que siempre ha conocido. Durante el último año de mi trabajo de campo (1988) Sendero Luminoso logró obtener una cierta cantidad de apoyo popular en el valle, cosa que alcanzó apelando de forma bastante directa a este sentido de pesimismo, ira y frustración.

Por cortos períodos entre 1988 y 1991, las guerrillas pudieron infiltrar ciertas aldeas en las alturas de la sierra, y su mera presencia en el área, junto con las amenazas proferidas contra las autoridades, vinieron a ejercer una fuerte influencia sobre todas las comunidades locales. Esto resultó especialmente cierto en Cotahuasi, que fue atacada por las guerrillas en noviembre de 1988. Aunque fue un evento

24 TRAWICK, Paul «Irrigation History and Class Conflict in the Andes: A Study of Technological Change and Social Decline in the Cotahuasi Valley of Peru» Ph. D. dissertation, Yale University, 1994.

trágico, se ha reportado que esta violencia introdujo algunas mejoras en la situación del agua, especialmente porque los grandes terratenientes y el técnico estatal huyeron temporalmente a la ciudad. Desafortunadamente, no he podido examinar estos cambios de cerca, así que no estoy en capacidad de discutirlos acá, pero resultan consistentes con lo que uno esperaría que sucediese si los pequeños propietarios —es decir, la mayoría campesina— fueran a controlar la irrigación local.

LA NECESIDAD DE MÁS REFORMAS

Los resultados de mi investigación indican que, llevando a cabo una segunda reforma como la que se tiene actualmente planeada, el gobierno podría satisfacer este reto de una vez y por todas, poniendo así punto final a la violencia que periódicamente ha sacudido a los Andes a lo largo de los siglos. Cualquiera que sea la naturaleza de la nueva legislación de aguas, o de derechos sobre recursos en el futuro, tal reforma debe restaurar la capacidad del hombre andino para administrar sus propios asuntos de manera equitativa, si desea ser exitosa. Para poder alcanzar esto, el Estado debería revisar críticamente las leyes y regulaciones existentes, tal cual han sido aplicadas en el campo, y enmendarlas en tal forma que pudiesen lidiar con aquellos aspectos fundamentales de la política local que permanezcan poco claros o irresueltos. Algunos de estos puntos ya han sido discutidos, pero los voy a resumir aquí nuevamente.

Uno de tales puntos es la cuestión del cómo debiera distribuirse el agua por individuos en sus propias parcelas, y en qué condiciones debieran estar estas últimas. No se puede responder a ello sin considerar la terracería indígena (o andenería), específicamente sus funciones y las consecuencias hidrológicas de su destrucción. Con una precisión posiblemente mayor que la de otros que han investigado el asunto antes que yo, he demostrado que las terrazas desempeñan no solamente una función de conservación de recursos, sino también una función social única²⁵. Teniendo en cuenta que en ellas se emplean elementos de contención generalizados, sostengo que imponen una proporcionalidad básica, una equidad de tipos²⁶ entre las asignaciones de diversos tamaños, al mismo tiempo que mejorando la absorción del agua. Por lo tanto, parece ilógico e injusto que algunos individuos debieran ser

25 DONKIN, R. A. «Agricultural Terracing in the Aboriginal New World», *Viking Fund Publications in Anthropology*, N° 56. Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research, 1979. DENEVAN, William, Kent MATHEWSON y Gregory KNAPP «Pre-Hispanic Agricultural Fields in the Andean Region» Oxford, England BAR International Series 359 (1), 1987. TREACY, J. «The Fields of Corporaque», ob. cit., GELLES, P. H. «Channels of Power», ob. cit.

26 HUNT, Robert C. «Inequality and Equity in Irrigation Communities» Paper presented at the Third Common Property Conference of the International Association for the Study of Common Property, Washington, D. C., 17-20 de setiembre de 1992.

recompensados por su destrucción, al permitirles que irrigen sus laderas por todo el tiempo que deseen. La práctica es innecesaria y dispendiosa, causante de resentimientos que desalientan a otra gente a realizar esfuerzos para mejorar su propio uso del recurso.

El problema puede ser resuelto con dar a los repartidores locales la autoridad de limitar la irrigación de laderas a un período razonable, acordado por la asamblea de usuarios. De acuerdo con las leyes y procedimientos actualmente en efecto, los repartidores no tienen el poder para hacer esto ni para ejecutar ninguna de las medidas de conservación que son hoy necesarias, tales como la aplicación de normas para la preparación de campos y canales. Ahora la función de los repartidores consiste simplemente en desviar el flujo de agua allí donde se supone que deba dirigirse, pero no tienen el control legítimo sobre la secuencia ni sobre el uso que ha de tener el agua realmente. Se les debe otorgar el poder de imponerse otra vez, cosa que siempre tuvieron en las comunidades indígenas, si se desea que las condiciones de uso se homogenicen y la escasez del recurso se reduzca. Por añadidura, a los campesinos se les debiera hacer tomar más conciencia de las funciones y beneficios de la conformación y diseño de su paisaje, para que las terrazas que quedan en los Andes no sigan siendo destruidas.

A un nivel más alto, existe el problema sobre cómo debiera asignarse el agua dentro de los sectores que constituyen un territorio de comunidad. He demostrado que si el agua es proporcionada a campos adyacentes en orden consecutivo, en lugar de hacerlo en algún orden de prioridad o preferencia, y siempre que no se permitan excepciones, se obtendrá un gran número de beneficios: la conservación del recurso, una vigilancia pública, una mayor conformidad a las reglas y, nuevamente, una equidad básica en las asignaciones. En ausencia de métodos factibles para distinguir con precisión entre los requerimientos de agua para cada cosecha y tipo de suelo a nivel de la parcela individual, y con mayor razón en la imposibilidad de racionar el agua acordemente, yo argumentaría que debieran prevalecer el principio nativo de contigüidad y una frecuencia uniforme de irrigación.

Hoy en día, en la mayor parte de los Andes las personas son preferidas en el proceso de asignación, mientras que las características de las cosechas, suelos o microclimas —que no suelen ser conocidas por los técnicos rurales— se usan simplemente a guisa de excusa. Este problema surge directamente de un modelo inapropiado, largamente en uso oficial en la sierra, que es un modelo tecnocrático basado en la noción de que la irrigación es demasiado compleja para ser llevada a cabo por la propia gente local. Los usuarios pueden jugar un papel central y activo administrando el recurso, incluso de forma equitativa, tal y como lo han hecho por siglos en las comunidades nativas, pero solamente si el riego ocurre en una secuencia fija acorde con los

procedimientos rutinarios que son conocidos por todos. El gobierno debería exigir este tipo de regularidad, permitiendo a la vez que los miembros de cada aldea decidan exactamente cuáles van a ser los procedimientos a emplear. La mayor parte de gente en el valle que he estudiado, especialmente los pequeños parceleros, consideran que la secuencia de distribución contigua constituye la única forma lógica y equitativa de proceder.

Una tercera cuestión concierne a la forma en que debiera repartirse el recurso entre comunidades diferentes, en aquellos casos en que tal arreglo sea necesario. Ya he ilustrado las consecuencias que se desprenden de aquella situación en que poblaciones separadas tienen que alternarse en el uso de una primaria fuente común de agua, en que las percepciones que la gente tiene del recurso queda distorsionada, se promueve la competencia y el conflicto y se impiden esfuerzos para corregir deficiencias de técnica en todos los niveles del sistema. Este arreglo alternativo es común en aquellas áreas del campo en que el Estado ha intervenido en asuntos locales. En sí mismo se deriva de un modelo de irrigación ribereña u horizontal, resultando ser inapropiado para su uso en la mayor parte de sistemas de canales andinos, cuya orientación es vertical y cuyas fuentes de manantiales son múltiples. Yo recomendaría que allí donde comunidades separadas tengan que compartir agua, este recurso debiera estar permanentemente repartido entre ellos siempre que sea posible, para que cada una tenga efectivamente su propia e independiente provisión, y la irrigación ocurra continuadamente, o diariamente, en cada una. Este es el patrón indígena tradicional.

CONCLUSIONES

La secuencia de eventos descritos en esta discusión probablemente se ha dado de forma general en aquellos lugares de la sierra que han sido por mucho tiempo centros de comercio regional. Pero el rastreo de esta historia es sólo posible en valles como Cotahuasi, allí donde diversos tipos de sociedad hidráulica coexisten dentro del mismo medio ambiental, en gran proximidad unos de otros.

El más antiguo de estos tipos, representado aquí por Huaynacotas, se encuentra sólo en aldeas donde nunca han residido descendientes de españoles —cosa rara en la sierra— y donde las intromisiones hidráulicas del Estado nunca se han dejado sentir. Es el sistema incaico, basado en estrictos principios de equidad y reciprocidad: el derecho de todos a una porción proporcional del recurso, siempre y cuando se use responsablemente de acuerdo con procedimientos establecidos, y que las obligaciones correspondientes para con la comunidad sean cumplidas. Es especialmente importante el concepto de proporcionalidad, ya que los deberes de los individuos son medidos frente a los beneficios

materiales que se derivan de su pertenencia comunitaria. En mi opinión, este es un compendio de la «economía moral»²⁷, un estilo general de vida que surgió en numerosas formas específicas en sociedades campesinas y primitivas del mundo.

Resulta difícilmente sorprendente que, dadas las peculiaridades del medio ambiente andino, una tecnología especial resida en el corazón de esta tradición particular, que se remonta a los tiempos de los Incas y sus predecesores. Pero ha resultado difícil reconocer la plena significación de esta tecnología, precisamente porque ha sido alterada tan ampliamente por los eventos históricos recientes.

Lo que he procurado hacer en este resumen de mi investigación es describir algunos de los cambios que ha sufrido la irrigación en la sierra, y revelar algunas de las maneras en que consecuentemente se han visto alteradas las sociedades campesinas. Sin embargo, al hacerlo no he pretendido sugerir que toda continuidad con el pasado ha sido rota allí donde dichos cambios han ocurrido, o que la cultura indígena tradicional —tal y como la presentan casi todos los antropólogos²⁸— haya dejado de existir. Por el contrario, yo argumentaría que «la comunidad andina» es muy real y está viva, aun en lugares como Cotahuasi y Pampamarca, y que por toda la sierra la gente está luchando desesperadamente por su conservación. Para aquellos que tomarían la posición contraria²⁹, quisiera, a manera de conclusión, señalar varias cosas.

Los cambios que han tenido el más drástico efecto en las aldeas andinas han sido originalmente impuestos desde fuera, primeramente por los dueños de haciendas y luego por el Estado, y muchos han ocurrido hace sólo unas pocas décadas. Han beneficiado a una relativamente pequeña minoría de personas —aquellos fuertemente involucrados con la economía de mercado— y han dividido a las comunidades en gruesos lineamientos étnicos y de clase, cuando no raciales. Su impacto ha socavado la vida indígena desde sus cimientos, causando escasez, duras condiciones de vida y conflicto, y si han permanecido continuidades significativas esto se debe a que siempre ha habido una resis-

27 SCOTT, James C. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press, 1976.

28 ISBELL, Billi-Jean. *To Defend Ourselves: Ecology and Ritual in an Andean Village*. Austin: University of Texas Press, 1978. MAYER, E. «Las reglas del juego en la reciprocidad andina», en G. Alberti y E. Mayer, editores. *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*. Lima: IEP, 1974, pp. 37-65. ALBERTI, Giorgio y Enrique MAYER. *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*. Lima: IEP, 1974.

29 SANCHEZ, Rodrigo. «The Andean Economic System and Capitalism», en David Lehman, editor. *Ecology and Exchange in the Andes*. Nueva York: Cambridge University Press, 1982, pp. 157-190. PAINTER, Michael. «Re-Creating Peasant Economy in Southern Peru», en Jay O'Brien y William Roseberry, editores. *Golden Ages: Imagining the Past in Anthropology and History*. Berkeley: University of California Press, 1991.

tencia en su contra, tanto activa como pasiva. La mayoría de personas en Cotahuasi, al igual que las de Huaynacotas y Pampamarca, saben perfectamente que las porciones de agua deben ser proporcionales entre sí, que el recurso debe ser usado de la misma manera básica por todos, que no debe ser desperdiciado, y que los deberes de los individuos de la comunidad deben corresponder a los beneficios que obtienen al vivir en ella. Saben que sus ancestros hicieron las cosas de este modo, y que es la forma correcta de hacerlas, al margen de si la gente produce primariamente para su autosubsistencia o para un mercado.

Pero los campesinos pueden hacer muy poco para restaurar este tipo de tradición mientras carezcan de poder, más allá de expresar su protesta frente a las condiciones existentes. He visto a los campesinos de Cotahuasi hacer esto muchas veces de diversas maneras, pero también los he visto luchar entre sí, casi diariamente, para sobrevivir bajo el sistema imperante. Entienden claramente que la sociedad sólo puede ser justa si todos, tanto los grandes propietarios como los pequeños, se someten a las mismas reglas, y son muy capaces de manipular las reglas, o aun de romperlas, en un contexto en el que este es el único tipo de comportamiento que se recompensa. El que lo hagan no significa que les guste, o que no se comportarían de muy diferente modo bajo otras circunstancias.

Hay muy pocas personas en Cotahuasi, si acaso alguna, que entiendan exactamente cómo la situación se ha tornado en lo que es hoy día, o que comprendan a cabalidad todos los factores que siguen perpetuándola. Esta, ciertamente, fue mi tarea, y fue necesario un estudio de varios años para cumplirla. Pero la mayoría cree firmemente que los terratenientes más ricos y su aliado —el gobierno nacional— son los primeros responsables de su desventura. Saben que la Ley General de Aguas fue un genuino intento del Estado para mejorar las condiciones y corregir las injusticias del pasado, pero también están muy conscientes de que esto fue hecho por un gobierno militar, no por uno electo, y que el resultado final, en todo caso, se ha quedado corto frente a los objetivos deseados. Durante mi trabajo de campo la situación era lo suficientemente grave como para que mucha gente se sintiera dispuesta a aceptar cualquier régimen que estableciese un orden y pusiese punto final a la corrupción, aunque tal régimen proviniese de un movimiento tan cruel y autoritario como Sendero Luminoso. Afortunadamente, ese oscuro movimiento ha sido ya virtualmente extinguido. Pero lo que he tratado de mostrar en este estudio es que la misma gente podría avanzar mucho en el largo camino hacia sus metas, y aun solucionar sus propios problemas, si tan sólo el gobierno les otorgara la orientación y el apoyo necesarios.

Obviamente, cualquier política que resulte efectiva en relación al agua debe basarse en un entendimiento del medio ambiente serrano, que es único, así como en el conocimiento del pasado andino y de la

herencia que todos los peruanos tienen en común. Es en el pasado donde residen los orígenes de los problemas contemporáneos, y es allí donde las soluciones pueden ser encontradas. Mientras realizaba mi trabajo de campo, casi todos expresaban el deseo de un sistema mejor de administración, y la mayor parte de personas parecían percatarse de que, bajo ciertas condiciones, debiera haber suficiente agua para desenvolverse. Inclusive los miembros más ricos de la comunidad están hartos de la corrupción y el conflicto, y la mayor parte de ellos, especialmente los más jóvenes, se encuentran genuinamente interesados en el progreso, en avanzar hacia una nueva era.

Hasta que se cree un mejor sistema de administración, algunos proseguirán con sus propios intereses egoístas, tal como lo hacen actualmente, pero todos quisieran encontrar una alternativa. Con toda claridad, en este valle —como en tantos otros— depende del gobierno mostrarles el camino.

Augusto Cavassa

LAS ORGANIZACIONES DE RIEGO EN COMUNIDADES CAMPESINAS CUSQUEÑAS

Desde fines de 1992 se vienen discutiendo distintos anteproyectos de Ley General de Aguas. Todos tienen como común denominador la privatización de la administración y los derechos de uso de los recursos hídricos en el país. Esto está dentro del marco de las actuales reformas que establecen que las concesiones de recursos naturales entregados a privados implican derechos reales, es decir, de los beneficios de la propiedad¹

El gobierno del presidente Fujimori presume que el mercado y un sistema de propiedad privada son la mejor manera para promover una adecuada gestión del agua. El supuesto es que cuando el agua es de propiedad pública, los usuarios no son responsables por las consecuencias de sus acciones y, por lo tanto, no pagan enteramente las externalidades que surgen de su explotación. Por ello, son constantes tanto las disputas y litigios entre los usuarios, como los comportamientos oportunistas por querer acceder al agua sin cubrir los costos de mantenimiento del sistema, amén de la escasa inversión en infraestructura al no sentirse nadie propietario de la preservación del recurso.

La generalización de la propiedad privada sobre los recursos hídricos, ¿resuelve todos estos problemas? ¿Hasta qué punto la privatización es una mejor opción para el control de externalidades y la reducción de conflictos que el control comunal, a través de reglamentos, normas y sanciones? ¿En qué zonas el agua —que ha funcionado como un bien colectivo— puede ser privatizada a un costo aceptable?

En este artículo analizamos el caso de algunas comunidades campesinas del Cusco. En la práctica, la Ley de Aguas aún vigente —decreto legislativo 17752, promulgado en 1969— no rige sobre ellas. En las comunidades los derechos de propiedad del agua son inexistentes, están mal definidos o no se pueden hacer respetar. Para acceder al agua

1 Cfr. Artículo 66 de la nueva Constitución del Estado

el campesino requiere formar parte de una organización y acatar los acuerdos y dispositivos que la regulan. En este contexto, argumentamos que una ley que intente privatizar el agua debería considerar –y apoyar– a las organizaciones locales de riego en los lugares donde la conformación de un sólido sistema de propiedad lo requiera.

El artículo está dividido en cinco secciones. En la primera presentamos un marco conceptual para el análisis de la organización e instituciones que gobiernan el uso del agua de riego en sistemas comunales. Se utiliza el instrumental teórico proporcionado por la nueva economía institucional (NEI), incidiendo en los derechos de propiedad y los contratos.

En la segunda revisamos los efectos que la Ley de Aguas vigente ha tenido en las comunidades campesinas, y cómo las organizaciones de riego existentes se adecuaron a este marco legislativo.

En la tercera analizamos las instituciones existentes para la gestión y manejo del agua de riego en los distritos de Chinchero y Maras, discutimos los criterios de eficiencia y examinamos las razones que llevan a estas organizaciones a invertir o gestionar recursos externos para mejorar su infraestructura. La importancia de esta zona radica en la gran diversidad de sus formas organizativas.

En la cuarta parte nos abocamos al caso de Pomacanchi, analizamos los cambios institucionales que se producen con inversiones en irrigaciones mejoradas y analizamos su eficiencia frente a las irrigaciones tradicionales.

Finalmente, en la quinta y última parte del trabajo presentamos un balance de los resultados y analizamos los posibles efectos que un proyecto privatizador de la gestión del agua puede tener en las comunidades campesinas.

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA ORGANIZACIÓN DE RIEGO EN COMUNIDADES

El análisis de las organizaciones de riego requiere de un marco conceptual que permita entender las instituciones que gobiernan el agua en sistemas comunales.

Las comunidades campesinas se definen como unidades territoriales de gobernación conformadas por familias productoras, las que muestran un alto grado de interdependencia social y económica. Esta interdependencia genera gran número de externalidades negativas (deseconomías) en la producción, las que no pueden ser asumidas por cada familia, por lo que necesitan ser controladas mediante acciones colectivas que permiten a dichas familias dotarse de bienes públicos².

2 En economía se dice que existe una externalidad negativa o una deseconomía cuando la acción económica que realiza un agente en la búsqueda de su propio beneficio perjudica

Estos bienes públicos son físicos –producto de movilizar trabajos para construir y mantener el capital social (infraestructura de riego, escuelas y servicios de agua de consumo, caminos y carreteras, etcétera)–, e institucionales, pues las comunidades consolidan y estipulan reglas y regulaciones para coordinar y reducir conflictos entre sus miembros sobre el uso de recursos³

En las comunidades las organizaciones de riego⁴ están a cargo del manejo, mantenimiento y posible mejora de la infraestructura existente, así como de fijar los acuerdos para la distribución del agua. Su estructura organizativa tiene como variable crítica las condiciones del medio ambiente, ya que estas determinan la escasez relativa del agua de riego, factor básico que explica las diferencias en dicha estructura organizativa⁵

La NEI define a las instituciones no como un conjunto de reglas preestablecidas, sino más bien «como reglas o convenciones sociales no planificadas ni deseadas que surgieron ‘orgánicamente’»⁶. Instituciones como los derechos de propiedad y los contratos aparecen así como resultantes de un proceso espontáneo de interacción social entre agentes (maximizadores o no) que se esfuerzan por adecuarse a situaciones particulares o a nuevas posibilidades de ganancias⁷

En este contexto, la especificación de las reglas que gobiernan los derechos a usar recursos escasos (derechos de propiedad) y el intercambio de tales derechos (los contratos), tienen el efecto de reducir los costos implicados en la negociación. Tanto crear, mantener como modificar los derechos de propiedad y los contratos requiere de la acción colectiva que implica negociación y costos, concretándose el cambio institucional sólo cuando se obtengan ganancias netas⁸. De otro lado, establecer derechos de propiedad incentiva el mayor control de externalidades, pero la forma que toman tales derechos depende en

a terceros. El caso más común es el de las compañías mineras o industriales que con sus acciones perjudican a agricultores que tienen sus tierras cercanas a la compañía. La externalidad positiva sería lo contrario.

3 HAYAMI, Y y M KIKUCHI *Asian Village Economy at the Crossroads. An Economic Approach to Institutional Change*. Tokio: University of Tokio Press, 1981.

4 Esto es así porque en las comunidades de la sierra la irrigación depende de pequeñas fuentes de agua que –por lo general– pueden ser controladas a nivel de cada comunidad campesina, siendo pocos los casos en que una misma fuente de agua abastece a más de una comunidad.

5 KERVYN, B. *Mercado de tierras. Argumentos para un debate*. Cuadernos de trabajo N°1. Lima: SEPIA, 1992, y HAYAMI, Y y M KIKUCHI *Asian Village Economy at the Crossroads*, ob. cit.

6 PLATTEAU, P. *La Nouvelle Économie Institutionnelle et la problématique coopérative*. Bruselas: Cahiers de la Faculté des Sciences Économiques et Sociales de Namur, 1987.

7 Ibidem.

8 El término ganancia no solo se refiere al aspecto económico, pero sin duda este es el preponderante.

gran parte del costo asumido por el poseedor para excluir a los otros de su uso

Para analizar los cambios en el contexto institucional y las relaciones de propiedad del agua, clasificamos a las instituciones en dos subcategorías⁹ las básicas o «ambientales», consistentes en reglas y derechos de propiedad que pueden estar especificadas en leyes formales o principios sancionados por la costumbre y la tradición, y las secundarias, «acuerdos institucionales», referidas a formas específicas que toman los acuerdos que gobiernan la manera cómo los agentes económicos compiten o cooperan por el uso de agua

Las reformas legales intentan introducir cambios para incidir en las instituciones básicas a través de la modificación en las relaciones de derechos de propiedad. Por lo tanto, resulta evidente que los acuerdos institucionales son mucho más fáciles de cambiar, aunque es a través de ajustes acumulativos en las instituciones secundarias que las básicas también cambian. En este punto resulta sustancial entender la naturaleza de las instituciones básicas para poder comprender cómo se mantiene o aparece una forma específica de institución secundaria.

A continuación veremos cómo la ley de aguas vigente trató de cambiar, con escaso éxito, las instituciones básicas que norman el uso del agua en la sierra. En algunos casos facilitó el surgimiento de comportamientos oportunistas, al desconocer a las instituciones básicas que surgieron luego de la quiebra institucional que significó la ley de reforma agraria.

ANTECEDENTES DE LA LEY DE AGUAS VIGENTE

La privatización del agua no es una novedad en el Perú. Hasta antes de la promulgación de la ley de aguas vigente, este recurso podía ser privatizado. Los sistemas de reparto estaban reglamentados por el Código de Aguas de 1902 —que no difería mucho de la reglamentación que venía desde la Colonia¹⁰—. El Código permitía un manejo descentralizado de este recurso a través de formas de distribución del riego en *mitas* y en turnos, y la designación de autoridades locales de agua para resolver los posibles conflictos que se presentaban en cada localidad.

La Ley de Aguas y sus reglamentos excluyeron a las autoridades locales de su administración formal. El agua es considerada un recurso de propiedad del Estado, cuya gestión global de la oferta quedaba bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura. Los efectos de estos

9 Tomado de HAYAMI, Y y M KIKUCHI *Asian Village Economy at the Crossroads*, ob. cit. Los autores presentan el tema como una perspectiva desarrollada por Lance y North.

10 Para mayor detalle, ver MINISTERIO DE AGRICULTURA «Evolución histórica de las acciones en irrigaciones en el Perú» Lima. Ministerio de Agricultura, 1975.

cambios en las organizaciones de riego fueron diferentes según el tipo de organización existente

De manera simplificada, podría decirse que antes de la aplicación del DL 17752 se daban dos tipos de organización social del riego en la sierra

- El primero fue impuesto por las haciendas dentro de los límites de su propiedad o en los alrededores. Caracterizado por la desigualdad y el autoritarismo, originaba que la distribución del agua favoreciera a las haciendas y perjudicara a las comunidades. Estableció, sin embargo, un sistema de recompensas para que estas últimas participen en la realización y mantenimiento de las obras de riego

- El segundo prevaleció en comunidades fuera del área de influencia de las haciendas. Desarrollaron formas organizativas, ritos y costumbres que fomentaban la valoración máxima del agua, estimulaban la realización de los trabajos de mantenimiento y controlaban los conflictos en el reparto de ese recurso

En el primer caso, la desaparición de las haciendas y la adjudicación de sus tierras a cooperativas o a nuevas comunidades campesinas resquebrajaron las estructuras organizativas existentes. Se intentó sustituirlas por el nuevo sistema de administración estatal. Pero la ausencia de los funcionarios encargados por ley de la gestión del recurso, dado que no vivían en las áreas rurales mismas, condujo a una verdadera acefalía. Con el tiempo, las autoridades locales retomaron sus funciones y renacieron formas organizativas precedentes. Sin embargo, las atribuciones que tenían antes fueron recortadas, dada la quiebra de la institucionalidad originada en los cambios derivados de la aplicación de la ley, aunque no se aplicó plenamente, permitió que algunos comuneros hicieran prevalecer sus intereses particulares apoyándose en la estructura formal paralela

En el segundo caso ocurrió lo contrario. Las estructuras organizativas de las comunidades fueron reforzadas, puesto que muchas de las decisiones que legalmente deberían haber sido resueltas por la asamblea de regantes fueron trasladadas a la asamblea comunal. Asimismo, fueron revitalizadas las viejas tradiciones y las fiestas del agua. La relación con el Estado se mantuvo de una manera puramente formal. En todo caso, la mayoría de comunidades no fue afectada por el cambio de legislación, pues mantenían principalmente una agricultura de secano, aun en el caso de las que tenían áreas de riego, no estuvieron dentro de las áreas de influencia de la burocracia estatal

La experiencia muestra que la declaración de las aguas como recurso público no llegó a concretarse. El derecho de aprovechamiento del agua independientemente de la forma como estuvo determinado por la ley pudo establecerse como un derecho de propiedad de las organizaciones locales, porque el grado de control ejercido por el Estado era mínimo o nulo

El anteproyecto de ley, al considerar los derechos reales de las comunidades campesinas sobre el uso del agua¹¹, toma en cuenta las funciones que las organizaciones de riego vienen cumpliendo y la importancia que tienen en el mantenimiento de los sistemas hidráulicos. En este punto el anteproyecto se acerca mucho más a la realidad de las organizaciones de riego existentes que la legislación vigente. No obstante, surgen interrogantes: ¿Será realmente posible llegar a privatizar el agua a través de un marco legal adecuado? ¿Se logrará que la propiedad del agua sea transferible y que los derechos de propiedad estén establecidos de manera que los individuos hagan valer su propiedad frente a terceros apoyados por el sistema legal?

En las dos próximas secciones ilustraremos, mediante el análisis de dos casos concretos de la distribución del agua en comunidades campesinas, la poca viabilidad de una propuesta privatizadora que no tome en consideración a las organizaciones comunales existentes, que norman la distribución y el uso del agua.

UNA EVIDENCIA DE LA FRAGMENTACIÓN Y DIVERSIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE RIEGO: EL CASO DE CHINCHERO Y MARAS¹²

Los sistemas de propiedad comunal tienen por finalidad internalizar los problemas que surgen de los derechos de propiedad imperfectos y de las externalidades en la producción, encontrando formas institucionales que fortalezcan los derechos de propiedad existentes. Estos principios generales aplicados al recurso agua deben contrastarse con información empírica que permita analizar la eficiencia en el manejo del recurso y la seguridad que se brinda en su propiedad. Para esto se toma el caso de las comunidades de Chinchero y Maras.

CARACTERÍSTICAS

Los distritos de Chinchero y Maras son importantes abastecedores de alimentos de la ciudad del Cusco, favorecidos por la cercanía (están ubicados a unos 30 km de la ciudad), los buenos medios de comunicación y la calidad de sus tierras. Hemos estudiado catorce comunidades y una cooperativa que cuentan aproximadamente con 4 200 familias¹³, sobre una superficie total de 24 968 hectáreas. Las tierras

11 El anteproyecto del Código de Aguas hace mención a las comunidades campesinas de la sierra reconociéndoles derechos de aguas por los caudales que vienen ocupando (Disposiciones complementarias). A este tema se ha referido el ministro de Agricultura, Absalon Vasquez, en más de una entrevista.

12 La información de este acápite proviene del estudio sobre la organización comunal de recursos campesinos llevado a cabo el año 1990 con el equipo de la Asociación Arariwa asignado a esa zona.

13 Entre 1980 y 1991 el número de familias pertenecientes a estas comunidades creció a una tasa anual aproximada de 2%.

están situadas entre los 3 300 y 4 200 msnm. De ellas, 15 200 hectáreas están cultivadas, pero sólo 2 500 se encuentran con riego.

Para el manejo del riego¹⁴ cada organización administra una fuente de agua, existiendo 126 organizaciones de riego.

Esto muestra una gran dispersión de las fuentes de agua. Aun cuando cuentan con diferentes volúmenes, la mayoría son pequeñas y abastecen sólo a sectores de una comunidad. En la mayoría de casos los grupos de usuarios cuentan con Juntas de Regantes que funcionan de manera independiente unas de otras. El acceso al agua de regadío requirió la construcción y mantenimiento de infraestructuras. Estas labores son cumplidas por la población rural, sin mayor intervención del Estado.

En estos distritos se pueden identificar grupos de comunidades con diferente dotación de recursos. Para esto, las condiciones del medio ambiente vienen a ser la variable crítica, ya que determinan qué recursos son escasos, pudiendo agruparse en tres zonas claramente diferenciadas:

– Piuray, que tiene el 27% de tierras llanas cultivadas bajo riego en terrenos bajos y cercados, mientras que el 40% de sus terrenos de secano son accidentados y cultivados de manera rotativa.

– Huaypo, cuya área irrigada sólo alcanza el 7%. El área de secano está ubicada en una amplia meseta con pendientes moderadas que pueden ser cultivadas anualmente.

– Maras –con una extensión regada que equivale casi al doble de Piuray– irriga el 23% de sus tierras cultivadas. Mantiene terrenos de secano tanto en meseta como en laderas bajas. En conjunto, la extensión regada se amplió en 254 hectáreas entre 1982 y 1992 en respuesta a una población total que creció a una tasa de 2% anual, mediante pequeñas inversiones en el revestido de canales y reservorios que permitió ampliar el área con riego de las comunidades.

La mayor disponibilidad de agua la tienen las comunidades de Piuray, especializadas en el cultivo de papa con riego (47% del total). Cuentan con una oferta sostenida del recurso y una infraestructura de terrazas y andenes que les permite más de un cultivo al año. Las instituciones son flexibles en la distribución del agua, lo que hace posible los riegos sucesivos que requieren los cultivos de papa u hortalizas hasta que llegue la temporada de lluvias.

Las comunidades de Huaypo no cuentan con zonas de riego claramente definidas. Su área irrigada no supera el 8%, esparcida en terrenos regados por pequeños puquiales y cochas artificiales (colec-

14 El riego –como en toda la sierra– es parcial y complementa el régimen de las precipitaciones pluviales, en la medida que estas son estacionales y muy irregulares.

tadas en función al agua de las lluvias) La irregularidad de la oferta de agua no permite más que un cultivo al año, principalmente de papa para autoconsumo

Las comunidades de Maras cuentan con una zona de riego ubicada entre los 3 200 y 3 500 msnm, lo que podría darles mayores posibilidades de producción si no fuera por la carencia del agua y la escasa precipitación pluvial. Esto determina la predominancia del maíz, por ser este el cultivo disponible que requiere menor cantidad de agua hasta la llegada de las lluvias.

En las comunidades las organizaciones de riego se rigen por las mismas instituciones básicas y se diferencian entre ellas por los acuerdos institucionales que mantienen.

INSTITUCIONES BASICAS O AMBIENTALES

El acceso al agua en las zonas rurales estudiadas depende más de la pertenencia a una organización de riego que de formar parte de una comunidad¹⁵, aun cuando es obligatorio acatar el sistema de normas sancionado por esta. Este sistema no es la aplicación de ninguna norma dada por el Estado. Los derechos de propiedad sobre el agua de cada organización de riego son reconocidos *de facto* por el conjunto de la comunidad.

La oferta de agua es manejada de manera fragmentada por las organizaciones de riego, incluso al interior de cada comunidad. Eventualmente, los derechos sobre el agua pueden ser expropiados por decisión de la asamblea comunal para destinarla al consumo de la población o para la capital del distrito, donde los comuneros de mayor rango social suelen tener una vivienda. Aunque decisiones como esta originan en ocasiones enfrentamientos entre comuneros, finalmente son aceptadas. En algunos casos en que surgió una fuerte oposición de los regantes se solicitó la intermediación de funcionarios de la División de Aguas del Ministerio de Agricultura. Estos casos son aislados, pues implican costos bastante altos para la comunidad (transporte, comida, bebida y agasajos para los funcionarios), por lo que regularmente se opta por negociar con los perjudicados ciertas formas compensatorias.

Lo que no es aceptado de ninguna manera es que una comunidad deje de regar para dotar de agua de consumo a otra comunidad vecina.

A través de la limpieza de canales y de reservorios y la refacción de los muros de contención de las represas de almacenamiento del agua de lluvias, la organización reafirma sus derechos sobre el

15 Esto se debe a que las comunidades han ido fragmentando su territorio con el paso de los años. De una comunidad originaria se han formado varias comunidades campesinas reconocidas por ley, aunque esto no ha dado paso al desconocimiento de la propiedad de los terrenos de las personas que quedaron fuera de las nuevas comunidades.

agua¹⁶ En la medida en que estas tareas son necesariamente colectivas, los costos de exclusión de la propiedad del agua frente a terceros son asumidos también de manera colectiva, hacerlo individualmente sería muy costoso

Quizá sea esta la razón que explica por qué cuando el agua de riego se torna relativamente más escasa y los derechos de propiedad sobre ese recurso se vuelven más definidos y más exclusivos, no se produce un cambio de lo comunal a lo privado individual. El alto costo de supervisión del agua y la existencia de economías de escala (que incentivan a cooperar), hacen que la respuesta a una mayor escasez sea el mayor control sobre la propiedad comunal. Para realizar los riegos no se cuenta con compuertas reguladoras, partidores fijos o medidores de caudal, por lo que no se puede regular exactamente los caudales de salida¹⁷. Los cálculos para la dotación de agua a los usuarios se realizan en función de la superficie regada, tiempo de riego o número de pozos (cuando existen reservorios).

En esta situación, las fuentes potenciales de conflictos son numerosas y no se limitan sólo al riego. En casos de peleas entre familias, no hay forma de protegerse totalmente contra los sabotajes o daños mutuos. Ante esto, se torna imprescindible entablar relaciones durables de confianza. Las reglas de la costumbre y los antecedentes familiares son mecanismos que permiten resolver de mejor manera los conflictos. Este último punto tiene a su vez una contraparte negativa en el sistema de sanciones, pues como las familias conocen bien las transacciones que ocurren entre ellas y la forma cómo pueden afectarlas, por lo general son indulgentes, utilizando horizontes de largo plazo que tienden a evitar las revanchas.

ACUERDOS INSTITUCIONALES Y CRITERIOS DE EFICIENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL AGUA

Los acuerdos institucionales para la distribución del agua van desde un cuerpo mínimo de regulaciones y procedimientos hasta una jerarquía funcional con procedimientos normados para la distribución y el control del agua.

16 Estas labores, además de asegurar el funcionamiento del sistema, reafirman los derechos de propiedad del agua frente a terceros. Por ejemplo, se tiene el caso de una fuente de agua ubicada entre el límite de la comunidad campesina de Yanacona y la CAP Huaypo que era utilizada por la hacienda para regar tierras adjudicadas a esta última y que fue abandonada después de la reforma agraria. Luego de varios años, cuando la cooperativa quiso volver a regar las tierras que antes tenían riego, la fuente de agua ya estaba siendo administrada por una organización de riego de Yanacona y le fue imposible recuperarla.

17 Basta que alguien mueva una piedra o improvise un canal de derivación (ya que la mayor extensión de canales es de tierra) para que cambie el volumen y el rumbo del agua. El punto de los efectos de dotar de una infraestructura mejorada de riego en comunidades será abordado en el siguiente acápite.

Factores como el número de usuarios y la extensión regada aparentemente no influyen en la determinación del modelo organizativo de riego. Es cierto que mientras más pequeño es un sistema siempre es más fácil aplicar los controles colectivos sobre el riego, pero es la escasez del recurso y no el tamaño lo que determinará la clase de restricciones. De otro lado, los sistemas grandes necesitan menos controles comunales cuanto mayor sea la oferta de agua, y mientras menos controles se necesiten, es mucho más fácil su administración¹⁸.

El principal factor que determina los acuerdos institucionales sería, pues, la disponibilidad del agua para satisfacer las necesidades de riego. La oferta de agua determinaría la forma de organización así como qué cultivar (obviamente, dentro de los límites dados por factores naturales: altitud, clima, etcétera). En función a dicha oferta, en el esquema 1 se exponen los acuerdos institucionales¹⁹ para las diferentes organizaciones de riego.

La eficiencia no es un criterio absoluto, depende del tipo de organización y de la escasez del recurso. En tal sentido, en un sistema de riego puede existir ineficiencia desde el punto de vista técnico, pero no desde el punto de vista social²⁰.

Los acuerdos descentralizados buscan la mayor flexibilidad en los riegos, para que estos sean rápidos y se adecúen a las exigencias de cultivos como papa u hortalizas. Lo que les permite esta flexibilidad es la disponibilidad de agua y no un manejo técnico eficiente del riego. Para poder tener cierto orden en la distribución del agua y minimizar los conflictos, a partir de cierto número de regantes se torna necesario ordenar por llegada los turnos de agua por más que exista suficiente oferta. Se entiende que mientras no escasee el agua, en estas organizaciones no habrá incentivos para mejorar la eficiencia técnica del riego. Los acuerdos centralizados reducen al mínimo la pérdida de agua y pueden considerarse técnicamente más eficientes. Pero la institución de riego puede sacrificar parte de su eficiencia técnica con la finalidad de lograr mayor equidad en la distribución del recurso, decidiendo que el riego comience en forma alternada desde diferentes lugares. En este caso la menor eficiencia técnica puede ser compensada con la mayor eficiencia social.

18 Por ejemplo, el sistema de riego más grande de la zona cuenta con 800 usuarios que riegan una extensión de 136 hectáreas (Pongobamba). El tamaño no dificulta la distribución del agua, porque el caudal existente da la posibilidad de un riego rápido para las parcelas, necesitando tan solo un «tomero» (autoridad comunal) encargado de inscribir y asignar el agua.

19 Una tipología de modelos organizativos con características similares fue presentada por Bruno Kervyn en una conferencia sobre las organizaciones de riego de las comunidades de Písaq realizada en el Centro Bartolomé de Las Casas en julio de 1990.

20 Ver PLATTEAU, P. *La Nouvelle Économie Institutionnelle et la problématique coopérative*, ob. cit.

Esquema 1
Maras-Chuncho Acuerdos institucionales dentro de las
organizaciones campesinas de riego

Acuerdos institucionales	Disponibilidad del agua	Regulaciones	Modalidades de distribucion	N° de casos
A Acuerdos descentralizados	Abundante	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades solo cuando los usuarios son mas de ochenta y necesitan organizar la distribucion - Inasistencia a faenas se compensa con pagos en dinero y/o productos - No existen conflictos por el agua¹ 	i) <i>Toma libre</i> - Acceso libre al agua - Mantenimiento <ul style="list-style-type: none"> • A cargo de grupos familiares cuando son menos de diez usuarios • A cargo de la organizacion comunal cuando son mas usuarios 	14
			ii) <i>Inscripcion en la bocatoma</i> - Acceso al agua segun orden de inscripcion - Caudal determina el tiempo de riego por usuario - Mantenimiento a cargo de la organizacion de riego	19
B Acuerdos semicentralizados	Mediana, irregular	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades regulan la oportunidad en el uso del agua - Padron de usuarios determina un orden fijo para el riego - Distribucion del agua a partir de reservorios - Nuevos regantes tienen que abonar en funcion de las mejoras realizadas - Usuarios pueden retener agua por mas tiempo de lo necesario - Constantes robos de agua 	i) <i>Segun padrón democrático</i> ² - Orden en el riego en funcion de los aportes en trabajo y dinero de cada usuario - Cantidad de agua por turno es fijada en asamblea - Tercera parte de estas organizaciones sanciona los robos - Mantenimiento a cargo de la organizacion de riego	34
			ii) <i>Segun padrón impuesto</i> - Ubicación fija de los regantes por antigüedad en la posesion del agua - Raro que exista imposicion por la fuerza - Cupos de agua pueden ser <ul style="list-style-type: none"> • De igual tiempo para todos • Segun tenencia de la tierra • Segun disponibilidad de agua - Robos de agua no son sancionados ³	14

Esquema 1 (continuación)

Acuerdos institucionales	Disponibilidad del agua	Regulaciones	Modalidades de distribución	Nº de casos
C. Acuerdos centralizados	Escasa	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades controlan la asignación del agua según padrón de parcelas. - Tierras irrigadas en función de la disponibilidad óptima del agua. - Riego en función del orden de parcelas empadronadas, siguiendo el curso del agua. - Distribución del agua a partir de reservorios. - Cesión (venta o herencia) de terrenos empadronados incluye el derecho al agua. - No se producen robos de agua. 	<i>i) Según padrón fijo de parcelas:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Patrón invariable de riego: Comienza por las cercanas a las bocatomas y termina por las más alejadas. - Cada usuario riega hasta completar su parcela. - Mantenimiento a cargo de la organización de riego. 	21
			<i>ii) Según padrón de parcelas y redistribución del agua:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Patrón variable de riego: Asamblea decide por dónde se comenzará a regar. - Cupos de agua iguales para todos, independientemente del tamaño de la parcela. - Mantenimiento a cargo de la organización de riego. 	24

1. Se pueden producir sabotajes a los turnos de agua entre comunidades que detentan una misma fuente de agua, pero el origen de la pelea no es el acceso a este recurso.

2. Se elaboraron descartando padrones que favorecían a determinados grupos familiares o sobre fuentes de agua abandonadas durante la reforma agraria que fueron rehabilitadas por los nuevos usuarios.

3. La contemplación de los robos es una forma de amenguar confrontaciones entre el grupo privilegiado y los regantes más conflictivos.

Los acuerdos semicentralizados dejan lugar a ineficiencias técnicas en la distribución del agua, dado que esta se asigna en función de tiempo de riego: el agua «corre sola, sin la presencia de los usuarios». Disponer del recurso de esta manera desestimula a los usuarios en el uso de técnicas que minimicen el tiempo de riego. Las parcelas regadas se destinan a cultivos de autoconsumo; a diferencia de los cultivos para el mercado producidos en las áreas de secano, cuyas calidades y productividad son gratificadas o penalizadas por los precios, las familias mantienen en las áreas regadas modalidades que exigen poco esfuerzo y dedicación en trabajo, aunque ello genere desperdicio de agua.

Son estas últimas organizaciones las que, desde una perspectiva dinámica, se han mostrado más versátiles: han adoptado acuerdos centralizados para responder a una mayor escasez de agua o, después de ciertas mejoras en la infraestructura, han cambiado sus acuerdos

hacia formas más democráticas. Lo importante no es, finalmente, que las organizaciones mantengan o no acuerdos institucionales que impliquen técnicas ineficientes en la asignación del agua, sino —y esto es lo que efectivamente ocurre— que sean lo suficientemente flexibles como para permitir cambios institucionales percibidos como necesarios por las organizaciones²¹

INVERSIONES EN MEJORAS DE LA INFRAESTRUCTURA

La totalidad de las fuentes de agua es de uso ancestral. Nadie sabe precisar desde cuándo son utilizadas para regar las tierras. Menos de la mitad de estas organizaciones han hecho pequeñas mejoras en la infraestructura de riego, revistiendo parcialmente los canales y los reservorios. Las dos terceras partes lo hicieron con apoyo del municipio o de organizaciones no gubernamentales.

Las organizaciones que disponen de una relativa abundancia de agua no tuvieron necesidad de realizar inversiones propias. Pero cuando el mejoramiento era financiado e impulsado desde instituciones externas donantes, apoyaron con mano de obra. En estos casos, la ejecución de las obras era impulsada por directivos dinámicos que lograban cierta respuesta del conjunto de usuarios. Pero conforme se requería mayor trabajo comunal, la participación se tornaba irregular.

Las organizaciones que mantienen acuerdos centralizados son las que, en términos relativos, vienen realizando la mayor parte de las inversiones con fondos propios. Esto se debe a que la infraestructura de buena parte de estos sistemas está en deterioro y necesita nuevas inversiones para evitar la reducción del área irrigada con el paso de los años. Los casos extremos se encuentran en Maras, donde algunas de las organizaciones de riego convocan a faenas cada quince días, temiendo los usuarios que aportan constantemente con materiales. Si obtienen financiamiento, la organización de riego es la que lleva adelante las obras presionando para su pronta ejecución.

En los sistemas de modelo semicentralizado, por lo general se constata una estrecha relación entre la inversión en el mejoramiento del sistema y la evolución hacia formas de distribución del agua más equitativas. La injerencia de los grupos de poder es mayor en los sistemas de riego que no han sido mejorados. El sentimiento de propiedad del agua se refuerza dentro del conjunto de regantes cuando los aportes son de todos, pero también sirve para reforzar el poder de un grupo cuando son estos quienes la mejoran. De las trece organizaciones que recibieron mejoras, diez han evolucionado hacia un modelo más

21 Este punto es recalcado por Kervyn (*Mercado de tierras. Argumentos para un debate*, ob. cit.) como una de las mayores ventajas de las comunidades campesinas.

democrático. Los sistemas en los que predominaban grupos de poder también fueron mejorados, ya sea con financiamiento propio o externo, dando como resultado la apertura de la posibilidad de replantear la asignación de agua hacia modalidades más equitativas.

RESPUESTAS INSTITUCIONALES ALREDEDOR DE LA INFRAESTRUCTURA MEJORADA DE RIEGO. EL CASO DE LA CUENCA DE POMACANCHI²²

En los casos presentados no hubo modificaciones en el manejo tradicional del riego. Aun cuando se realizaron mejoras, las inversiones no buscaban propiciar cambios en la tecnología de riego. En esta parte analizaremos el caso de la cuenca de Pomacanchi, donde las irrigaciones fueron mejoradas y se dio la posibilidad de realizar cambios técnicos e institucionales.

CARACTERÍSTICAS

La cuenca de Pomacanchi²³, ubicada a 110 km de la ciudad del Cusco, alberga a 3 200 familias organizadas en quince comunidades campesinas. Estas comunidades abarcan una superficie de 26 600 hectáreas, de las cuales, en 1990, sólo 4 700 estaban cultivadas mientras que 4 300 permanecían en descanso. La superficie con riego representa el 22% del total de tierras cultivadas.

Hasta 1980 existían veintitrés organizaciones de riego que contaban con una infraestructura por lo general precaria. La superficie irrigada en toda la cuenca era de 466 hectáreas, a través de 30,8 kilómetros de canales. En 1990 las organizaciones se habían incrementado a veintisiete al ampliarse la superficie irrigada en 586 hectáreas, gracias a la ampliación de las irrigaciones tradicionales y a la dotación de infraestructura mejorada de riego. La extensión de los canales aumentó en 51%, siendo revestidos algunos tramos. Se construyeron, además, seis modernos reservorios.

22 La información utilizada fue recogida como parte del «Estudio de evaluación de impacto final» del PRODERM (Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones), financiado por el Nederlands Economisch Instituut de Holanda.

23 En el pasado la cuenca sufría desbordes de la laguna en épocas de lluvia, inundándose parte de ella y manteniendo anegadas las mejores tierras de las comunidades. La construcción de una red central de drenaje entre 1983 y 1986 amplió su frontera agrícola y mejoró las tierras más productivas. Tuvo un radio de acción de 808 de las 8 621 hectáreas cultivables, incorporó 375 nuevas al cultivo y amplió la frontera agrícola en 215 hectáreas. La construcción del sistema de drenaje fue la obra que mayores efectos tuvo en la transformación de la agricultura. (Para mayor información, ver DEL CARPIO, O. A. CAVASSA y H. GÓMEZ. *Impacto de los proyectos de desarrollo en sierra. El caso del PRODERM en la cuenca de Pomacanchi*. Cusco: Cusco Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1992.)

Las comunidades con recursos propios captaron el agua de nuevas fuentes y abrieron nuevas acequias²⁴. Ampliaron en 193 hectáreas el área regada, y construyeron 3,9 kilómetros de nuevos canales de tierra. La infraestructura mejorada²⁵ permitió la ampliación de 393 hectáreas nuevas (el doble del área ampliada por las irrigaciones tradicionales), pero en conjunto sólo representa el 48% de la superficie existente, ya que el 52% restante corresponde a irrigaciones tradicionales.

De la comparación entre irrigaciones mejoradas y tradicionales, hay dos puntos que queremos resaltar:

a) Que la intensidad de cultivo y el patrón de cultivos no presentan diferencias significativas entre las organizaciones que cuentan con infraestructura mejorada y las tradicionales.

b) Que luego de la puesta en uso de las irrigaciones mejoradas, la eficiencia técnica en el riego no era mayor que la de las irrigaciones tradicionales²⁶.

En general, los campesinos continúan regando al momento de la preparación y siembra del terreno. De la misma manera, siguen practicando el riego por saturación, lo que impide realizar otro riego por el peligro de que se pudran las semillas con la llegada de las lluvias. El riego se usa principalmente para adelantar la siembra de los productos que tienen ciclo biológico largo como las habas. Los cultivos de papa²⁷ y hortalizas, que dan la posibilidad de un segundo cultivo, se restringen a parcelas cercadas (ver esquema 1).

Esto quiere decir que los costos adicionales por hectárea de riego respecto a las irrigaciones tradicionales, que sirvieron para dotar de infraestructura mejorada, fueron innecesarios, pues sus efectos no resultaron diferentes de los obtenidos con la infraestructura tradicional. La infraestructura mejorada encareció el riego, sin proporcionar mayor rentabilidad por unidad de superficie.

24 Al evaluar la disponibilidad de agua dentro de los sistemas tradicionales de Mancura y Chosecani, Olarte (*Producción agrícola altoandina bajo riego*, Cusco USAAC-UNR, 1992) encuentra que en los meses de mayor demanda (septiembre y octubre) la disponibilidad es mayor que la demanda. Lo que quiere decir que la superficie regada podía (como se hizo) incrementarse mejorando la eficiencia de riego y abriendo nuevas acequias.

25 En los sistemas modernos las captaciones son de concreto ciclopeo, de barraje fijo y están provistas de compuertas de limpia, desarenadores y vertederos de demasías, los canales de conducción principal son en buena parte revestidos de cemento. Estos fueron promovidos por el PRODERM a través de un convenio trilateral entre el gobierno peruano, la CEE y Holanda que funcionó entre 1979 y 1990.

26 Esto es demostrado por Olarte (*Producción agrícola altoandina bajo riego*, ob. cit.), quien al medir las eficiencias de riego de dos sistemas tradicionales (Chosecani y Mancura) de la cuenca encuentra que son mayores a la de Santo Domingo, que cuenta con infraestructura mejorada. Esto debido a que la mayor eficiencia en la distribución del agua, gracias al revestido de canales, puede perderse en tramos cortos a causa de problemas organizativos.

27 La papa cultivada en campo abierto seguía trabajándose como cultivo de secano en el área de influencia de irrigaciones mejoradas como Quisquisña.

RESPUESTA COMUNAL FRENTE A LAS IRRIGACIONES MEJORADAS

Al término de la presencia del proyecto promotor de estas inversiones, en 1990, la distribución del agua en las irrigaciones mejoradas se organizaba siguiendo los mismos criterios de las irrigaciones tradicionales. Por más que cada irrigación mejorada contaba con un catastro de las parcelas regadas, sólo en dos de los seis casos tomaron en cuenta el padrón de parcelas para regar. No obstante, estos mismos acuerdos institucionales centralizados eran mantenidos por tres irrigaciones tradicionales que no contaban con catastro de parcelas ni con mejoras en la infraestructura. Los acuerdos institucionales seguían estando determinados por la escasez a mayor grado de escasez, mayor injerencia colectiva sobre los agricultores individuales.

Por más que la infraestructura de riego mejorado permite formas de organización que mejoran la eficiencia técnica del sistema, esta no se llevará a cabo si no se produce un cambio en el funcionamiento de las instituciones. El nuevo manejo contemplaba sectorizar el área de influencia de la irrigación con la finalidad de tener unidades manejables, en un número limitado de usuarios y con un caudal que mejore la eficiencia de riego.

Pero poner en funcionamiento esta propuesta requería de un nivel de comunicación fluida entre los usuarios, así como de acuerdos institucionales centralizados que permitan ejercer control sobre los mismos.

a Para que la distribución del agua mejore a nivel de todo el sistema y que este no falle si los usuarios no cumplen las normas necesarias.

b Para cubrir el incremento en los costos de mantenimiento del sistema, tanto para la sustitución de los materiales que se van deteriorando como por piezas que necesitan ser cambiadas, ambas no producidas en la zona.

El resultado fue que las organizaciones de riego no adoptaron el cambio técnico en el manejo del agua de estas irrigaciones mejoradas, en tanto que los mayores costos en organización y mantenimiento no compensaban los beneficios adicionales propios de una agricultura irrigada que logra dos cultivos anuales. Llegar a esta intensidad de cultivo no era factible por las barreras climatológicas propias de una agricultura practicada alrededor de los 3 500 msnm, donde el período de heladas no permite la maduración de un segundo cultivo en campo abierto si no se realizan inversiones adicionales (en cercos, cortinas rompevientos, bosquetes) que suavicen las condiciones del clima, tal como las mismas familias las realizaron en las áreas cercadas que colindan con las viviendas.

Pero si bien las condiciones anteriores son necesarias, no resultan en sí mismas suficientes para asegurar el manejo de la infraestructura

mejorada de riego Las organizaciones de riego necesitan cambiar hacia acuerdos institucionales centralizados que permitan una mayor información y coordinación entre los usuarios de un sistema que debe funcionar de manera sincronizada En este sentido, el manejo de la infraestructura mejorada requiere de cambios institucionales y técnicos que den lugar a un sistema de comunicación unívoco que abarque a todos los usuarios, dentro de una jerarquía de poder que permita tomar decisiones que aseguren el flujo de información oportuna y la sanción de normas establecidas

REFLEXIONES FINALES

En función de todo lo presentado, en lo que sigue pretendemos hacer un balance y terminar con el análisis de los posibles efectos que un proyecto privatizador de la gestión del agua puede tener en las comunidades campesinas Se quiere saber los resultados que tendría esta ley a nivel microeconómico, dejando de lado las implicaciones generales que –a todas luces– tendrán mayores consecuencias a nivel de la costa

RESPUESTAS COLECTIVAS A LA ESCASEZ DEL AGUA

El agua es considerada un recurso económico escaso sólo en los casos en que puede ser controlada y recolectada por el esfuerzo humano para usos más eficientes En este sentido, cuando este recurso se hace relativamente más escaso y las personas empiezan a competir o a cooperar para su uso, aumenta el control comunal sobre su propiedad No se produce el paso de lo comunal a lo privado individual, por el alto costo de supervisión de los derechos privados de propiedad en el uso del agua y por tener economías de escala

La coordinación eficiente requiere entonces de normas que definan reglas y obligaciones entre las personas en el uso del recurso, así como reglas para evitar o reducir conflictos En tanto la escasez es mayor y la competencia se intensifica, se hace necesario definir reglas más claras y consolidarlas con rigurosidad

Una posibilidad de responder a la escasez del agua es desarrollando un mercado que pueda manejar el problema de su asignación a través del mecanismo de precios Sólo que la interdependencia en las actividades agropecuarias, los altos costos de información y la falta de delimitación de los derechos de propiedad son imperfecciones que no permiten el desarrollo de un mercado y son corregidos a través de instituciones que regulan el comportamiento de los comuneros

La distribución eficiente del agua y el mantenimiento y operación de las irrigaciones necesitan de la acción colectiva en las comunidades Requieren por tanto de las organizaciones comunales, las que por un

lado poseen derechos de riego y, por otro lado, están obligadas a participar en trabajos colectivos

LAS ORGANIZACIONES COMUNALES DE RIEGO Y EL MARCO LEGAL

El derecho de aprovechamiento del agua se concreta en las comunidades campesinas a través de un sistema normativo que tiene vigencia sobre las leyes expedidas por el Estado

Durante todo este tiempo en que se mantuvo el DL 17752, el agua de riego pudo establecerse como un derecho de propiedad de las organizaciones locales porque el grado de control ejercido por el Estado era mínimo o nulo. Las diferencias entre el dominio privado o público del agua y el alcance en los derechos de aprovechamiento del riego estarán dadas, en última instancia, por quien ejerza el control y la administración efectiva de este recurso

El excesivo número de pequeños sistemas de riego que se encuentran dispersos en las comunidades hace imposible que la gestión del recurso hídrico haya podido recaer en el Estado. Históricamente, fueron las organizaciones comunales de riego las encargadas de normar la distribución del agua y del manejo de la infraestructura, y lo seguirán siendo en tanto que la aplicación de una ley de aguas sea demasiado costosa e inviable para las instituciones estatales

Las organizaciones de riego internalizan los problemas que surgen de los derechos de propiedad imperfectos y de múltiples externalidades en la producción, estableciendo responsabilidades para su manejo y encontrando formas de instaurar o fortalecer los derechos de propiedad existentes. De esta manera se entiende que sean las organizaciones de riego las que permiten «la continuidad de las relaciones (alrededor de la gestión del agua) mediante la elaboración de estructuras de gobernación especializadas, allí donde las relaciones de contratación de mercado implican costos de transacción mucho más altos»²⁸

Para incluir a las organizaciones campesinas de riego dentro del marco legal nacional, las reglas deben dejar suficiente flexibilidad para que los propios usuarios sean capaces de resolver sus conflictos en torno al aprovechamiento del recurso con la menor intervención estatal posible, tal como viene sucediendo ahora. Pero estas funciones, que son importantes, presentan limitaciones cuando las comunidades tratan de reclamar por la contaminación de sus aguas

En el contexto actual en que estas (todavía) son de propiedad estatal, ningún usuario ha tenido la fuerza legal para proteger el agua de los agentes contaminantes externos. Definir derechos de propiedad que puedan recaer en las organizaciones comunales existentes permi-

28 WILLIAMSON O *Las instituciones económicas del capitalismo* México Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, 1989

tirá reanimar su institucionalidad y dejar bajo su responsabilidad la protección y la administración de los usos del agua

EFFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA

Un proyecto de ley de privatización del agua no requiere dar la propiedad del agua como recurso, pues esta debe entrar en el dominio del Estado²⁹, sino otorgar derechos de propiedad sobre el uso del agua tratando de dar la seguridad necesaria para que los usuarios del agua garanticen sus inversiones

Las irrigaciones con infraestructura mejorada parecen ser las primeras que serán normadas de acuerdo con el carácter del nuevo Código de Aguas, motivo por el cual desde 1992 se amplía el financiamiento al mejoramiento de la infraestructura de riego en sierra a través de programas especiales de gobierno³⁰. De ser así, será necesario empezar con el levantamiento del catastro de predios con riego para el otorgamiento de derechos reales sobre el reparto actual del agua

En el caso de las comunidades campesinas de la sierra, el anteproyecto de ley general de aguas les reconoce derechos sobre los caudales promedios que vienen utilizando históricamente. De esta manera las comunidades –no los comuneros por separado– serían las únicas que pueden transar sobre sus derechos reales de agua, abriéndoseles la posibilidad de hacer reconocer sus derechos frente a terceros (municipios, propietarios independientes, empresas)

Con este nuevo marco legal las organizaciones comunales de riego continuarían asumiendo las mismas funciones que cumplen actualmente: organizar la distribución del agua, sancionar las normas y reglas establecidas, y encargarse del mantenimiento del sistema. En las zonas con mayores posibilidades comerciales, la privatización del agua puede brindar a los propietarios del sistema de riego los incentivos necesarios para invertir en mejorar las condiciones de producción con riego y poner en funcionamiento la infraestructura mejorada. Pero esto dependerá de otros factores que no tienen que ver con el anteproyecto, como

29 El Proyecto de la Nueva Ley de Aguas –tal como quiere ser promulgado– no establece a quien atribuye el dominio originario de las aguas existentes. De esta manera, no ve la conveniencia de reafirmar que las aguas son bienes nacionales de uso público o de dominio del Estado, y que este último es quien tiene la facultad de asignar los derechos de uso y aprovechamiento. Para una discusión mayor acerca de las imperfecciones técnicas y legales de la nueva ley de aguas, ver «¡No! a la privatización de la propiedad del agua. Entrevista con Axel Dourojeanni», en *Agronoticias*, N° 160, y *Alerta Agrario*, números 67 a 78, suplemento elaborado por el CEPES y publicado el último jueves de cada mes en el diario *La Republica*.

30 El PRONAMACHCS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos) y el INADE (Instituto Nacional de Desarrollo) vienen canalizando fondos del BID para el mejoramiento de las irrigaciones campesinas en el Cusco, dentro de un programa de envergadura nacional.

son la escasez del recurso hídrico, el acceso al crédito, la posibilidad de cambiar el patrón de cultivos hacia inversiones más rentables, el acceso a los mercados, etcétera. En este caso, los cambios podrían estar ligados a comportamientos oportunistas de usuarios que busquen distorsionar la información para lograr ventajas frente al resto, pero la solución final de los conflictos recaerá en la organización comunal.

En la mayor parte de las organizaciones de riego con infraestructura tradicional, el pequeño tamaño de los sistemas y la dispersión de las fuentes de agua hará muy difícil y sumamente costoso su levantamiento catastral. En el mejor de los casos, este se limitará a las irrigaciones comunales de mayor tamaño y con cultivos de mayor importancia comercial. La predecible poca injerencia estatal hará que los acuerdos institucionales existentes sigan inalterables dentro de las organizaciones de riego. Es poco probable que las expectativas generadas alrededor de la privatización del agua desencadenen variaciones en los acuerdos institucionales que conduzcan a cambios en las instituciones básicas.

Axel Dourojeanni

LA EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN DE CUENCAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En este siglo, la temática de gestión a nivel de cuencas –gestión para la coordinación de acciones en una cuenca con diferentes propósitos– no ha evolucionado en América Latina ni uniformemente ni establemente. Los sistemas de gestión han venido cambiando en forma irregular, ocurriendo muchas veces que, por lo menos en el caso del agua, la gestión era antes más integral que ahora.

En sus etapas iniciales la coordinación de actividades a nivel de cuencas era limitada. Se hacían trabajos tomando en cuenta la cuenca hidrográfica para resolver problemas puntuales y demandas específicas o sectoriales de agua: garantizar la navegación y mejorarla, abastecer de agua a poblaciones y zonas de riego, controlar inundaciones, mitigar sequías y construir hidroeléctricas.

El siguiente paso consistió en operar y mantener las obras construidas. Esta gestión se limitaba a ocuparse de los sistemas construidos sin mayor interés ni por el uso múltiple del agua ni por «manejar la cuenca» (es decir, manejar los recursos naturales de la cuenca). Así, se aplicaron en la región una serie de sistemas de gestión del agua por cuencas, gran parte de los cuales sólo se preocuparon del uso sectorial que le daban al agua, como en el caso del riego (Juntas de Vigilancia en Chile, Administraciones Técnicas de Distritos de Riego en el Perú).

A partir de 1950 se crearon corporaciones para el desarrollo integral de cuencas (desarrollo regional a nivel de cuencas). Estas corporaciones se sustentaron en la construcción de obras hidráulicas para abarcar extensos territorios bajo su jurisdicción y realizar inversiones en múltiples sectores.

En épocas mucho más recientes (1970) apareció la temática de «manejo de cuencas» principalmente con el fin de mitigar el aporte de sedimentos a los embalses construidos y controlar deslizamientos o inundaciones. Son pocos los casos en que se manejan todos los recur-

Los recursos naturales de la cuenca flora, fauna, bosques y tierras para aprovecharlos y conservarlos. Los proyectos agro-silvo-pastoriles ayudaron a mejorar este aspecto, pero no llenan la carencia de un sistema de coordinación para el manejo de los recursos naturales por cuencas.

La temática ambiental surge más tarde en América Latina (cinco a siete años después de la reunión de Estocolmo en 1972). Se empezó haciendo estudios de impacto ambiental y luego análisis ambientales. En gran medida, la gestión ambiental a nivel de cuencas no ha pasado de los estudios.

Si no se manejan los recursos naturales en forma coordinada, ni siquiera el agua, será imposible hacer «gestión ambiental». Hay que comenzar a manejar por lo menos el agua en forma integral y luego los demás recursos naturales «asociados» a ella. Las entidades de cuencas sirven a ambos propósitos.

Para seguir la evolución en materia de la *realización de acciones coordinadas a nivel de cuencas* es necesario referirse al gráfico 1, el que nos permite ubicar las diferentes modalidades de gestión que toman en cuenta el íntegro de una cuenca según la etapa de ejecución y los recursos considerados en la gestión.

En dicho gráfico aparecen un total de siete modalidades de gestión a nivel de cuencas: tres orientadas al desarrollo o habilitación de la cuenca y cuatro a la gestión, administración, manejo u ordenamiento del ambiente, los recursos naturales o el agua.

El orden cronológico que se ha seguido en América Latina en la coordinación de acciones a nivel de cuencas ha sido el siguiente (véanse los números entre paréntesis en el gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución de la coordinación de acciones a nivel de cuencas
(Gestión a nivel de cuencas)

Etapas «previa» e «intermedia»	(3) Desarrollo regional a nivel de cuencas	Desarrollo o aprovechamiento de recursos naturales	(1) Desarrollo o aprovechamiento de recursos hídricos
Etapa «permanente»	(5) Gestión ambiental a nivel de cuencas	Gestión y manejo de recursos naturales	(2) Gestión y administración de recursos hídricos
(4) Manejo de cuencas			

Fuente: Elaborado por Axel Dourojeanni, CEPAL, diciembre de 1993.

Primero se enfrentó el tema del control y aprovechamiento del agua por cuencas con la construcción de obras hidráulicas (*water resources development*)

En segundo lugar se acometió el tema de la administración del agua por cuencas (*water resources management*)

Tercero se pasó directamente al desarrollo regional a nivel de cuencas (*river basin development*)

Luego, en cuarto lugar, se empezó a considerar el tema del manejo de las cuencas de captación (*watersheds*), sobre todo con la intención de controlar la erosión que afectaba los embalses construidos así como los deslizamientos y torrentes

Quinto, se pasó directamente a tratar la temática de la gestión ambiental a nivel de cuenca

Lo más importante a destacar en esta evolución es que se haya pasado abruptamente a coordinar, por lo menos en el papel, la gestión ambiental a nivel de cuenca y región¹ sin haber todavía coordinado plenamente las acciones de desarrollo y gestión del conjunto de recursos naturales en una cuenca

En este trabajo se estudia la evolución de sólo cuatro tipos de gestión a nivel de cuencas: dos con fines de desarrollo o habilitación y dos con fines de manejo

1 La gestión para el desarrollo integral (o desarrollo regional) a nivel de cuencas, conocida en inglés como *river basin development*

2 La gestión para el desarrollo de los recursos hídricos, habilitación o aprovechamiento del agua (*water resources development*)

3 El manejo de las cuencas o manejo ordenado y coordinado de los recursos naturales de una cuenca

4 La administración del agua a nivel de cuenca, sobre todo con fines de uso múltiple, control de fenómenos extremos y control de calidad de agua

EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL A NIVEL DE CUENCAS

Este tema se conoce como «desarrollo integral de cuencas» o *river basin development*. El modelo ha sido adoptado en América Latina sobre todo por influencia del Tennessee Valley Authority (TVA), creado en los Estados Unidos en 1933. Así nacen, entre 1940 y 1960, la Comisión del Papaloapán en México, la Corporación del Valle del Cauca en

1 Esto es confirmado por la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales (31) en Colombia, dependientes del Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99 de 16 de diciembre de 1993). La función de estas corporaciones es ejecutar las políticas nacionales en materia de recursos naturales y medio ambiente.

Colombia (1954), la Corporación del río Santa en el Perú y la Corporación del río San Francisco en el Brasil (véase recuadro 1)

Fox² ubica los orígenes de este enfoque de desarrollo por cuencas en los Estados Unidos de Norteamérica a partir de 1808, cuando un informe de Albert Gallatin propone unificar la nación con sistemas de transporte fluvial basados en mejorar la navegabilidad de los ríos y construir canales. Entre 1870 y 1900 nacen las ideas que dan pie al concepto *river basin development*. Estas ideas surgen a partir de las acciones del Cuerpo de Ingenieros en el río Mississippi para mejorar la navegabilidad y controlar inundaciones. En 1870 se establece la Comisión del Río Mississippi y en 1884 la del río Missouri. Ambas se sustentaron en la creencia de que el desarrollo de los recursos hídricos sólo podía hacerse con un enfoque regional y con una planificación integrada de proyectos. El enfoque proyecto por proyecto era caro e ineficaz.

El Bureau of Reclamation surge en 1902 para atender las zonas más secas de los Estados Unidos de Norteamérica. La idea de planificar el desarrollo por cuencas evoluciona con la ejecución de grandes obras hidráulicas. En 1933 nace el TVA y el «National Resources Planning Board», grupo que sostuvo que las cuencas debían ser tratadas como una unidad. Incluso pretendió que las cuencas se utilizasen como base para una planificación económica nacional, esfuerzo que falló y no fue intentado nuevamente. Los aportes de estas organizaciones tuvieron influencia en la organización de entidades por cuencas en la región.

Uno de los países latinoamericanos que más ha utilizado este enfoque en sus inicios ha sido México, donde muchas actividades de desarrollo regional fueron realizadas por cuencas a partir, en forma explícita, de los éxitos alcanzados por el TVA, así como del ejemplo dado por numerosas comisiones de cuencas creadas posteriormente (1958) en los Estados Unidos de Norteamérica, tales como la Comisión de Cuencas de los ríos Savannah, Altamaha, Saint Mrys, Apalachicola-Chatthoochee y Perdido-Escambia.

Los principales programas de desarrollo regional, realizados inicialmente en México, fueron asignados a nivel de cuencas a *comisiones de cuencas* (véase recuadro 2). Las más importantes cuencas desarrolladas por estas comisiones creadas en México entre 1947 y 1960 fueron la del río Papaloapán (1947), que abarca la cuenca de este río y otras adyacentes que desembocan al Pacífico, con 46 500 km², la de los ríos Grijalva-Usumacinta (1951), de 120 000 km² (1951), la del Tepalcatepec (17 000 km²) y del Balsas (100 000 km²), creadas en 1947

2 Fox, Irving «Review and Interpretation of Experiences in Water Resources Planning», en *Organization and Methodology for River Basin Planning*. Atlanta, Georgia: Water Resources Center, Georgia Institute of Technology, 1964, pp. 105-132.

Recuadro 1 La corporación de desarrollo de cuencas del río San Francisco, Brasil

La primera institución creada específicamente para dirigir el desarrollo del valle del río San Francisco fue la Comisión del Valle de San Francisco (CVSF) por medio de la ley número 541 del 15 de diciembre de 1948. Dependía directamente de la presidencia y dispuso de un ingreso fijo del 1% de los impuestos de la unión. Ejecutaba acciones directamente y fiscalizaba las de otras agencias. El plan general fue enviado al Congreso el 15 de diciembre de 1950. El tema central era el «dominio del agua» del valle, condición esencial para la navegación, el riego y la generación de hidroenergía, condenándose a la dispersión de esfuerzos previa y el inmediatismo.

En 1950-51 se precisaron las acciones a ser ejecutadas, que incluyeron estudios para la planificación general, proyectos hidráulicos para la regularización del régimen fluvial, estudio y obras de servicios para la navegación, centrales eléctricas, irrigaciones caminos y carreteras, planificación urbana, urbanización, regularización de afluentes, construcción de escuelas de extensión agrícola-pecua-

ria, redes hospitalarias móviles y fijas, defensa sanitaria animal y financiamiento.

Durante el período de la comisión (hasta 1967) se construyeron dos grandes obras hidráulicas: la hidroeléctrica de San Francisco y la represa de Tres Marias.

En el período 1964-67 el U.S. Bureau of Reclamation prestó asistencia técnica a la CVSF. Al final de la asistencia se creó la Superintendencia del Valle de San Francisco-SUVALE (decreto ley 292 del 28 de febrero de 1967). Se evaluaron los recursos del valle. La SUVALE fue creada en el apogeo de los organismos regionales y por lo tanto debió seguir las directrices de la SUDENE relativos a los planes, programas y proyectos a ser ejecutados en el noreste del Brasil. Su mayor acción fue en riego. Entre 1971 y 1974 con asistencia técnica de la FAO, se elaboró un plan de irrigaciones de 500 000 hectáreas.

Finalmente, la Compañía de Desarrollo del Valle de San Francisco (CODEVASF) fue creada por ley 6088 del 16 de julio de 1974 y sustituyó a la SUVALE.

Fuente: CEPAL «Gestión ambiental en grandes obras hidráulicas. Proyecto Sobradinho integrante del Plan Global de Desarrollo del Valle del río San Francisco». Doc. B/CEPAL/PROY 6/R 4, 29 de setiembre de 1981.

y 1960 respectivamente. La cuenca del Tepalcatepec es afluente del río Balsas, por lo que la Comisión del Balsas absorbió a la primera. También tenemos la cuenca del río Fuerte (1951), de 29 000 km², y la de Santiago de Lerma y Chapala (1950)³.

La autoridad de las comisiones a cargo de los programas de desarrollo regional por cuencas no sólo comprendía la inversión en recursos hidráulicos para controlar las inundaciones, irrigación, energía

3 BARKIN, David y Timothy KING. *Desarrollo económico regional (Enfoque por cuencas hidrológicas de México)*. México. Siglo XXI Editores. (Título original en inglés *Regional Economic Development-The River Basin Approach in Mexico*). Publicado en español en 1970. El trabajo fue elaborado entre 1963 y 1969. «Trata de los problemas de la evaluación de proyectos de desarrollo en gran escala, realizados para obtener una multiplicidad

Recuadro 2

Desarrollo económico regional: Un enfoque por cuencas hidrográficas en México

Según Barkin y King, las comisiones de las cuencas hidrográficas de México se crearon entre 1947 y 1960 con el mismo espíritu que muchos de los organismos descentralizados: para realizar programas específicos que no encajaban claramente dentro de la organización gubernamental existente.

No obstante, desde el punto de vista técnico carecen de la autonomía de los organismos descentralizados, puesto que responden directamente ante la Secretaría de Recursos Hidráulicos (creada en 1948).

Una vez que se decidió ejecutar un programa de inversiones en gran escala en unas cuantas regiones aisladas del país, se crearon comisiones para asignar los fondos y aplicar el mecanismo administrativo necesario para su gasto.

Una característica muy atractiva de estas organizaciones es su habilidad para trabajar en varios Estados simultáneamente y para coordinar los esfuerzos de las diferentes secretarías para mejorar el capital general social en una región.

Se ha encomendado a las comisiones de las cuencas hidrográficas una gran variedad de tareas, y han demostrado ser un instrumento flexible de la política regional. En algunos casos las comisiones han asumido la autoridad sobre inversiones regionales que eran responsabilidad de otras secretarías o gobiernos estatales. En otras ocasiones su función principal ha sido la planeación y la coordinación de la inversión por otros.

En el primer caso, el foco de interés obvio de la inversión en recursos hidráulicos y construcción de sistemas de irrigación, control de inundaciones y generación de energía hidroeléctrica es sólo parte de la inversión total de la comisión; también se hacen gastos en carreteras, escuelas, mejoras urbanas y servicios de salubridad públicos.

La magnitud del papel jugado, en este respecto, ha dependido de la prioridad que da el presidente y sus principales consejeros al programa particular de inversión elaborado por cada comisión. Dentro de los límites impuestos por su presupuesto, cada comisión puede ocuparse con un amplio campo de medidas para la planificación regional comprensiva.

El segundo tipo de actividad, la coordinación de las funciones de otros organismos que trabajan en la misma región, es más problemático y depende mucho de la influencia y habilidad de su personal. La comisión no puede exigir, sino sólo estimular tal cooperación, y carece de los recursos para realizar por sí misma las funciones de otros organismos si estos rehusan su cooperación. Como es natural, la rivalidad normal entre los organismos ha hecho esto difícil en la práctica.

En este tipo de situación, la influencia del principal funcionario ejecutivo puede ser crucial para determinar el éxito de la comisión, y el grado de su influencia política puede ser una diferencia significativa.

Fuente: BARKIN, David y Timothy KING: *Desarrollo económico regional (enfoque por cuencas hidrográficas de México)*, Siglo XXI Editores. (Título original en inglés: *Regional Economic Development - The River Basin Approach in Mexico.*) Publicado en español en 1970. El trabajo fue elaborado entre 1963 y 1969.

hidroeléctrica y agua potable, sino también para el establecimiento de sistemas de comunicación, desarrollo industrial y agrícola, urbanización y colonización

Europa también ha ejercido influencia en materia de gestión integral de cuencas España primero, y luego Francia, contribuyeron a crear escuela en este campo

Según Cano y López⁴, dos abogados argentinos que contribuyeron positivamente al análisis y difusión de la temática de gestión integral de cuencas, el decreto español de 5 de marzo de 1926 parece ser uno de los documentos que más temprano en la historia consagra jurídicamente el concepto de cuenca para el planeamiento integrado de su desarrollo La nueva ley de aguas de España, puesta en vigencia el 1° de enero de 1986, consolida los organismos de cuencas (véase recuadro 3)

En Francia se crearon las agencias de cuencas el 16 de diciembre de 1964 Empezaron a funcionar entre 1967 y 1968 Entre sus principales atributos se encuentran su capacidad de autofinanciamiento, la participación de los habitantes de la cuenca en un parlamento del agua y su mejoramiento en eficiencia en el control de la contaminación

El modelo francés ha evolucionado en veinte años, incorporando cada vez mayores consideraciones ambientales La nueva ley de agua de Francia, de 3 de enero de 1992, establece el principio de la gestión global del agua considerándola como un patrimonio de la nación Se ha creado además una dirección de aguas en el Ministerio del Ambiente Las agencias de aguas se han convertido también en los entes ejecutores más importantes de la aplicación y control de normas ambientales por su papel en el control de la calidad del agua

Francia comenzó a transferir directamente sus experiencias en gestión integrada de cuencas en América Latina apenas a partir de 1988⁵ En ese año se concretó una misión francesa en el Brasil para, conjuntamente con el Departamento Nacional de Aguas y Energía (DNAEE), iniciar el proyecto del río Doce Este proyecto partió en 1989 como resultado de esa misión La experiencia se está transfiriendo también a otros países, como Chile, Perú y Venezuela La actual perspectiva francesa es hídrica y ambientalista

de objetivos y cuyo éxito dependió de la reacción del sector privado ante la acción del sector público, en el contexto de los esfuerzos mexicanos *para promover el desarrollo regional mediante proyectos integrados de inversiones en cuencas hidrográficas* »

4 CANO, Guillermo y Joaquín M R LÓPEZ «Las cuencas hídricas como unidades óptimas para la planificación y administración de los recursos hídricos Participación de los usuarios en tales actividades» Cincuentenario de la creación de las confederaciones hidrográficas en España Zaragoza, España, 8 al 12 de noviembre de 1976

5 SECRETARÍA DE ESTADO ANTE EL PRIMER MINISTRO ENCARGADA DEL MEDIO AMBIENTE «El agua Técnicas francesas» Colección «Label France» Documento elaborado por el Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement, Paris, Francia

Recuadro 3 Los organismos de cuenca en España

La Ley de Aguas de España ha creado los organismos de cuenca, que conservarán, sin embargo, la denominación tradicional de Confederación Hidrográfica.

Por cuenca hidrográfica se entiende del territorio en que las aguas fluyen hasta el mar por cauces que convergen hacia un último cauce único.

Al consagrar la ley que la cuenca es la *unidad de gestión del agua*, la considera *indivisible*. Por ello se hace conveniente la creación de organismos basados en el ámbito territorial de las cuencas naturales de los ríos. Y también por ello, el organismo de cuenca comprenderá una o varias cuencas indivisas, sin más limitaciones que la derivada de las fronteras internacionales.

Las funciones de los organismos de cuenca son:

- Elaborar el plan hidrológico de cuenca.

- Administrar y controlar el dominio público hidráulico.

- Administrar y controlar los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma.

- Proyectar, construir y explotar sus propias obras, y las que le encomiende el Estado.

- Las que convengan con entidades públicas (comunidades autónomas, corporaciones locales, etcétera) y privadas, o suscriba con los particulares.

¿Qué atribuciones y cometidos tienen? Se citan, entre otros:

- Otorgar autorizaciones y concesiones, excepto las de obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponden al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU).

- Inspeccionar y vigilar las obras derivadas de esas concesiones y autorizaciones.

- Realizar aforos, estudios hidrológicos, informar sobre crecidas, controlar la calidad de las aguas.

- El estudio, proyecto, ejecución, conservación, explotación y mejora de las obras incluidas en sus planes o que se le encomienden.

- Definir objetivos y programas de calidad de las aguas.

- Prestar servicios técnicos y, cuando se los solicite, asesorar a la administración del Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales y demás entidades públicas o privadas y, también, a los particulares.

El presidente del organismo de cuenca lo nombra y cesa el Consejo de Ministros, a propuesta del MOPU. Es quien preside la Junta de Gobierno, la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse y el Consejo del Agua.

La composición de la Junta de Gobierno puede variar de una cuenca a otra. En todo caso, en ella estarán representados:

- La administración del Estado.

- La comunidad o comunidades autónomas, si lo desean.

- Los usuarios del agua.

Los representantes de los usuarios serán, al menos, un tercio del total de vocales de la junta y, en todo caso, un mínimo de tres. Dado que, por ejemplo, las cuestiones que preocupan a los regantes no suelen ser las mismas que interesan a las empresas eléctricas, la ley establece que la representación de los usuarios esté en relación con sus intereses respectivos.

Entre las funciones que corresponden a la Junta de Gobierno, están:

- Proponer el plan de actuación del organismo.

- Formular sus presupuestos.

- Concertar las operaciones de crédito necesarias para su gestión.

(continúa en la pág. sgte.)

Recuadro 3 (continuación)

- Preparar los asuntos que se hayan de someter al Consejo de Aguas.

- Adoptar acuerdos relativos al patrimonio del organismo.

- Determinar los perímetros dentro de los cuales no será posible otorgar nuevas concesiones de aguas subterráneas a menos que los titulares de las preexistentes estén constituidos en Comunidad de Usuarios.

La Asamblea de Usuarios se integra por aquellos usuarios que formen parte de la Junta de Explotación. Su función es la de coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de las aguas existentes en toda la cuenca. Sin embargo, no puede intervenir en las concesiones que haya ni en los derechos de los usuarios. Por ejemplo, la Asamblea puede ocuparse de que haya agua disponible adecuada tanto para regar como para usos domésticos. Pero si usted tiene una concesión para llenar, con agua de río, sus estanques donde cría truchas, la Asamblea de Usuarios no puede impedirselo.

Las Juntas de Explotación coordinan la explotación de las obras hidráulicas y de las aguas del conjunto de ríos, río, tramo de río o unidad hidrogeológica, cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados entre sí. Las juntas no pueden intervenir en el aprovechamiento que se hace por alguien que tiene una concesión o autorización. Por ejemplo, un río provee de aguas al pueblo para uso doméstico, a una central hidroeléctrica, a la vega donde hay huertas, para riego, y a una fábrica de papel. La junta cuida de que sus aguas se usen

convenientemente para que puedan realizarse todas las actividades. Pero si usted, por concesión o autorización, tiene el derecho a llenar la piscina y regar los jardines del hotel turístico de su propiedad, no puede impedirselo, pero sí acomodarlo de modo que no cause perjuicio a otros derechos.

En las Juntas de Explotación participarán los usuarios mayoritariamente, en relación a los respectivos intereses de los distintos sectores en el uso del agua y al servicio prestado a la comunidad.

La Comisión de Desembalse propone el régimen de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca. Una Junta de Obras se constituye por la Junta de Gobierno a petición de los futuros usuarios de una obra ya aprobada. En ella participan esos usuarios para estar directamente informados del desarrollo e incidencias de dicha obra.

Al Consejo de Agua le corresponde enviar al gobierno, a través del MOPU, el plan hidrológico de la cuenca y sus revisiones posteriores. Además, puede informar sobre todo cuanto afecte a la cuenca. Su composición puede variar de una cuenca a otra pero, en todo caso, contarán con representantes de:

- Cada Ministerio que esté relacionado con el uso de las aguas.

- Los usuarios, que no serán nunca menos de un tercio del total de vocales, y en relación a los intereses de los distintos sectores en el uso del agua.

- Los servicios técnicos del organismo.

- Las comunidades autónomas.

A la fecha, los enfoques de desarrollo regional por cuencas, como los aplicados en la década del cincuenta en México, han perdido cierta vigencia en América Latina, salvo en zonas sin ningún desarrollo. Esto se debe, en parte, a la descentralización, al mayor poder de las regiones y municipios y al más reducido papel del Estado.

Las razones que motivaron la creación de comisiones y corporaciones de cuencas fueron varias. Políticamente, las comisiones o autoridades de cuencas con fines de desarrollo regional significaban una presencia directa del gobierno central en algunas regiones deprimidas, con lo que se ofrecía la posibilidad de intervenir desde el centro en las regiones para realizar grandes obras en un período de gobierno con el consiguiente impacto político. Administrativamente también fue importante, por varias razones:

- Fue una forma de controlar grandes inversiones desde el centro del país, así como de facilitar el control de los bancos que hacían los préstamos

- Se trató de un medio para evitar las rigideces del gasto público creando entidades autónomas o semiautónomas con regímenes especiales de captación de fondos y gastos

- Fue una forma de planear y coordinar el gasto público en cuencas compartidas por varias regiones, evitando los conflictos de intereses que pudieran tener entre sí

- Fue una manera de planificar el aprovechamiento del uso múltiple del agua generando economías de escala (esto es similar para los proyectos exclusivos de aprovechamiento hidráulico)

En un país que logra que sus límites político-administrativos sean concordantes con los límites de cuencas, es menos clara la necesidad de crear una corporación de desarrollo por cuenca, sobre todo si existe alguna corporación de desarrollo regional.

Esto, por otro lado, no debe restar importancia a la imperiosa necesidad de disponer de una entidad para manejar la oferta de agua con fines de uso múltiple a nivel de cuenca. La necesidad de que existan *autoridades o comisiones de aguas de la cuenca* que coordinen la ejecución de las acciones que afecten dicho recurso, sobre todo para controlar la calidad del agua y los fenómenos extremos como inundaciones o sequías, es obvia en la mayoría de las cuencas importantes, más aún si pueden ser una base para mejorar la gestión ambiental.

Estas autoridades de aguas por cuencas son organizaciones básicas para apoyar las acciones de desarrollo regional y gestión ambiental. La creación de entidades de aguas por cuencas es mucho más fácil y razonable, en una primera instancia al menos, que la creación de entidades de cuencas. Además, sus fines no se contraponen con los de los gobiernos regionales ni con aquellos de los municipios, lo cual evita conflictos.

EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El aprovechamiento y control del agua para satisfacer las necesidades humanas y protegerlo de situaciones peligrosas (conocido como desarrollo de recursos hídricos) es muy antiguo en la región. Ya en la época preincaica existían grandes obras de riego construidas por ejemplo en la costa norte del Perú, sistemas de riego subsuperficial y control climático en el Altiplano (*waru-waru*) y en el valle del río Magdalena. De hecho, el desarrollo de los recursos hídricos es tan antiguo como el avance de la humanidad.

Desde principios de siglo, en América Latina y el Caribe se han ejecutado gran cantidad de proyectos hidráulicos a nivel de cuencas con el enfoque de «desarrollo de recursos hídricos». Por lo general estos proyectos han sido gestados con fines sectoriales específicos. Las principales actividades de este tipo han sido orientadas al aprovechamiento de la hidroenergía, la regulación y distribución de agua para riego y drenaje y el abastecimiento de agua potable y saneamiento.

El desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe fue acompañado por una intensificación notable en el uso de los recursos hídricos. Este mayor uso se apoyó en considerables inversiones en infraestructura y en proyectos productivos relacionados con el agua. Hay que hacer notar sin embargo que durante los años ochenta, y particularmente tras la recesión económica de 1982-1983, la inversión en proyectos relacionados con el agua ha sido, en la mayoría de los países, muy inferior a la esperada a principios de la década de 1980, y también a la del decenio de 1970.

Aunque a partir de la información de que disponemos no es posible hacer estimaciones detalladas del volumen de las inversiones en actividades relacionadas con el agua, la magnitud de las obras realizadas por los principales sectores usuarios del agua, riego, hidroenergía y agua potable puede dar una idea de la magnitud de las inversiones realizadas.

La agricultura de riego tiene una larga tradición en América Latina y el Caribe. La presión cada vez mayor para incrementar la producción agrícola de alimentos y materias primas industriales, para consumo interno y para exportación, así como la poderosa repercusión política de los nuevos planes de riego, se han reflejado en los últimos decenios en una expansión considerable de la superficie regada. De acuerdo con estimaciones de la FAO, la superficie regada total en la región creció de 10,1 millones de hectáreas en 1970 a 15,7 millones en 1990⁶. Esto

6 FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), información directa, noviembre de 1992.

implica un crecimiento promedio anual de la superficie regada de unos 280 miles de hectáreas

La hidroelectricidad es una de las principales fuentes de energía de que disponen América Latina y el Caribe. Las alzas sucesivas de los precios del petróleo durante los años setenta realzaron el atractivo de la hidroelectricidad, y en consecuencia muchos países de la región se han embarcado en programas intensivos de desarrollo de esta modalidad energética. De 1970 a 1991, la capacidad instalada neta para producir hidroelectricidad en la región creció de tan sólo unos 18,9 MW en 1970 a los casi 98,8 MW en 1991⁷. Esto da un crecimiento promedio anual de la capacidad instalada neta de plantas de generación hidroeléctrica de unos 3,8 MW.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han venido reconociendo desde hace mucho tiempo la importancia del abastecimiento de agua potable y saneamiento, alcanzando considerables progresos en esta área. Según estimaciones más recientes (1992), unos 333 millones de personas tienen acceso a un abastecimiento de agua potable y casi 285 millones a saneamiento⁸.

El producto de estas inversiones sectoriales en los países de América Latina y el Caribe hasta 1986 había permitido la construcción de casi 1 500 grandes represas con alturas superiores a 15 metros, incluyendo más de 500 con altura superior a 30 metros⁹.

En las décadas anteriores, en varios países de América Latina y el Caribe las inversiones en proyectos relacionados con el agua, especialmente los proyectos de riego, absorbieron un porcentaje muy alto de la inversión pública, como en el caso de Perú y México. El costo de un gran proyecto de riego en la costa del Perú, más conocidos en ese país como de «irrigación» (anglicismo que proviene del término inglés *irrigation*), supera fácilmente los 1 000 millones de dólares. En la práctica, más que proyectos de riego estos son proyectos de asentamientos humanos en zonas áridas o semiáridas de la costa peruana, pero se consideran como de riego por ser ese el fin declarado principal.

La razón fundamental de estas grandes inversiones se encuentra en la poderosa repercusión política de estos proyectos, así como en la idea

7 NACIONES UNIDAS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, STATISTICAL OFFICE. *World Energy Supplies 1950-1974*, ST/ESA/STAT/SER 1/19, Nueva York, 1976, y NACIONES UNIDAS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL INFORMATION AND POLICY ANALYSIS, STATISTICAL DIVISION. *1991 Energy Statistics Yearbook*, ST/ESA/STAT/SER 1/35, Nueva York, 1993.

8 ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD, OFICINA SANITARIA PANAMERICANA, OFICINA REGIONAL DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD. *Plan regional de inversiones en ambiente y salud. Antecedentes estratégicos fondo de preinversión*, setiembre de 1992. Las estimaciones se refieren a la población supuestamente servida con agua potable y saneamiento.

9 THE INTERNATIONAL COMMISSION ON LARGE DAMS (ICOLD). Información tomada del Instituto de Recursos Mundiales. *World resources 1992-93. A Guide to the Global Environment*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.

de que la participación del Estado en la gestión de los recursos hídricos debe centrarse en la adopción de medidas directas del sector público destinadas a incrementar el desarrollo económico mediante grandes proyectos de inversión

Gran parte de estas acciones en cuencas no se han efectuado a partir de un enfoque de gestión integrada. De hecho, por ejemplo, aún persisten los casos en que sólo cuando un reservorio se colmata de sedimentos se toman medidas de control de erosión, o aquellos en los que una presa no se plantea con fines de uso múltiple, a pesar de que ello puede hacerse. Por tal razón se puede afirmar que más del 70% de las inversiones en desarrollo de recursos hídricos en cuencas ha sido hecho con fines sectoriales.

EVOLUCIÓN DEL MANEJO DE LAS CUENCAS EN AMÉRICA LATINA

Manejar una cuenca significa actuar en forma coordinada sobre los recursos naturales de la misma con el fin de recuperarlos, protegerlos y en general conservarlos y a la vez ejercer un control sobre la descarga de agua captada por la cuenca en cantidad, calidad y tiempo. Las acciones de manejo de cuencas se han realizado desde que el hombre ha utilizado los recursos naturales en función del agua. Los sistemas de manejo de cuencas más espectaculares, con base en andenes, se encuentran por ejemplo en el Perú (valle del Colca, Arequipa). Muchos de estos manejos son preincasicos. Estas formas de manejo, sin embargo, no eran iguales en todas las culturas latinoamericanas, y luego del encuentro entre Europa y América Latina también se fueron perdiendo los sistemas de organización poblacional y las técnicas necesarias para manejar las cuencas. Por eso hoy se está recomenzando una tarea que antes se hacía en muchas regiones de América Latina, sobre todo en la región altoandina.

Sólo en el Perú se calcula que existen casi medio millón de hectáreas de tierra con andenes, gran parte de los cuales han sido abandonados o necesitan ser rehabilitados para su uso en la agricultura. Esta rehabilitación incluye la necesidad de reforestar las partes altas de la cuenca para volver a facilitar la infiltración y el flujo de agua subterránea, como se hizo en Aylambo, Cajamarca, Perú¹⁰.

El tema de «manejo de cuencas» como disciplina académica y como parte de las acciones fomentadas por los gobiernos era sin embargo ignorado, inclusive en países con tradición en ejecutar tales actividades, como en el Perú, en los inicios de 1960.

10 SANCHEZ, Pablo Jorge YAÑEZ y Raul HO. *Manual silvoagropecuario*, basado en las experiencias del Servicio Silvo-Agropecuario de la Universidad Nacional de Cajamarca, XIII volúmenes publicados por la Junta del Acuerdo de Cartagena. Lima: JUNAC, 1987.

Ello no implicaba que ya no se hubieran creado autoridades de cuencas. Estas sin embargo no contemplaban entre sus acciones las de «manejar» las cuencas, aun cuando sí manejaban el agua. Antes del sesenta primaba la necesidad de «desarrollar» las cuencas en el sentido de habilitarlas para aprovechar sus recursos, controlar inundaciones, utilizar las tierras con fines agrícolas, pecuarios y forestales y establecer poblaciones, industrias y explotaciones mineras en las mismas¹¹

Con relación al manejo de los recursos naturales, en América Latina se trató primeramente el tema de conservación de suelos, luego el de manejo de cuencas y más recientemente el de sustentabilidad ambiental. En ninguno de los tres casos se ha llegado aún a consolidar la organización de la población por lo menos rural (organizados en distritos de conservación de suelos o por cuencas) para realizar dichas actividades en forma permanente.

Se han creado muchos programas de conservación de suelos e inclusive de manejo de cuencas (véase recuadros 4 y 5). Lo que más ha existido son «programas», precisamente porque se asocian a financiamiento. Esto no significa que a partir de la presencia de dichos programas se han establecido entidades de manejo en las cuencas donde se ejecutó el programa. En general, los programas han durado demasiado poco para tener influencia en la organización de la población, ejecutar y transferir resultados de investigación, elaborar manuales y métodos y realizar otras actividades que consoliden la coordinación de acciones de manejo de recursos naturales a nivel de una cuenca.

Durante el presente siglo el término conservación de suelos es el que primero se «importa» a América Latina desde los Estados Unidos de Norteamérica. Esto ocurre en la década del cuarenta por influencia del Servicio de Conservación de Suelos (SCS) de dicho país. En la región, sin embargo, no prosperan ni se mantienen sistemas nacionales de conservación de suelos similares al modelo del SCS.

La terminología de «manejo de cuencas» es traída a la región sólo a mediados de 1960, sobre todo por alumnos de la Colorado State University oriundos del Perú, Colombia y Venezuela, así como por diferentes profesionales que realizaron estudios o viajes de instrucción en otros centros del norte. Es apenas a partir de 1970 que comienzan a aparecer programas con el título de «manejo de cuencas» en las universidades, ministerios y corporaciones de cuencas como las del Cauca en Colombia.

11 Ignorar las necesidades de manejo (en el sentido de conservación, preservación y otros) era similar en todos los campos. Se pensaba solo en las necesidades de riego y no de drenaje, se buscaba explotar al máximo el agua subterránea y no en mantener un balance con la recarga, se vertían los relaves de minas directamente a las lagunas naturales, y así sucesivamente.

Recuadro 4 Los programas de manejo de cuencas en el Perú

En el Perú, el programa de manejo de cuencas del Ministerio de Agricultura se estableció en 1974. Luego ocurrieron modificaciones sucesivas en su accionar. En 1980 se inicia un Proyecto Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas con apoyo financiero de la AID. El programa sufre a su vez varias modificaciones. En mayo de 1988 se replanteó una vez más el Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos (PRONAMACCS) en concordancia con la Ley Orgánica del Sector Agrario (DL 424) y un Decreto Supremo (002-88-AG) asignándole los siguientes objetivos:

«Es objetivo del Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos, diseñar y establecer a nivel nacional un conjunto de políticas, estrategias y acciones técnico-administrativas, con el fin de aprovechar racionalmente los recur-

sos naturales, humanos y de capital, a través del manejo integral de las cuencas y conservación de suelos; así como coadyuvar a la realización y actualización del Inventario y Evaluación Nacional de Andenes y Obras Hidráulicas Tradicionales para su rehabilitación e incorporación a la actividad productiva agraria.

»El Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos tiene las funciones siguientes:

»a. Proponer y concertar la formulación e implementación de las políticas y estrategias vinculadas al desarrollo de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos.

»b. Concertar, asesorar y ejecutar con Instituciones Públicas y Privadas, Gobiernos Regionales y Locales y Organizaciones de Base, acciones inherentes al Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos, evaluando su aplicación.

(continúa en la pág. sgte.)

Muchos proyectos bilaterales también contribuyeron a crear bases para el trabajo a nivel de cuencas, aun cuando sin la connotación de los anteriores. Por ejemplo, Canadá en el manejo de la cuenca del río Lebrija en Colombia; Italia en los estudios de la cuenca del Bfo-Bfo en Chile; y la AID de los Estados Unidos de Norteamérica en proyectos en la sierra del Perú y el Proyecto Regional de Manejo de Cuencas del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) para Centroamérica y Panamá, por citar sólo algunos, han asistido a ejecutar proyectos a nivel de cuencas. Ninguno de estos proyectos, empero, ha tendido a consolidar sistemas de gestión permanente a nivel de cuencas, como sucede en los casos anteriormente mencionados.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN DE CUENCAS

En los últimos diez años se ha extendido fuertemente el interés por la gestión a nivel de cuencas. Una parte está en favor del «manejo» de las cuencas hidrográficas con un sentido ambientalista-conservacionista. Otros están a favor de la «gestión integrada del agua a nivel de

Recuadro 4 (continuación)

»c. Formular, proponer y concertar Planes y Proyectos que posibiliten el Manejo de Cuencas, orientados a sentar las bases físico-sociales tendientes al Desarrollo Rural.

»d. Promover la generación de nuevos niveles de conciencia y estimular la concertación con las organizaciones de base en la generación de 'modelos' de gestión de cuencas a corto, mediano y largo plazo.

»e. Mantener actualizado el Inventario Nacional de Andenes y Obras Hidráulicas Tradicionales, con el propósito de plantear y ejecutar acciones para su rehabilitación y mantenimiento.

»f. Elaborar paquetes tecnológicos de carácter técnico y social, desarrollando estrategias de capacitación y difusión que permitan su implementación para el Manejo de Cuencas, velando por el buen uso de

los recursos económicos, financieros y humanos.

»g. Supervisar el cumplimiento de las acciones concertadas que se implementen en aplicación del Plan de Manejo de Cuencas, velando por el buen uso de los recursos económicos, financieros y humanos.

»h. Revisar y opinar sobre documentos técnicos relacionados con el Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos, que el Vice-Ministro de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, así como la Comisión Nacional de Programa, propongan.

»i. Las demás que le asigne el Vice-Ministro de Recursos Naturales y Desarrollo Rural.»

Actualmente el Programa mencionado ha cambiado otra vez de nombre y se denomina Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS).

Fuente: MINISTERIO DE AGRICULTURA: Reglamento de organización y funciones del Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos, Lima, 1988, pp. 1 y 2.

cuenca». Otros se manifiestan por la creación de «corporaciones autónomas de cuencas» que abarcarían ambas cosas. Este interés se ha manifestado en:

– Una serie de reuniones sobre manejo, protección, ordenamiento o desarrollo de cuencas y aguas, que abarcan desde congresos internacionales hasta talleres de trabajo (congresos de cuencas en Colombia, Perú, Venezuela, Brasil y varios países de Centroamérica).

– Propuestas de creación de corporaciones de cuencas, agencias de cuencas o autoridades de cuencas (leyes en el Perú, Brasil, Chile y Colombia)¹².

– Formulación de numerosos proyectos de protección de cuencas, de manejo de cuencas, de ordenamiento de cuencas y de gestión de

12. La Dirección General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas de Chile ha sacado a licitación, en diciembre de 1993, un proyecto con el fin de presentar opciones para crear una corporación de cuencas para la cuenca del río Bío-Bío (Santiago de Chile, diciembre de 1993).

Recuadro 5
Evolución de los programas de desarrollo y manejo de las cuencas altoandinas en Venezuela

En los años 1961-62 surgió en Venezuela la idea de un nuevo método de trabajo, como parte de la acción conservacionista basada en no utilizar obreros del Estado en el mejoramiento de fincas con problemas de erosión, sino en lograr la participación activa del campesino. Así se gestó la idea inicial del Programa de Subsidio Conservacionista que después de algunas modificaciones tomó su forma definitiva en los años 1965-66. El objetivo de este programa era incorporar a agricultores de zonas erosionadas a la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y, a su vez, elevar su nivel social, económico y cultural a través de su adiestramiento y capacitación dirigidos. El programa funcionó como tal hasta 1973 y siempre tuvo un alto porcentaje de cumplimiento y participación activa del campesino.

A partir de 1973 se crea la Oficina de Planificación de Manejo de Cuencas, encargándosele los programas de conservación de suelos y aguas, pero la orientación de los mismos es ahora hacia la parte netamente hidrológica. Sin embargo, los programas de subsidio conservacionista se mantienen en

diversos sectores de cuencas altas andinas.

Ya para 1975, como parte del Plan de Ordenación y Manejo Integral de las Cuencas Hidrográficas Nacionales, se formula el Plan de Manejo de las Cuencas de los ríos Chama y Mocotíes. Dicho plan señala la ejecución de un subprograma de prevención y uno de restauración. Asimismo, en ese año se da a conocer el Plan de Manejo de las Cuencas de los ríos Negro y Boconó, que plantea medidas preventivas y correctivas. Los objetivos básicos del Plan son los siguientes:

Objetivos de prevención

- Detener el avance destructivo de los recursos naturales.
- Desarrollar campañas de educación conservacionista.
- Reglamentar el uso de las tierras de vocación agropecuaria.

Objetivos de restauración de recursos

- Control de erosión en áreas agropecuarias.
- Control de arrastres y sedimentos.
- Reforestación de áreas degradadas.

(continúa en la pág. sgte.)

aguas en cuencas con apoyo de la OEA, la FAO, el BID, la CEPAL, AID, ACIDI, GTZ, el Banco Mundial y otros organismos internacionales.

- Dictado de cursos sobre el tema en varias universidades y países (inclusive en Italia se dicta un curso sobre gestión y desarrollo de cuencas especialmente para latinoamericanos)¹³, incluyendo programas de maestría en el CATIE (Costa Rica) y en la Universidad de los Andes (Venezuela).

13. Como por ejemplo el V Curso Internacional sobre Desarrollo y Gestión de Cuencas Hidrográficas organizado en colaboración con la Provincia Autónoma de Trento, la Associazione Italiana di Idronomia y cofinanciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia/Dirección General para la Cooperación al Desarrollo.

Recuadro 5 (continuación)

Para el año 1976 se da a conocer el Plan de Manejo de las Cuencas de los Ríos Uribante y Caparo, el cual está orientado bajo los mismos principios, objetivos y forma organizativa de los planes de manejo antes mencionados.

Estos tres planes de manejo conforman un intento de continuar la labor del Programa de Subsidio Conservacionista y son, además, una manera de atraer fondos hacia la actividad de conservación de cuencas hidrográficas.

En la segunda mitad de los setenta se opera un cambio importante a nivel de este programa: se crea el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR). Dentro de este surge la Dirección de Manejo de Cuencas, y el sentido de las actividades se dirige hacia el aprovechamiento del recurso agua a través de obras de aprovechamiento hidráulico. A cargo de este organismo se concibe un programa de manejo de cuencas con un gran número de actividades relativas a estudios, proyectos, conservación de suelos y aguas, reforestación, revegetación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica; todas ellas orientadas a controlar los procesos de erosión y sedimentación de las cuencas altas, regularizar el régimen hidrológico de las corrientes y controlar las crecientes de los ríos, tratando de evitar la disminución en la calidad del agua, regular crecientes de torrentes y disminuir los grandes aportes de se-

dimentos a los cauces y a las obras de almacenamiento. Todo ello igualmente comprende lo relativo a control de incendios de vegetación, prevención y defensa contra inundaciones y proyectos hidráulicos de saneamiento y desarrollo integral.

En general, dicho programa ha ido dando cumplimiento a sus metas y ha sido complementado con el subsidio conservacionista y el apoyo de las juntas conservacionistas locales, particularmente en la región de los Andes.

En este orden de ideas no puede pasarse por alto un plan quinquenal para los años 1979-83, el cual pretendía ordenar las actividades anuales de la Dirección de Manejo de Cuencas de cada estado del país.

Tampoco es posible dejar de reseñar el Programa de Manejo de Cuencas Hidrográficas señalado en el Plan de desarrollo de los Andes 1977-1980. Dicho programa tiende al establecimiento del uso múltiple, entendiendo este como el aprovechamiento y utilización de todos los recursos, con el fin de obtener productos y servicios de forma tal que las necesidades sociales, económicas y culturales de los usuarios se satisfagan con menoscabo mínimo del recurso suelo y de otros factores ambientales, tratando de corregir las actividades que originen el empobrecimiento y la destrucción de los mismos.

Fuente: PEÑA, Gonzalo, «Evaluación y diagnóstico de las estrategias, programas y proyectos utilizados o formulados para el desarrollo y manejo de cuencas de alta montaña y/o zonas de la región andina en Venezuela en el período 1970-1985 y proyecciones hacia 1990». Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Recursos Naturales y Energía, Unidad de Recursos Hídricos, Documento de Trabajo, noviembre de 1986. Documento preparado para ser discutido en el Seminario Internacional sobre Sistemas Integrados para el Desarrollo y Manejo de Cuencas Hidrográficas en la Región Andina de América Latina, Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), Lima, Perú, 24 al 28 de noviembre de 1986. Véase también PEÑA, Gonzalo: «¿Quién infringe la ley: El campesino o nosotros?», *Ambiente*, N° 12, junio/julio de 1978.

- Creación de redes de manejo de cuencas dentro de los países y a nivel latinoamericano, así como de una red para la gestión integral del agua a nivel de cuenca. La primera fue promovida por la FAO y la segunda por la CEPAL.

Las perspectivas a mediano plazo parecen por lo tanto prometedoras de una mayor acción en esta temática. A pesar de ello, lo avanzado en el terreno es muy poco con relación a lo tratado en teoría. Si bien hay muchos ejemplos de sistemas de gestión a nivel de cuencas, estos no son ni siquiera similares en calidad dentro de un mismo país. Hay muchos planes de aprovechamiento integral de cuencas no ejecutados, programas de manejo de cuencas que nacen y desaparecen rápidamente, leyes creando autoridades de cuencas, comisiones de coordinación y otros sistemas que no funcionan más que esporádicamente y a veces no funcionan nunca.

Son pocas las entidades de cuencas que han evolucionado consolidando sus acciones y ampliándolas. Lo lógico es que toda entidad inicialmente establecida para «desarrollar» los recursos hídricos o las cuencas, en el sentido de habilitarlas con obras para utilizar sus recursos, se conviertan con el tiempo en entidades de gestión tanto de las obras construidas como de los recursos naturales, por lo menos del agua, presente en la cuenca. La única entidad que habría evolucionado en ese sentido es la Corporación del Valle del Cauca, en Colombia (véase recuadro 6), evolución que parece seguir con una función más ambiental al pasar a depender del Ministerio del Medio Ambiente en diciembre de 1993.

Tampoco los sectores usuarios más importantes del agua en una cuenca han expandido sus funciones para coordinar el manejo de todos los recursos de la cuenca, en particular del agua. Las empresas de hidroelectricidad se ocupan de controlar la erosión en la cuenca sólo si los sedimentos afectan sus estructuras. Los usuarios de riego tienen las mismas actitudes. Las administraciones técnicas de los distritos de riego en el Perú no se dedicaron a manejar la cuenca a pesar de que en la ley se mencionaba que el distrito de riego abarcaba toda una cuenca. Las llamadas Juntas de Vigilancia en Chile tampoco cumplen un papel mayor que el de distribuir las aguas (véase recuadro 7).

La gestión con fines de uso múltiple del agua es aún reducida en América Latina. Salvo escasas coordinaciones interinstitucionales que se han dado en situaciones de emergencia por falta de agua o exceso de la misma (como entre los usuarios del agua de la cuenca del río Rímac), no existe en casi ninguna cuenca un sistema coordinado de uso del agua, ni siquiera para grandes urbes. Lo que sí es frecuente es que para algunos centros urbanos muy grandes el único uso viene a ser el agua potable con fines poblacionales e industriales. En estos casos prácticamente una sola empresa es responsable de todo el control de la cuenca, del abastecimiento y distribución del agua y del saneamiento.

Recuadro 6
Evolución metodológica en la administración de cuencas hidrográficas (Antecedentes del enfoque actual de la Corporación Autónoma Regional del Cauca)

Históricamente, se pueden establecer tres etapas en el proceso de administración de cuencas hidrográficas desarrollado por la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC), que corresponde cronológicamente a tres décadas consecutivas:

1. Enfoque proteccionista

Se desarrolló durante los primeros años, cuando la CVC comenzó a organizar su administración de cuencas (años 1958 a 1968). Su filosofía se centraba en la solución de problemas biofísicos como fundamento para el manejo de los recursos naturales renovables en cuencas hidrográficas. Las acciones se encaminaban a aislar la cuenca para evitar en ella cualquier actividad antrópica. Los funcionarios se desempeñaban como severos guardianes de una zona, a la cual se le atribuía como principal función la producción de agua.

2. Enfoques de manejo multipropósito

Cuando la CVC dio impulso a grandes proyectos, se identificó la necesidad de manejar adecuadamente las cuencas hidrográficas que afectaban directamente estos proyectos. Para estas cuencas se montó la estructura administrativa adecuada, orientada por un ingeniero forestal o agrónomo, a quien se le encomendó la elaboración del respectivo plan de manejo.

Los planes de manejo elaborados en esta forma respondían más a la formación académica de su autor que a la realidad de la zona analizada, y sus proyectos se orientaban a proporcionar soluciones puntuales, sin tener en cuenta la interrelación existente entre diferentes campos (biofísico, social y económico). La ejecución de los proyectos requería grandes inversiones y casi siempre eran totalmente financiadas por la CVC, sin lograr el compromiso de la comunidad y la participación de otras entidades. Estos planes de manejo requerían una visión más amplia en cuanto a la identificación de la problemática y a las definiciones de las soluciones. Las principales deficiencias en estos planes fueron atribuidas a la falta de información adecuada para los objetivos propuestos y a la carencia de visión multidisciplinaria en la formulación del plan.

3. Enfoques de manejo integral

Como una respuesta inmediata a los resultados obtenidos en la etapa anterior, se plantearon acciones que pudieran conducir a la obtención de planes de manejo integral en cuencas hidrográficas. Estas acciones comenzaron en el año 1978 cuando fue ratificada a la CVC la función de manejar los recursos naturales en su área jurisdiccional, mediante la Ley 2a de 1978.

Fuente: ÁLVAREZ, Fernando: «Modelo de manejo de cuencas en la CVC», Memorias. Primer Congreso Internacional del Agua. Septiembre 21 al 25 de 1993. Centro de Exposiciones y Convenciones de Medellín. Corporación del Agua.

Como se deduce, ningún sector usuario se preocupa de coordinar o manejar la oferta de agua ni los recursos naturales de una cuenca en la medida que esta falta de manejo no lo afecte. Sólo un sistema regulador que debe ser conformado por los propios usuarios en conjunto y el Estado puede velar por que se hagan acciones de beneficio común.

Hay varios motivos que parecen explicar las dificultades para mejorar la coordinación de acciones a nivel de cuenca hidrográfica:

Recuadro 7

Las relaciones intersectoriales en cuencas hidrográficas en Chile

En la problemática intersectorial de cuencas hidrográficas, la que comprende las relaciones entre usos y usuarios de aguas de diversa índole, la institucionalidad del Código de Aguas de Chile se ha probado claramente inadecuada. En la redacción del Código no se puso mucho énfasis en aquella problemática, sino que se instrumentó su manejo en la misma combinación de derechos privados, lógica de mercado y Estado subsidiario. Se esperaba que dicha combinación condujera a una asignación más eficiente de recursos mediante trasposos de derechos de aguas u otras transacciones entre los distintos sectores. Conforme con ese enfoque, para fomentar el aprovechamiento múltiple de recursos hídricos se introdujo la innovación notable de crear un nuevo tipo de derecho de propiedad, el derecho de agua no consuntivo. El propósito era permitir el desarrollo hidroeléctrico en las partes superiores de cuencas sin perjudicar a los usos consuntivos —o sea, el riego principalmente— aguas abajo.

Para coordinar los diversos usos de aguas y resolver los conflictos entre ellos surgidos, se cuenta con la iniciativa privada a través de tres mecanismos:

- Negociaciones entre particulares.
- El desempeño de las organizaciones de usuarios, las que en el caso de cauces naturales son las juntas de vigilancia (sin perjuicio de que se pudieran formar otras.
- Por último, acciones y procedimientos en el sistema judicial.

La Administración Pública, o sea la Dirección General de Aguas (DGA), juega un papel bastante reducido al respecto. Sin embargo, en los casos estudiados —principalmente las cuencas de Bío-Bío y Maule—, que abarcan los problemas tanto de contaminación hídrica como de la relación entre usos consuntivos y no consuntivos, ninguno de aquellos mecanismos ha logrado ordenar los factores involucrados, ni, mucho menos, dirimir los conflictos.

Las juntas de vigilancia han fracasado al respecto porque su función tradicional y su única autoridad legal se cifiere a la distribución de aguas a sus miembros, quienes son principalmente regantes, aunque pueden incluirse compañías de agua potable, industriales o eléctricas. No son capaces de manejar asuntos de contaminación, ni tampoco han podido imponer su voluntad a los usuarios hidroeléctricos, quienes pese a ser miembros de las juntas gozan de poderes votantes desproporcionados en ellas, debido a una falla del Código de Aguas. Las únicas reglas medianamente eficaces en la coordinación de los usos consuntivos y no consuntivos vienen de convenios establecidos entre entes fiscales varias décadas antes del actual Código. (Es posible que en otras cuencas las juntas hayan tenido más éxito.)

En cuanto a organizaciones de usuarios de otra índole, tal como la formación de una entidad coordinadora-administradora de una cuenca entera, se hizo un intento muy serio en la

(continúa en la pág. sgte.)

Primero, es obvio que muchas personas que tratan el tema desconocen la complejidad que tiene. Confunden aspectos tan esenciales como la gestión de la cuenca con la gestión o administración del agua en la cuenca; las funciones de una corporación de desarrollo con las funciones de una agencia de gestión ambiental o del agua; o las acciones de manejo de cuencas con las de administración del agua (véase gráfico 1).

Recuadro 7 (continuación)

cuenca del Bío-Bío, impulsado por el sector privado regional y con la cooperación del sector público regional, pero fracasó porque no todos los actores estaban dispuestos a someterse voluntariamente a una entidad con tal fuerza real. Vale decir, la gente está dispuesta a conversar, pero la buena voluntad no basta cuando de verdaderos conflictos se trata.

La resolución de conflictos, entonces, depende del papel y la actuación del Poder Judicial, el que en la institucionalidad vigente es más estratégico que nunca. Este papel ha de cumplirse en dos ámbitos relacionados.

Primero, el resguardo de las garantías constitucionales de los particulares y el zanjar los conflictos que surjan entre ellos.

Segundo, el control de los actos administrativos.

En ambos ámbitos su desempeño ha sido celoso, mostrando una clara tendencia de fortalecer e incluso extender el alcance del derecho de propiedad privada por un lado, y de asegurar que los órganos administrativos del Estado (sobre todo la DGA) se atengan a la estricta legalidad, por el otro. Pero los efectos concretos en la problemática de las cuencas hidrográficas han sido poco satisfactorios, debido en gran parte al formalismo y autolimitación de la judicatura en torno a su propia función: suele negarse a entrar al fondo de la materia técnica, aun cuando su propia jurisprudencia ha dejado cuestiones abiertas, mientras la DGA a su vez limita su intervención por temor de la fiscalización tanto de las Cortes como de la Contraloría General de la República.

La autolimitación de la DGA se comprueba por el hecho de que las Cortes —pese a su actitud vigilante al respecto— la apoyan en la mayoría de los recursos judiciales interpuestos en su contra. (Quizá el ejemplo más importante de este problema es la relación conflictiva entre derechos con-

suntivos y no consuntivos de aguas, sobre todo en cuanto al manejo multipropósito de embalses; no fue bien definida en el Código y ni los poderes Judicial y Administrativo del Estado ni los actores privados han podido acordar una resolución comprensiva o sistemática. Una resolución tal debería considerar un cambio de la actual distinción jurídica entre los derechos de aguas en ríos y los derechos de aguas en lagos modificados, la que complica el manejo óptimo de los sistemas hidrológicos.

En resumen, en la materia intersectorial existe un vacío institucional importante, la falta de coordinación eficaz, cuyas consecuencias incluyen ineficiencia económica, externalidades negativas tanto sociales como ambientales, y conflictos político-sociales duraderos. Este vacío no se ha podido llenar ni por la iniciativa privada ni por la actuación judicial-administrativa en su forma actual. Los mecanismos de mercado tampoco han operado al respecto, como pareciera demostrarlo el hecho de que hasta la fecha ha sido muy difícil realizar los remates de derechos de aguas proyectados en el Código, más que nada porque sus complejas implicaciones intersectoriales siempre han exigido soluciones más bien políticas. Todo eso conduce a la conclusión de que hace falta una intervención legislativa en al menos una de tres formas posibles:

—Para fortalecer y/o reestructurar las juntas de vigilancia.

—Para estimular la formación de nuevas entidades regionales con alguna participación pública y privada.

—Para impulsar la negociación de un convenio obligatorio entre los distintos actores interesados.

De todas maneras, es preciso que algún organismo tenga autoridad real sobre las relaciones entre los usos de las aguas, si bien su estructura y composición podrían variar en las distintas zonas del país.

Fuente: BAUER, Carl J.: «Derechos de propiedad y el mercado en una institucionalidad neoliberal: efectos e implicancias del Código Chileno de Aguas de 1981». Documento para discusión, 1993.

Segundo, es aparente que gran parte del éxito alcanzado por algunas corporaciones de cuencas, esencialmente las de «desarrollo» de cuencas, se debió a que poseían grandes fuentes de financiamiento y apoyo político del más alto nivel. Muchas, precisamente por la fuerza que tenían, también han sufrido presiones contra su existencia por parte de las autoridades locales, sobre todo si estas no están involucradas en los procesos de decisión del comité de la cuenca.

Tercero, es una realidad que la fase de gestión permanente, es decir de la operación y mantenimiento de las obras construidas y el manejo y conservación de los recursos naturales en una cuenca, es la que menos éxito ha tenido a nivel de cuenca (para el manejo de la oferta del agua). En gran medida ello es producto de la carencia de captaciones regulares de ingresos para financiar las operaciones de una entidad de cuencas. La forma de participación de usuarios y las fuentes y mecanismos de financiamiento son usualmente las partes menos elaboradas en las propuestas de creación de estas entidades. También es necesario que quede claro para los usuarios en qué se va a invertir lo recaudado.

Cuarto, es notorio que si bien hay muchas personas interesadas en la temática, son pocos los usuarios de una cuenca que se sienten en la necesidad de contar con un sistema de gestión a nivel de cuenca, ni siquiera para la coordinación de algunas acciones de interés común como puede ser controlar y mejorar la calidad del agua o defenderse de inundaciones. Se sienten más bien amenazados frente a la creación sobre todo de una «autoridad» sin tener muy claro cuáles van a ser las funciones y atribuciones de dichas autoridades. Lo mismo sucede si se propone elaborar planes de ordenamiento de uso del territorio o con una simple propuesta de poner en marcha sistemas de coordinación interinstitucional.

Quinto, es obvio que a pesar de la carencia de entidades de este nivel, los sistemas de gestión de agua han venido operando mal que bien en cada cuenca durante años. El motivo es que frente a situaciones que afectan a cada uno de los grandes usuarios de agua de la cuenca, estos toman acciones para superarlas, a veces solos y a veces en forma coordinada ante una inundación o un deslizamiento. Usualmente lo hacen sin coordinar, y en estos casos cada usuario absorbe los costos y beneficios de su gestión sin tener tampoco mucha preocupación por las externalidades positivas o negativas que pueda ocasionar con sus acciones.

Sexto, es aparente que la temática ambiental, al tratar de abarcar todo el ambiente, parece haber causado una mayor lentitud en la aplicación de medidas efectivas para el manejo de los recursos naturales. Es esencial que en una cuenca los usuarios sean primero capaces de manejar cada uno de sus recursos naturales, sobre todo el agua, antes de pretender manejar todo el medio ambiente. Las propuestas de

creación de «mega-autoridades» atenta contra este objetivo. Por eso se piensa que es más lógico comenzar por crear autoridades de aguas por cuencas que autoridades o corporaciones autónomas de cuencas dedicadas a manejar «el ambiente».

Séptimo, con las ideas de crear «mercados de agua» a partir de la entrega de derechos sobre este recurso que se podrían comprar y vender libremente entre usuarios de algunos países, el Banco Mundial y el BID están apoyando la creación de entidades de cuencas en algunos países como Brasil, Chile y Perú. Esta motivación es nueva y está más asociada a la gestión del agua que de los demás recursos naturales de la cuenca. En todo caso, *queda por analizar qué efectos podría tener una autoridad de cuencas sobre el mencionado mercado de aguas*. Es claro que un mercado de este tipo deberá fundarse en un sistema adecuado de administración del agua a ser realizado por el Estado o una autoridad de aguas de la cuenca para garantizar que las compras y ventas de derechos no afecten a terceros ni al ambiente en general.

Octavo, no se piensa que sea tan complejo iniciar acciones básicas para mejorar la coordinación de acciones por cuencas. Basta con que una autoridad de gobierno, una universidad o una junta de usuarios del agua de la cuenca (junta de vigilancia en Chile) comiencen a recopilar todos los estudios existentes sobre la cuenca en un solo local, difundan cómo se administra el agua e inviten a la población a asistir a eventos, películas, ver maquetas y hacer viajes en la cuenca. Sólo con el conocimiento de la población sobre cómo funciona este sistema de gestión, para qué sirve y cómo puede mejorar las condiciones de vida, es que se consigue apoyo para lograrlo.

Hope Shand

TRANSNACIONALES, LAS PATENTES Y EL CONTROL DEL ALGODÓN TRANSGÉNICO*

El algodón es el insumo industrial más importante a nivel mundial producido en el sector agrícola, así como la fibra textil líder en el mundo. El algodón es también una fuente rica en aceites para el consumo humano y un ingrediente rico en proteínas para el alimento balanceado de animales.

Por lo menos 190 millones de personas en el mundo en desarrollo obtienen el total o parte de sus ingresos de la producción y manipulación del algodón. Unos 60 millones de personas más dependen del procesamiento del algodón¹.

El valor anual en chacra del algodón es aproximadamente de US\$ 20 millones de dólares a nivel mundial. Los países en desarrollo tienen tres cuartos del total del área cosechada de algodón (aproximadamente 24 millones de hectáreas). De los 77 países donde crece el algodón, 68 pertenecen al mundo en desarrollo. De acuerdo con la FAO, los países en desarrollo produjeron en 1991 aproximadamente 13,6 millones de toneladas métricas de hilo de algodón en comparación a los 7 millones de toneladas métricas producidas por los países desarrollados. Desde 1960, la producción mundial de algodón ha crecido dramáticamente —con los países en desarrollo dando cuenta por una ganancia del 110% entre 1960 y 1989—.

Hay cuatro tipos importantes de algodón domesticado y muchas variedades y subvariedades, las cuales se originaron en el mundo en desarrollo. *Gossypium arboreum* y *Gossypium herbaceum* son nativas

* Este documento ha sido difundido en *Rural Advancement Foundation International* (RAFI), julio-agosto de 1993. Agradecemos a los editores el habernoslo enviado.

¹ La información sobre algodón en el mundo en desarrollo proviene de INSTITUTO INTERNACIONAL DEL ALGODÓN «La importancia del algodón para países en desarrollo» Bruselas, Bélgica, julio de 1989.

del África y Asia. En cambio, *Gossypium Barbadense* y *Gossypium hirsutum* se desarrollaron en América. *Gossypium hirsutum*, conocido también como algodón del Altiplano, contribuye con cerca del 90% de la producción actual mundial y es usado en la manufactura de un rango amplio de productos textiles (La patente de Agracetus cubre, específicamente, *Gossypium hirsutum*)

INGENIERÍA GENÉTICA DEL ALGODÓN

Científicos de Agracetus Inc , subsidiaria de la gigante agroquímica W R Grace & Co , son conocidos ampliamente como recientes líderes en la transformación genética de variedades comerciales de algodón, a pesar de que sus avances han sido fruto del trabajo de otros investigadores, tanto del sector privado como del público. Numerosos investigadores de algodón entrevistados por RAFI reconocieron de antemano que la práctica de transformación del algodón ha sido obra de la doctora Norma Trollinger, bióloga molecular de la Universidad Texas Tech en Lubbock, Texas (EUA), quien compartió abiertamente sus conocimientos con Agracetus y otros científicos. Estos investigadores mostraron su asombro al enterarse de la existencia de la patente que Agracetus tiene sobre el algodón de ingeniería genética (La doctora Trollinger está ahora empleada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio de Investigación Agrícola en Lubbock)

Un mejorador de algodón, financiado por el gobierno federal, habló a RAFI en condición de anonimidad, comentando sobre el punto

«No sabemos cómo enfrentar algo tan amplio. Podría enriquecer a la compañía pero va a empobrecer a este país. Es algo tan amplio que casi coacta el surgimiento de ideas nuevas. Pienso que (la oficina de patentes de los Estados Unidos) ha ido muy lejos »²

LAS PATENTES DE ALGODÓN DE AGRACETUS COLOCANDO EL MERCADO EN PROCESOS Y PRODUCTOS DE INGENIERÍA GENÉTICA

Las demandas de patentes de algodón de Agracetus son excepcionalmente amplias y de largo alcance no sólo porque reclaman la propiedad de todas las variedades de algodón de ingeniería genética, sino también la de dos de las técnicas más importantes usadas en el algodón.

En marzo de 1987, científicos de Agracetus publicaron los primeros resultados de la genética de variedades de algodón intervenidas con

2 Entrevista por telefono con RAFI, julio de 1993

*Agrobacterium*³ Este método de insertar genes en plantas de algodón usando el patógeno de plantas *Agrobacterium tumefaciens*, se ha convertido desde entonces en práctica de rutina de investigadores académicos y comerciales En abril de 1991, Agracetus anunció el recibimiento de la patente de Estados Unidos que «cubre ambos métodos de inserción de genes en algodón usando el patógeno de plantas *Agrobacterium tumefaciens*, así como cualquier planta desarrollada con este método»⁴

Agracetus también reclama la propiedad de una técnica complementaria que usa el método de bombardeo de partículas, patentada por esta compañía, para el envío de genes La así denominada «pistola de genes» (nombre de marca Accell R) usa una descarga eléctrica que destruye partículas de metal diminutas cubiertas con ADN directamente dentro de la célula de una variedad escogida de algodón⁵ El método Accell R para el envío de genes ha transformado exitosamente algunas de las variedades comerciales más importantes en los Estados Unidos, incluyendo Deltapine 50 y Deltapine 90, dos cultivares que, en conjunto, conforman el 25% de las acciones del mercado en los Estados Unidos⁶ Agracetus demanda que su nueva técnica reduce el tiempo necesario para generar algodón transgénico en más del 50% La compañía no autoriza derechos para su tecnología Accell R de genética del algodón⁷

El 27 de octubre de 1992, Agracetus anunció el recibimiento de una patente de Estados Unidos sobre todos los productos de algodón de ingeniería genética El editor de administración de *AgroBiotechnology News* preguntó

«Si en el futuro las variedades más importantes de algodón van a ser de ingeniería genética, ¿significa ello que Agracetus tendrá algodón patentado de manera similar a la que Polaroid ha patentado sus cámaras de procesamiento instantáneo?»⁸

3 UMBECK P, G JOHNSON K BARTON y W SWAIN «Algodón genéticamente transformado (*Gossypium hirsutum* L.) *Plantas Bio/Tecnología*, 5, 1987, pp 263-266

4 Comunicado de noticias Agracetus «Patente de transformación de algodón otorgado a Agracetus», 2 de abril de 1991

5 McCABE, Dennis E y Brian J MARTINELLI «Transformación de cultivares selectos de algodón via el bombardeo de partículas de Meristemas», *Bio/Tecnología*, vol 11, mayo de 1993, p 596

6 Comunicado de noticias de Agracetus «Agracetus desarrolla método para la fabricación genética de variedades selectas de algodón», 16 de mayo de 1991

7 Conversación telefónica con Russell R Smestad, vicepresidente de Finanzas de Agracetus, Inc, 30 de julio de 1993

8 Smestad fue citado en un artículo por Karol Wrage «Agracetus reclama patente sobre 'todo' el algodón de ingeniería genética», *AgroBiotechnology News*, diciembre de 1991, p 1

El vicepresidente de Finanzas de Agracetus, Russell Smestad, respondió contundentemente

«Todos los productos de algodón transgénico, sin tener en cuenta la técnica de ingeniería que es usada, tendrán que ser autorizados comercialmente a través de nosotros antes de que lleguen al mercado»⁹

Es importante saber que Agracetus retendrá el uso exclusivo de su patente de algodón transgénico para modificar fibras. De acuerdo con Agracetus, esto preservará a la compañía su posición de «único proveedor de fibras especiales naturales». A través de la ingeniería genética, la compañía está desarrollando fibras de algodón intervenidas con nuevos tratamientos tales como ribetes de tinte mejorado, características termales y absorbencia. Agracetus resalta que sus fibras especiales «posibilitarán conceptos enteramente nuevos de productos en el mercado de tejidos y otros, además de mejorar procesos económicos»¹⁰

LAS METAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL ALGODÓN TRANSGÉNICO ¿QUÉ ES LO QUE SE NOS VIENE?

Son dos compañías de biotecnología con sede en Estados Unidos, Monsanto y Calgene, las que cumplen los papeles más importantes en el desarrollo de variedades de algodón transgénico. Agracetus ha otorgado permiso a ambas compañías para el uso de sus extensas patentes en algodón transgénico, pero sólo con el propósito de modificar tratados agronómicos de algodón. Los términos de los acuerdos de la autorización no fueron dados a luz.

El involucramiento de Calgene y Monsanto es particularmente notorio en la investigación y desarrollo del algodón transgénico. Estas dos compañías poseen juntas, o tienen intereses particulares en las dos compañías más grandes de semillas de algodón rindiendo cuenta por el 61% aproximadamente del mercado de semillas de algodón en los Estados Unidos¹¹

En 1986, Calgene Inc. adquirió la Compañía de Semillas Stoneville Pedigreed, la segunda compañía de semillas de algodón más grande de los Estados Unidos. Calgene tiene un acuerdo de desarrollo mutuo con Rodhe-Poulenc (Francia) para desarrollar variedades de algodón resistentes a su herbicida bromoxynil, las que serán comercializadas por Stoneville Pedigreed. El así denominado algodón BXN R crecerá en

9 Ibidem

10 Agracetus, Inc. folleto titulado «Especialidad de fibras de algodón de Agracetus, Inc. El innovador de fibras naturales», sin fecha

11 USDA-AMS, División del Algodón. Subsidiaria de Noticias de Mercado, Memphis, Tennessee

1994 en 3-6 000 acres con propósitos comerciales. La meta de Calgene, de acuerdo con su representante John Callahan, es reducir el uso de agroquímicos en el cultivo de algodón a sólo un quinto del nivel actual a través de la introducción de cultivares resistentes a insectos y tolerantes a herbicidas en los próximos quince años¹²

En junio de 1993 Monsanto compró 500 000 acciones de Delta & Pineland, anteriormente la compañía de semillas de algodón de propiedad independiente más grande en los Estados Unidos. Las variedades de Delta & Pineland conforman el 53,6% del área plantada en los Estados Unidos en 1992¹³

De 50 solicitudes presentadas al Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para pruebas de campo de variedades de algodón de ingeniería genética realizadas entre 1988-1993, 22 solicitudes fueron presentadas por Calgene y 20 por Monsanto¹⁴. Ambas compañías están trabajando en dos rasgos: tolerancia a herbicidas y resistencia a insectos. Otras compañías activas en la investigación y desarrollo del algodón transgénico son Dupont, American Cyanamid y Miles Inc (una subsidiaria de la farmacéutica Bayer de Alemania)

¿CUÁL ES EL IMPACTO EN EL FUTURO DE LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DEL ALGODÓN?

Uno de los principales intereses entre los científicos entrevistados por RAFI es el relativo al impacto potencial de la patente de Agracetus en el futuro de la investigación de biología molecular del algodón.

El profesor Neil D. Hamilton, director del Centro de Leyes Agrícolas de la Universidad de Drake (Iowa, Estados Unidos), escribió al respecto:

«La demanda de patentes de toda una especie de cultivos es quizá el último triunfo en una serie de demandas de patentes en competencia. Si tal patente se hiciera realidad tendría efectos directos en la capacidad de otros investigadores, tanto del sector privado como público, de continuar en sus esfuerzos de mejorar el algodón.»¹⁵

12 Entrevista telefónica con John Callahan, vicepresidente del Programa de Algodón Calgene, Inc., 2 de agosto de 1993.

13 USDA-AMS. División del Algodón. Subsidiaria de Noticias de Mercado, Memphis, Tennessee.

14 Información sobre pruebas de campo en Estados Unidos provistas por la doctora Jane Rissler, National Wildlife Federation, Washington, D.C.

15 HAMILTON, Neil D. *Who Owns Dinner? Evolving Legal Mechanisms for Ownership of Plant Genetic Resources or Will Recognizing Intellectual Property Rights in Plants Reshape International Agriculture?* Publicado por el Centro de Leyes Agrícolas de la Universidad Drake, Des Moines, Iowa, marzo de 1993, p. 43.

Exoneraciones en la investigación permiten el uso de propiedad intelectual bajo protección para propósitos de investigación pura, sin la violación de derechos de patente. La ley industrial de patentes (el tipo de patente otorgado a Agracetus) no contempla la excepción en investigación, a pesar de que decisiones judiciales (en cortes de Estados Unidos) aparentemente otorgan exenciones en el caso de la investigación en el campo no comercial. Sin embargo, se dan ambigüedades al intentar determinar lo que constituye investigación «no comercial». En años recientes, por ejemplo, algunos investigadores del sector público han recibido cartas «intimidatorias» de corporaciones advirtiéndoles que el trabajo del investigador podría violar derechos de propiedad intelectual¹⁶.

Tradicionalmente, el trabajo de mejoradores de plantas del sector público en universidades de Estados Unidos y estaciones de investigación agrícola era soltar nuevas variedades al público —un servicio hecho por trabajadores del servicio público sostenidos mediante impuestos—. Pero todo ello está cambiando rápidamente. Hoy el trabajo de mejoradores del sector público es principalmente el mejoramiento del germoplasma.

Ante un recorte severo de fondos federales y estatales, investigadores agrícolas, sostenidos fundamentalmente mediante impuestos en los Estados Unidos, se encuentran ante una gran presión buscando fondos de la industria privada. Las compañías privadas generalmente esperan un acceso preferencial a la propiedad intelectual que pueda ser desarrollada con su respaldo. No es de sorprenderse entonces que muchos científicos piensen que los derechos de propiedad intelectual restrinjan el intercambio de germoplasma y de información. Un científico manifestó al respecto:

«Acostumbrábamos cooperar muy abiertamente con el sector privado, pero hoy son nuevos días de la investigación. Se ha llegado al punto en el que se necesita de un abogado incluso para discutir asuntos con sus abogados.»

El doctor Jerry Quisenberry, director del Laboratorio de Investigaciones de Sistemas de Algodón de USDA en Lubbock, Texas, dirige un programa con fondos federales sobre biología molecular del algodón. En relación a la patente de Agracetus, declara:

«Es algo muy desafortunado que ha sentado precedentes. ¿Cómo no decir que no ocurrirá lo mismo con otros productos? De ese modo, se asienta un camino potencialmente bloqueador. Agracetus, después de todo, puede

16 Entrevista telefónica con el doctor Tallent, USDA-AMS, Oficina de Transferencia Tecnológica

autorizar o no el uso de sus productos La investigación publica en algodón, al menos al nivel molecular, tendrá que devenir en un paro forzado »¹⁷

En el último de los casos es el agricultor quien pagará el precio más alto Quisenberry añade al respecto

«Nos veremos forzados en nuestra investigación a ir a compañías grandes y entrar en acuerdo con ellos para soltar nuestras variedades de algodón de ingeniería genética –no estaremos nunca más en condiciones de soltarlas directamente al productor No podremos financiarlo »

Si es que una universidad pública desarrollase variedades de ingeniería genética y quisieran soltarlas, ¿cuánto de royalties deberían pagar a Agracetus? Russell Smestad –vicepresidente de Finanzas de Agracetus– comentó al respecto «No hemos establecido una estructura de pagos estándar Se está manejando esto caso por caso »¹⁸

En relación a la cuestión de las exoneraciones en investigación, Smestad declara

«Agracetus está interesado en promover la investigación y desarrollo del algodón esté codificado o no el concepto de exoneraciones en investigación solicitaríamos sugerencias sobre cómo aquello podría ser cumplido Después de todo, en este caso, estamos sembrando en campo nuevo »¹⁹

¿Y EL IMPACTO EN LOS PRODUCTORES?

Los investigadores tanto del sector público como privado entrevistados por RAFI piensan que el algodón como cultivo se beneficiaría enormemente de la aplicación de la ingeniería genética El algodón es uno de los mayores consumidores de agroquímicos De acuerdo con la Red de Acción de Pesticidas, se gasta aproximadamente entre \$US 2 y 3 billones (miles de millones) en pesticidas cada año en la producción de algodón De más de 300 millones de kilogramos de pesticidas usados anualmente en el Tercer Mundo, la mitad proviene del cultivo de algodón²⁰

Si los ingenieros genetistas alcanzasen éxito en el desarrollo de variedades de algodón con resistencia a insectos importantes, los agricultores se podrían beneficiar potencialmente con costos de insu-

17 Entrevista telefonica con el doctor Jerry Quisenberry, julio de 1993

18 Conversacion telefonica con Russell Smestad, de Agracetus, Inc , 30 de julio de 1993

19 Ibidem

20 DINHAM Barbara «Cotton, Pesticides and the Global Economy» *Pesticide Campaigner*, mayo de 1992, p 1

mos más bajos, además de beneficios difíciles de estimar para la salud humana y el medio ambiente

Pero dada la cartera de patentes de algodón de Agracetus, ¿se beneficiarán los productores a la larga del valor agregado en variedades de algodón de ingeniería genética? El catedrático Neil Hamilton, del Centro de Leyes Agrícolas de la Universidad de Drake, observa al respecto

« la capacidad que tienen una o varias compañías que autorizan el uso de tecnología de reclamar el cultivo patentado, crearia un mecanismo de captura de todo o gran parte del 'valor más alto' procesado en el producto. Ello implicaría que el productor pague más por la genética mejorada pero colocando el unico 'mejoramiento' en las ganancias de las compañías comercializadoras de la semilla»²¹

Las patentes industriales no toman las precauciones del caso para que los productores de algodón almacenen semillas provenientes de su cosecha a ser replantadas el siguiente año. En los Estados Unidos, la práctica de guardar la semilla de algodón se da principalmente en los aluplanos de Texas. Sin embargo, es una práctica común en otros lugares del mundo. Algunos observadores están conscientes de la dificultad de hacer cumplir las violaciones del agricultor al almacenar su semilla, sin mencionar la falta de práctica de levantar reclamos legales en contra de los productores —el cliente de las compañías de semillas—

Es importante anotar, sin embargo, que varias compañías de semilla en los Estados Unidos (principalmente Asgrow Seed Co., una subsidiaria de Upjohn Pharmaceutical) han iniciado entre treinta y cuarenta demandas judiciales en contra de los agricultores de los Estados Unidos por la práctica de semillas *brown-bagging* (la reventa de semillas cosechadas protegidas por derechos de los mejoradores)²². Lo que una vez fue visto como el derecho inalienable del agricultor —el rito de hace 10 000 años de almacenar semilla— es hoy claramente arriesgado por los recientes desarrollos en el derecho de propiedad intelectual en plantas.

¿CUÁLES SON LOS IMPACTOS EN EL MUNDO EN DESARROLLO?

A pesar de los beneficios potenciales de la ingeniería genética para un cultivo del Tercer Mundo, las patentes de Agracetus ilustran cómo los derechos de propiedad intelectual pueden a la larga restringir, más que

21 HAMILTON, Neil D. «Who Owns Dinner?», ob. cit.

22 Upjohn ha enjuiciado a agricultores por la practica del *brown bagging* («embolsamiento marrón»), practica de los agricultores de revender semillas de polinizacion

promover, la innovación en biotecnología agrícola en el Tercer Mundo Si Agracetus recibe una protección amplia de patentes en India, Brasil y China, por ejemplo, estas patentes podrían proveer un desincentivo tremendo para la investigación en biología molecular y mejoramiento genético del algodón en algunas de las naciones productoras de algodón más famosas del mundo Para los investigadores públicos, en particular el costo de *royalties* podría tornarse prohibitivo, extinguiendo así la innovación y mejoramiento de este cultivo multibillonario del Tercer Mundo

Roberto Jondle, un abogado de patentes de Omaha, Nebraska (Estados Unidos), advierte sobre la compleja cadena de acuerdos de licencia que podría presentar serios obstáculos financieros a investigadores que desarrollen productos transgénicos

«Si no se tiene ninguna patente, técnica o productos con los cuales intercambiar las licencias, entonces se necesitará negociar *royalties* con los licenciadores de cada componente del producto final que se quiera comercializar El truco es no pagar *royalties* al punto que no brinden ganancias»²³

IMPACTOS COMERCIALES

Es importante percatarse de que la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos ha colocado al Brasil, India y China en su lista de observación de «ofensores» más importantes de los derechos de propiedad intelectual de los Estados Unidos Estos países están bajo enorme presión en la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) para que adopten leyes de propiedad intelectual más rígidas Irónicamente, en las negociaciones del GATT las naciones del Tercer Mundo están recibiendo concesiones de liberalización para exportar algodón crudo al mercado estadounidense (los Estados Unidos tienen cuotas fuertes que regulan las del algodón crudo)

Pero si las naciones del Tercer Mundo decidiesen rechazar la demanda de patentes de Agracetus, podrían ser prohibidas de exportar algodón crudo transgénico a los Estados Unidos y a cualquier otro país que acepte la demanda de patentes de Agracetus Es también posible que textiles y productos acabados producidos con algodón transgénico sean prohibidos de ingresar a países que acepten esta demanda Efectivamente, esto significaría que los países en desarrollo usen

abierta, de su propia cosecha, en bolsas simples de papel La industria de semillas reclama que el *brown bagging* viola sus derechos de propiedad y los priva de las ganancias provenientes de la investigación e inversión

23 Citado en ANONIMO «The Licencing Game Without Patents You Don't Get it to Play», *AgroBiotechnology News*, diciembre de 1992

únicamente algodón transgénico para consumo interno. En el futuro, si las naciones en desarrollo desearan exportar algodón transgénico y sus derivados, estarían obligadas a aceptar la demanda de patentes de Agracetus.

¿LAS PATENTES DE AGRACETUS PONDRÍAN EN RIESGO EL INTERCAMBIO DE GERMOPLASMA DE ALGODÓN?

La patente de Agracetus podría poner en riesgo el futuro del intercambio de germoplasma e información de centros sobre algodón en el Tercer Mundo. En la medida en que se expanda la patente de Agracetus, los científicos, agricultores y los oficiales de gobierno de estos países podrían tornarse renuentes a compartir/intercambiar germoplasma importante, el cual a la larga se convierte en sujeto de control monopólico, no sólo en el Norte sino también en el Sur. Si los productores de algodón del Tercer Mundo se encontrasen asimismo pagando *royalties* por variedades de ingeniería genética desarrolladas con germoplasma originado en el Tercer Mundo, mejoradores industriales/ingenieros genéticos del Norte podrían encontrar pronto que el acceso al germoplasma de algodón está severamente restringido. Este escenario tiene implicaciones serias para el futuro de la industria de algodón alrededor del mundo.

¿SERÁ DESAFIADA LA PATENTE DE ALGODÓN DE AGRACETUS?

RAFI encuentra que los investigadores públicos y privados sobre algodón en los Estados Unidos están empezando a comprender el impacto potencial de la «patente de especies» de Agracetus. Tanto los oficiales de gobierno como industriales son cautos al hablar en público. Grupos como el Consejo Nacional del Algodón y USDA-ARS están hoy examinando los impactos potenciales, pero aún no han tomado una posición formal al respecto. Dado que el gobierno de los Estados Unidos invierte 56 millones de dólares por año en investigación sobre algodón, la patente de algodón transgénico deberá incitar considerable atención.

Abogados de patentes que trabajan para compañías agrícolas de biotecnología están también alertas advirtiendo que una vez promulgada por el gobierno de los Estados Unidos la patente de Agracetus de algodón de ingeniería genética, «disfrutaría de presunción de validez».

A pesar de que algunos investigadores piensan que la patente de Agracetus será desafiada en los Estados Unidos, mucho depende de los términos de acuerdos negociados de licencia. John Callahan, de Calgene Inc., una de las primeras compañías que obtuvo permiso de Agracetus para el uso del algodón transgénico, señala

«Obtuvimos una licencia bajo términos muy favorables y así la aceptamos. Si (Agracetus) se comportase irracionalmente, serían probablemente desafiados en el futuro.»²⁴

Sin embargo, lo que sea «razonable» para Monsanto o Calgene puede estar totalmente fuera del alcance de los investigadores en el mundo en desarrollo. Aun más, mientras no es de sorprender que Agracetus escogiese mantener las cuotas a un nivel razonable con esta primera patente de «especies», con la esperanza de evitar desafíos futuros y sentar precedentes, es muy probable que futuras demandas de especies vengan con cuotas más altas y condiciones adicionales de mercado.

CONCLUSIONES

La demanda de patentes de Agracetus de algodón de ingeniería genética entabla un precedente peligroso y disturbador en todos los derechos de propiedad intelectual relativos a la biotecnología a nivel mundial. Los impactos potenciales en los agricultores de algodón así como en la investigación pública y privada sobre algodón transgénico son de largo alcance, especialmente en el mundo en desarrollo. Más allá, ¿es esto sólo el comienzo de patentes de «especies» de otros cultivos de fibra y de alimentos?

RAFI concluye que las patentes de algodón de Agracetus extinguirán, en vez de estimular, la innovación del algodón de ingeniería genética más allá de las tres o cuatro corporaciones más importantes o compañías de planta en biotecnología que dominan la investigación y desarrollo del algodón transgénico.

Las patentes industriales son «monopolios legales» otorgados por un gobierno en intercambio por beneficios a la sociedad como un todo. RAFI concluye que los impactos negativos en el campo social y económico de la patente de Agracetus compensa de lejos cualquier beneficio social positivo. Desafortunadamente, RAFI piensa que el problema no será «solucionado» simplemente desafiando a la patente de Agracetus. Esta cuestión demanda una revisión amplia de la sociedad sobre leyes de propiedad intelectual que afectan a productos y procesos de carácter biológico.

Miguel Murmis*

INCLUIDOS Y EXCLUIDOS EN LA REESTRUCTURACIÓN DEL AGRO LATINOAMERICANO

En un artículo reciente, Gómez plantea una visión del agro latinoamericano muy claramente delineada. Para él, «en la actualidad enfrentamos una nueva estructura agraria estabilizada y compleja»¹. Constituida esta nueva estructura, cambiaría también el foco de la sociología rural en tanto «la sociología rural más tradicional estuvo básicamente destinada al conocimiento de cómo se podía lograr la superación de lo rural». En esta nueva estructura el elemento central y modelador serían los complejos agroindustriales (CAI). Conocerlos y conocer sus efectos sobre otros componentes no integrados a los CAI pasaría a ser ahora la tarea decisiva.

Hay en este enfoque dos ideas fundamentales que quiero subrayar y problematizar en mi análisis. Una es la idea de que ya se ha definido en el agro latinoamericano una nueva estructura «estabilizada». La otra es la idea de que se ha producido un acercamiento decisivo a lo que la visión evolucionista veía como un punto de llegada del cambio agrario, esto es, la superación de lo agrario a través de un proceso de urbanización, industrialización o capitalización del agro.

Sin duda, discutir estos temas se hace particularmente difícil si se quiere hablar de América Latina como un todo. Chile es para Gómez un punto de referencia explícito y una de las bases para sus proposi-

* Agradezco al Comité Ejecutivo del XIX Congreso Latinoamericano de Sociología que me encargó la ponencia principal sobre transformaciones agrarias. En particular, a Edgardo Lander por su apoyo y entusiasmo. Gracias también al Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) por la oportunidad para proseguir la discusión.

1 GÓMEZ, Sergio «Dilemas de la sociología rural frente a la agricultura y el mundo rural en la América Latina de hoy», *Revista Latinoamericana de Sociología Rural*, N° 1, segundo semestre de 1992, p. 81. Del mismo autor «Nueva estructura agraria en América Latina». Seminario Internacional «La agricultura latinoamericana. Crisis, transformaciones y perspectivas». Punta de Tralca, Chile. GIA/CLACSO, 1° al 4 de setiembre de 1988.

ciones más generales. Todos aceptarán que hay en América Latina situaciones muy diversas, pero creo que más allá de la diversidad lo que hay que subrayar es la inexistencia de una forma estructural «estabilizada» y que si en alguna situación, por ejemplo en la chilena, existiera esa forma «estabilizada», no se la puede ver como punto de llegada hacia el cual se encaminan otras situaciones nacionales o regionales. Quiero postular que en este período de ajuste², también caracterizado muchas veces como de ajuste y reestructuración, el elemento de reestructuración se encuentra aún insuficientemente definido como para que podamos postular un punto de llegada ya cierto. Creo que lo definitorio de este momento, en la mayor parte de las situaciones nacionales, es precisamente la inestabilidad ligada a procesos de «desestructuración» desde arriba que no han encontrado todavía su forma de reestructuración. En este contexto, toma importancia también la segunda idea de Gómez arriba mencionada: pienso que sigue siendo central la vigencia de la situación del agro como situación «problema» y, más aún, como situación problema que desafía las visiones evolucionistas³ que tenían una imagen clara acerca de cómo lo problemático agrario y aun lo distintivo agrario llegaría a disolverse por la penetración y expansión de formas productivas y organizativas urbanas e industriales.

En este trabajo me propongo desarrollar primero algunas referencias a ciertas ideas, imágenes o visiones que se han generalizado acerca del papel y posibilidades del agro en el desarrollo de América Latina en la actualidad y que difieren de las que eran más corrientes no hace mucho tiempo entre los sociólogos y estudiosos rurales críticos del *statu quo*, para presentar luego algunos problemas del modelo general involucrado. Trataré luego de pasar revista a aportes e interpretaciones recientes acerca de las características de los principales sujetos presentes en el agro como, por ejemplo, campesinos, asalariados y capitalistas, y de la conexión con los complejos agroindustriales (en el sentido amplio, que va más allá de la agroindustria), para sugerir que la diversidad de estructuras y procesos mantiene abierto un vasto campo de estudio y análisis de un agro problemático.

Lamentablemente, sólo llegaré a presentar los temas que tienen que ver con el destino de distinto tipo de agentes en tanto agentes en el proceso productivo. No llegaré a discutir el resto de sus actividades sociales, sus formas de organización familiar, corporativa o política,

2 IICA. *Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*. San José de Costa Rica: IICA, 1987. GARRAMON, C., compilador. *Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América Latina*. Buenos Aires: IICA/Kellogg, 1988. LLAMBI, LUIS. «Las transiciones hacia y en el capitalismo», 1990 (mimeo).

3 DOS SANTOS, José Vicente Tavares. «Crítica da sociologia rural e a construção de uma outra sociologia dos processos agrarios». *Ciencias Sociais Hoje*, 1991.

ni sus relaciones con el Estado, el resto de la sociedad y el medio ambiente. A partir de esa presentación restringida de los agentes, sólo pretendo señalar que nos encontramos en un momento en que el modelo de organización económica está aún sin definir, razón por la cual todos los niveles de acción social tienen un importante papel para desempeñar. Puede ser que estemos en el terreno del «ya no », pero estamos también en el área del «todavía no ».

Mis observaciones pretenden acotar áreas de problemas a tomar en cuenta en el análisis de la estructura agraria de nuestros países. Deliberadamente, enfatizaré más el tipo de problema que las situaciones nacionales o regionales.

Es obvio cuán diferentes son estas en un continente en el cual la población activa en agricultura varía entre menos de un 10% y más de un 60% o la participación de la agricultura en el producto baja hasta menos de un 5% o sube hasta más de un 30%.

Creo, sin embargo, que gran parte de los problemas que relevaré ayudan a definir preguntas significativas para esa diversidad de países. Ni construyo una tipología de países ni hago en el texto mismo muchas referencias a países o zonas específicas. Advierto además que estas son nada más que las observaciones de un lector y estudioso interesado en la cuestión agraria, que ha trabajado en varios de nuestros países y que sólo ha tenido acceso a una bibliografía que no cubre más que algunos países y situaciones. Pero el Caribe, incluyendo a Cuba, está fuera de mi área de conocimiento. He tratado de presentar procesos problemáticos como bases para la discusión omitiendo el análisis de los significativos puntos de teoría sociológica involucrados. En las notas incluyo la referencia a los estudios y escritos que más importancia han tenido como fuente de mis observaciones. Si sólo aparecen unos pocos nombres en el texto mismo, esto tiene también que ver con el intento de enfatizar los temas más que las polémicas con y entre autores.

Sin duda, mi deuda con los citados y aun con algunos no incluidos en esta lista básica es decisiva. Lamento no haber tenido en algunos casos acceso a textos recientes de autores importantes. He tratado de ligar mi discusión, siempre, a autores latinoamericanos y que trabajan en América Latina, dejando de lado materiales de revistas y estudiosos de otras áreas culturales.

ALGUNAS IDEAS E IMÁGENES SOBRE EL NUEVO PAPEL DEL AGRO

Un hecho pertinente para la modificación de la visión del agro como problema y para observarlo como sector dotado de cierta estabilidad especial ha sido la actuación del sector agrario durante las crisis de las

últimas décadas El sector agrario mostró en esa ocasión su mayor resistencia a la crisis, en comparación con otros sectores productivos Esto ha sido presentado en formas más optimistas, refiriéndose al agro como al sector que más creció durante ese período o, en formas más medidas, como el sector que menos dinamismo perdió⁴

Tal comprobación se unió rápidamente a la visión del agro como un sector capaz de desempeñar un papel decisivo (o el papel decisivo) en la reestructuración de las economías latinoamericanas Esa actuación diferencial y posibilidad expansiva se ven como ligadas a su compatibilidad con una nueva etapa de mundialización de los procesos económicos en la cual las exportaciones son un elemento motor central Se ha llegado a plantear que entramos en una etapa en la cual el desarrollo podrá hacerse «desde la agricultura»⁵

Tal imagen representa, creo, un cambio decisivo en tanto la agricultura pasa de ser un «problema» a ser «la» solución

Este sentido fundamental en que el agro puede llegar a ser una solución, una base para el desarrollo, está condicionado por el proceso que marcábamos en el párrafo anterior el agro «urbanizado» La decadencia de la especificidad agraria y de la ruralidad harían que este no opusiera más resistencias tradicionales al avance de la modernidad No olvidemos que en la década del sesenta el problema del estancamiento seguía siendo considerado el problema central del agro latinoamericano

Sin embargo, esta nueva centralidad de la agricultura, su pérdida de resistencia como base productiva para una expansión tiene, en estas visiones, un elemento paradójico El nuevo papel de la agricultura, su capacidad de ser solución, tiene que ver con el hecho de que la agricultura es impulsada desde fuera al convertirse en parte de circuitos capitalistas en los que predominan las etapas no agrarias y que empujan al agro «desde adelante» y lo arrastran «desde atrás» Al mismo tiempo, el agro, la producción agraria, pasa a ser parte de la

4 IX CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA *Reactivación agropecuaria Una estrategia para el desarrollo* San Jose de Costa Rica IICA 1987 X CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA *La agricultura de América Latina y el Caribe Estrategias para el fin de siglo* San Jose de Costa Rica IICA, 1991, CEPAL *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1992*, FAO *Yearbook 1991 Production*, vol 45 Roma FAO, 1992 DE JANVRY, Alain y otros «Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe», en Fausto Jordan, compilador *La economía campesina Crisis, reactivación y desarrollo* San Jose de Costa Rica IICA, 1989 Para un énfasis aun más crítico en los mismos datos, vease FIGUEROA, Adolfo «La agricultura campesina en América Latina Desafíos para los 90», *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol 16, N° 1/2, 1990

5 CALDERON Fernando Manuel CHIRIBOGA y Diego PIÑEIRO *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe* San Jose de Costa Rica IICA 1992 Reproducido en parte en Manuel Chiriboga «Modernización democrática e incluyente», *Revista Latinoamericana de Sociología Rural*, N° 1, segundo semestre de 1992

actividad económica que aseguraría la reestructuración del sistema y, como tal, se subordina el «centro de órdenes»⁶ pasa a estar fuera del agro. En ese sentido, se completaría la visión evolucionista con un agro a la vez industrializado y subordinado.

Esta posibilidad tendría que ver con distintas formas en que el agro es «domado» e integrado. Si miramos la historia de las últimas cinco décadas desde esta perspectiva, hasta podríamos reinterpretar el período de desarrollo hacia dentro y de sustitución de importaciones como un período en el cual el agro se fue transformando de tal forma que llegó a quedar preparado para ser subordinado por un capital extraagrario y funcionar al mismo tiempo como parte de un circuito en el cual los productos agrarios, alimentos y fibras, pueden constituir un eslabón productivo.

Ante todo, como factor favorable al proceso de convertirse en eslabón subordinado, los sectores que tradicionalmente lo dominaban habrían perdido su centralidad como clase o fracción de clase poderosa. Esa tarea se habría cumplido sobre todo durante la etapa de sustitución de importaciones con sus matices populistas y reformistas. Esto no niega lo señalado por una variante interpretativa según la cual esa etapa habría fortalecido a capas de grandes productores. Pero crece la importancia del tipo de clase media rural «orientada hacia la ganancia más que hacia el honor o el poder».

Es importante señalar aquí cómo el afincamiento y crecimiento de los complejos agroindustriales no es el resultado de una nueva etapa de orientación hacia afuera. Por una parte, en algunos países la presencia de esos complejos es de antigua data, pero además, en otros son algo así como la culminación de la etapa sustitutiva y proteccionista que crea condiciones para el establecimiento de esos complejos.

También es pertinente aquí el tema de la llamada «medianización» de la propiedad rural, sobre la que volveremos luego, y que tiene que ver asimismo con el doble proceso de capitalización y subordinación del sector rural: más propiedades medianas más capitalizadas.

Otro proceso decisivo para que la subordinación del agro pudiera avanzar es el de la «doma» y redefinición de los sectores campesinos. Este proceso también ocurrió con intensidad durante el período de desarrollo hacia adentro o sustitución de importaciones. En gran parte de los casos comprendió dos etapas, y ahora estamos viviendo la tercera. Una primera etapa fue de avance de estos sectores, de la cual son una expresión importante las reformas agrarias y muchos procesos de colonización, entre cuyos efectos se cuenta el desplazamiento de

6 GREEN, Raul H. y Roseli ROCHA DOS SANTOS «Economía de red y reestructuración del sector agroalimentario», *Desarrollo Económico*, vol. 32, N° 126, julio-setiembre de 1992, donde se actualiza la idea de Malassis.

formas no capitalistas de explotación. En una segunda etapa se produjeron los procesos de diferenciación que permitieron que algunas capas campesinas se incorporaran al mundo de la producción en condiciones de aumentar su productividad, de reproducirse en forma ampliada, mientras otras se semiproletarizaban o proletarizaban a miembros de la familia. Tengamos presente, sin embargo, que grandes masas —en muchos casos la mayoría de los campesinos— se mantuvieron en condiciones de equilibrio precario como productores más o menos marginales para el mercado, con un componente de autoconsumo. También es pertinente aquí la generación de un gran excedente poblacional cuyas migraciones de corta y larga distancia los acercaron más al tipo del proletario libre asimismo disponible para la producción agraria.

Sin duda, estas etapas no fueron ni planificadas con vistas a los resultados presentes, ni fueron procesos armónicos. Un problema recurrente para la reestructuración capitalista fue el de la protesta y la violencia campesina. Si bien en casi todas las situaciones el Estado como ordenador y aun promotor desempeñó un papel importante de control, el final del período de desarrollo hacia adentro y el comienzo de la reorientación hacia afuera aumentó el papel del Estado represor, papel en el que se destacaron algunas dictaduras militares. En ciertos países, como Perú o México, donde el proceso de arraigo campesino alcanzó valores especialmente intensos, estaríamos entrando en una tercera etapa de desmantelamiento de formas institucionales que congelaban algunos de los rasgos de ese arraigo campesino.

No olvidemos que muchos de los pasos en procesos de ese tipo se dan a través de encarnizadas luchas. Pero, sobre todo, debemos tomar en cuenta que no tiene por qué existir una sincronización entre el proceso de creación de condiciones para la subordinación del sector agrario al capital y el avance del capital sobre ese sector. La existencia de luchas a lo largo del proceso y la discontinuidad o limitaciones en cuanto a la entrada del agente subordinador hacen que en ningún momento el panorama agrario pueda verse como finalmente modelado por ese proceso de reordenamiento-subordinación que sin duda es un factor importante.

Es en ese contexto que resurge la vieja pregunta de la sociología rural: en ese agro, que sería ahora sólo un eslabón, ¿qué tipos de sujetos sociales quedan a cargo de la producción agraria?, ¿qué tipo de unidades productivas quedan establecidas en el agro en esta nueva combinación de centralidad-subordinación?, ¿qué características tiene la vida social en el agro, la organización y las luchas de sus gentes?

Podría pensarse que la primera parte de esta pregunta deja de tener sentido en este esquema: podría verificarse la vieja idea de las «fábricas agropecuarias en el campo» que formarían parte de complejos

verticalmente integrados y el campo adquiriría las características de la producción urbana industrial concentrada

Hay sin embargo en los mismos esquemas que postulan la generalización de lo que los brasileños han llamado la *caificação*, dos elementos que reintegran la problemática de la diversidad de formas de organización y producción agrarias. Por otro lado, se plantea que el ordenamiento producido por la presencia de los complejos es compatible con una diversidad de formas organizativas en el eslabón agrario. Por otro lado, también se plantea que una gran parte de las unidades agrarias, fundamentalmente campesinas, ha quedado hasta ahora sin integrar en el nuevo orden productivo.

Este contexto de un agro que ha mostrado su capacidad de crecer y de recibir el impulso de la capitalización constituye el marco dentro del cual podría desplegarse una opción de crecimiento. Comentaremos ahora algunos de los problemas y limitaciones que acompañan a esta opción para pasar luego a nuestro tema central: los campesinos, los asalariados, los empresarios y las conexiones con los CAI.

LIMITACIONES Y PROBLEMAS

No es necesario insistir sobre la diversidad de situaciones en cuanto al peso y características diferenciales de los sectores más y menos capitalizados, más y menos integrados en circuitos o complejos y en cuanto a las diferencias respecto del potencial de la agricultura en un proceso de desarrollo. Sin duda, esa diversidad ha de condicionar las posibilidades de hacer efectivo un modelo general y las formas concretas que tome.

Pero aun manteniéndonos en el terreno de las tendencias generales que corresponden a la imagen del nuevo modelo de acumulación orientado hacia exportaciones agroindustriales y competitivas, las limitaciones generales del modelo se hacen visibles muy pronto, inclusive sin entrar a discutir los encadenamientos y el tipo de economía nacional que propone.

Si observamos el panorama de los efectos del ajuste en nuestros países y de la vigencia de procesos de reestructuración, surgen preguntas acerca de aspectos problemáticos de esa reestructuración⁷. Podemos señalar dos tipos de problemas. Hay los que condicionan y afectan el fortalecimiento del modelo, incluso en el caso de que nuestros países tomen las medidas incluidas en el modelo y que presuntamente

7 GIROLAMO, G. di «El escenario agrícola mundial en los años noventa», *Revista de la CEPAL* N° 4, agosto de 1992, CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe* Santiago de Chile NN UU, vol 1, 1992. MARANÓN, BORIS «Las negociaciones sobre comercio agrícola mundial» *Debate Agrario*, N° 11 Lima CEPES, abril-julio de 1991.

llevarían a ese fortalecimiento. Un ejemplo de esto son los problemas creados por precios internacionales o demanda en baja.

El otro tipo de problemas tiene que ver con el hecho de que en muchas circunstancias se toman medidas que van en la dirección contraria a la postulada por los ideólogos de la reestructuración, aun si estos están en el poder y son los que toman las medidas. Un ejemplo de este tipo es lo ocurrido en varios países con el tipo de cambio.

Varios problemas centrales se hacen presentes cuando observamos el modelo general. Así, al mirar más de cerca las propuestas referidas a la expansión de las exportaciones agropecuarias, podemos advertir que no se trata sólo de favorecer exportaciones con medidas tales como la tasa de cambio u otros instrumentos macroeconómicos, sino de una intensa reestructuración productiva y social. Pensemos ante todo que las virtudes que se atribuyen a las exportaciones agroindustriales tienen como fundamento el que los productos a exportar no basen sus ventajas comparativas ni en el trabajo barato ni en el acceso depredador a recursos naturales disponibles. Estas exigentes condiciones no parecen generalizables a muchas exportaciones exitosas. Además, se subraya que los productos de exportación promovidos deben ser fundamentalmente «no tradicionales».

En esta línea surgen algunas dificultades. Una tiene que ver con el alcance que esos productos no tradicionales pueden tener en la economía de cada país. Si bien ha habido cultivos muy expansivos como la soya (producto además muy congruente con la organización productiva previa de regiones en que fue implantado), son muchos los ejemplos de crecimientos muy breves, aunque intensos⁸.

Una segunda dificultad, que otorga especial importancia a la necesidad de solucionar la primera, tiene que ver con la situación de los productos tradicionales en las actuales condiciones del mercado internacional. En efecto, la evolución de precios y demanda en muchos de los productos tradicionales de clima templado y tropical ha sido recientemente desfavorable. Además, muchas de estas exportaciones no tradicionales son afectadas por fuertes inestabilidades, en gran parte por la facilidad de entrada en esos rubros.

Como decíamos antes, estos problemas que tienen que ver con limitaciones en el funcionamiento mundial del modelo se combinan en algunos casos con las limitaciones que se han planteado fuertemente por el lado de las políticas de algunos de los países latinoamericanos, más comprometidos con medidas de desestructuración de las formas preexistentes de sus economías, de creación de oportunidades de ganancia para grandes grupos económicos y de creación de condiciones

8 RAVENTOS, Criska. «El agro costarricense y el programa de ajuste estructural», Seminario Internacional «La agricultura latinoamericana. Crisis, transformaciones y perspectivas». Punta de Trilca, Chile. CIA/CLACSO. 1º al 4 de setiembre de 1988.

para el control de la inflación y el pago de la deuda que con la aplicación de las medidas que su propia programática o retórica consideraba central para la eliminación del sesgo antiagrario y la promoción de las exportaciones. Recordemos que la sobrevaluación de monedas locales era considerada antes pecado capital del populismo.

Obviamente, tanto las oportunidades y limitaciones del mercado internacional como la ejecución o no de medidas promotoras requieren el examen de casos. No obstante, creo que lo ocurrido en los últimos años permite poner en duda la puesta en acción de un modelo general de desarrollo hacia afuera con el cual estén comprometidos tanto los Estados y capitales nacionales como el capital transnacional y las potencias centrales.

Esta referencia a la vigencia de condiciones signadas por la falta de una línea que marque la construcción de un nuevo orden agrario hace especialmente pertinente el examen del tipo de agentes con que nos encontramos en el agro y de los problemas que rodean su inserción en la nueva situación.

El proceso de desestructuración de un modelo anterior se conecta con dos elementos que habíamos indicado antes: por un lado, el avance de un proceso de preparación del campo para su subordinación, por el otro, la asincronía entre nuevas formas de entrada del capital y esa preparación del terreno.

Creo que es importante volver a observar los cambios sociales asociados con el proceso de ajuste tomando en cuenta no sólo la perspectiva de capas como el campesinado, por lo general visto como particularmente sujeto al riesgo de exclusión, sino también los problemas que pueden surgir para capas definidas como ya preparadas para participar en el desarrollo: las capas empresarias y los trabajadores que con ellas se conecten.

La visión hoy difundida acerca del papel modelador de los complejos agroindustriales deja espacio para preguntarnos por los agentes y los tipos de unidades productivas inclusive en el caso de que los complejos ejerzan una acción amplia y profunda⁹. El influjo externo y la dinámica interna se convierten en variables. No obstante, resulta paradójico que en análisis más recientes la presencia de los complejos como agentes capitalizadores externos deje en teoría abierta la puerta para la capitalización de agentes inicialmente dotados de distintos niveles de recursos. En algunas versiones más tempranas de la modernización conservadora o excluyente se producía una capitalización importante en el campo, pero en la medida en que esta dependía más

9 GIACCARRA, Norma «Complejos agroindustriales y la subordinación del campesinado. Algunas reflexiones y el caso de los tabacaleros mexicanos», *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 8, N° 1, 1985, BARSKY, O. «Los complejos agroindustriales lecheros en América Latina y Argentina», 1987 (mimeo).

de los agentes agrarios sólo podían cumplir el papel empresario agentes con una elevada dotación inicial de recursos. La intervención del Estado como agente externo era vista a veces como coadyuvando también a esta selección de agentes empresarios mientras los pequeños productores quedaban marginados de las oportunidades de capitalización¹⁰

Creo entonces que nos enfrentamos a una gama de situaciones agrarias en las cuales no es lo más frecuente en estos momentos que exista un intenso proceso de desarrollo capitalista que modele una nueva estructura. En las estructuras actuales están presentes tanto los complejos, cuyo papel más o menos limitado es compatible con una diversidad de agentes sociales, como una multitud heterogénea de agentes sociales involucrados en procesos de crisis, intentos de supervivencia o de expansión. En este contexto, no se delinea un modelo generalizado de nueva estructura agraria.

En lo que sigue pasaré revista a algunos desarrollos recientes e imágenes de esos procesos que creo deben ser tomados en cuenta para poder explorar el alcance del ajuste. En la exposición utilizaré una dicotomía hoy muy difundida: la de campesinos y empresarios¹¹. Creo que será útil para ordenar la exposición, si bien considero que merece mayor examen por la forma en que puede llevarnos a una imagen polarizada y sin pasaje entre categorías. Es necesario, también, esclarecer sus dimensiones subyacentes, tarea que sólo cumpliré muy al pasar (precisamente al adoptarla estaré acercándome primero al agro a partir de las capas vistas casi por definición como excluidas, o sea el campesinado). Examinaré luego algunos puntos que considero pertinentes en el caso de los agentes que también casi por definición estarían incluidos aunque sea parcialmente en el proceso de capitalización y en el circuito agroindustrial.

LOS CAMPESINOS

Como dijimos, es hoy corriente presentar a las unidades productivas de América Latina diferenciadas por un nuevo dualismo: el de campesinos y empresarios. Si se las mira desde el punto de vista del proceso de capitalización de la actividad agropecuaria, intensificado por la mayor actividad de los complejos agroindustriales, las unidades

10 Véase GOMES, D. y A. PEREZ «El proceso de la modernización de la agricultura latinoamericana. Características y breve interpretación», y el comentario de O. Barsky en Martín Piñero y E. Trigo, compiladores *Cambio técnico en el agro latinoamericano*. San José de Costa Rica: IICA, 1983. También, ASTORI, D. *Controversias sobre el agro latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, 1984.

11 CABALLERO, José M. «La agricultura de América Latina y el Caribe», *Debate Agrario*, N° 8. Lima: CEPES, enero-marzo de 1990. CALDERÓN, F. M., CHIRIBOGA y D. PIÑERO *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*, ob. cit.

campesinas son aquellas operadas fundamentalmente por familias y que casi no han logrado capitalizarse, afectadas muchas veces por dificultades para reproducirse

Dejaremos de lado por ahora el significativo problema de la medida en que esta delimitación soslaya temas como la diferenciación campesina y las formas de pasaje fuera de la categoría¹² Rescatemos el hecho de que, más allá de cualquier precisión conceptual, existe en nuestro continente una masa de pequeños productores cuyo número crece, cuyos recursos productivos son limitados o decrecientes y cuya capacidad de consumo es, en general, insuficiente¹³ La existencia de esta masa ha sido considerada repetidas veces por voceros de las orientaciones de desarrollo hacia adentro como la prueba mayor de la insuficiencia del enfoque que permitió a la economía latinoamericana crecer en las décadas de posguerra¹⁴ La visión del nuevo dualismo entre empresarios y campesinos, a la vez que contrapone ambas categorías por referencia a su capitalización diferencial, a su diversidad de conductas productivas y acceso a recursos, incorpora una dimensión central de inclusión-exclusión o, por lo menos, de inclusión-no inclusión

La imagen del proceso de ajuste tiende a acentuar el problema de la no inclusión Así como el dualismo antes predominante de latifundio y minifundio, con su asimétrico componente menor de la plantación, incluía una explícita dimensión de explotación como relación asimétrica, el nuevo dualismo acentúa el elemento de no incorporación Se ha señalado, sí, que hay entre ambos tipos de unidades competencia y siguen estando presentes modelos y visiones en los cuales están presentes la explotación y la consiguiente funcionalidad de las unidades campesinas¹⁵

No obstante, el elemento de no inclusión, de quedar de lado, ha tomado particular relevancia¹⁶ Este quedar de lado de las masas cam-

12 MURMIS M «Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina», reproducido en C E Peon *Sociología rural latinoamericana* Buenos Aires CEAL, 1992

13 DE JANVRY, A, E SADOULET y L WILCOX «La mano de obra rural en América Latina», *Revista Internacional del Trabajo*, vol 109, N° 1, 1990, JORDÁN, Fausto y otros «La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario», en F Jordan, compilador *La economía campesina Crisis, reactivación y desarrollo* San José de Costa Rica IICA, 1989

14 WOLFE, Marshall «Perspectivas sobre la equidad», *Revista de la CEPAL*, N° 45, diciembre de 1991

15 FIGUEROA, Adolfo «Transformaciones en la agricultura de América Latina Capitalismo con campesinado», en Seminario Internacional «La agricultura latinoamericana Crisis, transformaciones y perspectivas» Punta de Tralca, Chile GIA/CLACSO, 1991, WARMAN, A «Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio», en Fondo de Desarrollo Rural Integrado *Seminario Internacional de Economía Campesina y Rural* Palpa, Boyaca FondoDri, 1987

16 KALMANOVITZ, Salomón «Comentario a 'Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio', de A Warman», en Fondo de Desarrollo Rural Integrado *Seminario Internacional de Economía Campesina y Rural*, ob cit

pesinas en la etapa de los CAI ha encontrado una expresión rotunda en la afirmación de un analista brasileño¹⁷ acerca de la capacidad actual de las unidades integradas a complejos de producir todo lo que tanto el mercado interno como externo demanda sin necesidad del aporte de la producción campesina

Incluso al señalarse la importancia de la producción campesina, en el caso de muchos productos hay una tendencia a mostrar su pérdida de importancia. Recordemos que hasta hace poco, en muchos de los países del continente se consideraba que el aporte de alimentos baratos era una contribución básica —aun una función— de la economía campesina en el proceso de acumulación. En la misma dirección, cabe señalar las limitaciones que se han indicado para la función de la parcela como proveedora de mano de obra¹⁸. A la capacidad del sector urbano de autoaprovisionarse se estaría uniendo cada vez más la existencia de masas de asalariados disponibles para el trabajo rural, crecientemente transitorio, asentados muchas veces en zonas periurbanas y desprovistos incluso de experiencia parcelaria.

Finalmente, si bien siempre se subyugó la limitación del mercado comprador campesino, se lo vio también como fuente de ganancias extraordinarias para un comercio que a la vez que les compraba barato les vendía caro. El desarrollo de mercados de mayor poder adquisitivo, de nuevas formas de distribución ligadas a la urbanización marcada del continente y del mercado vinculado a la capitalización agroindustrial dejaría entonces a estas masas campesinas aún más excluidas de las líneas centrales del proceso de acumulación. Quedarían entonces algo así como acampando en la persistencia como «población redundante». Señalemos que esta imagen difiere de visiones «descampesinistas» para las cuales el avance del capital proletariza a grandes masas campesinas.

Sin duda, el retiro del Estado acentuaría estas tendencias. Como mencionaremos luego, ese retiro es visto, en general, como pérdida de protección, pero se lo ve también a veces como liberación respecto a formas de explotación burocrática.

La idea de pérdida de papel, de pérdida de funcionalidad, se expresa en la imagen de las masas campesinas no incluidas, aun cuando esto no niegue la posibilidad de fracciones que consigan entrar en un proceso de capitalización acercándose así al polo empresario. Las vastas masas campesinas persistirían entonces en su situación de empobrecimiento. La importancia de la noción de pobreza en análisis

17 MÜLLER, Geraldo «Ambivalencias da modernização agrária», *Novos Estudos CEBRAP*, N° 21, julio de 1988

18 DEPARTAMENTO DE ECONOMIA RURAL, FACULDADE DE CIENCIAS AGRONOMICAS, CAMPUS DE BOTUCATU-UNESP *A mao-de-obravolante na agricultura* Sao Paulo CNPq/UNESP/pois, 1982

contemporáneos del campesinado estaría ligada al papel predominante de la carencia¹⁹

En ese proceso de carencia, otro elemento de minusvalía sería el limitado alcance de los intentos de suplir la insuficiencia de recursos a través de la asociación productiva²⁰, así como también el reducido alcance de procesos tales como la tecnología apropiada para campesinos

Paradójicamente, la imagen de pérdida de función, de redundancia, se ha asociado asimismo a una visión que enfatiza no sólo la urgencia de soluciones que tal situación crea sino también la génesis de oportunidades que implica

Creo que en la base de esos planteamientos estarían presentes elementos paralelos a los que antes indiqué el hecho mismo de que la pobreza de grandes masas campesinas deje de ser un elemento básico de la acumulación podría darles a estas oportunidades de adquirir otro papel en la economía Su capacidad de competir se vería favorecida por un proceso capaz de eliminar no sólo los sesgos antiagrarios sino también los sesgos anticampesinos que eran sus acompañantes A la vez, una modificación del papel del Estado podría tener consecuencias beneficiosas de dos tipos por un lado, la eliminación del clientelismo, de la regimentación de las organizaciones campesinas y de las formas de explotación que se basaban en programas de control del campesinado para re canalizar recursos sociales hacia la burocracia y parte de la burguesía²¹ Por otro lado, según este enfoque, correspondería al Estado la adopción de un papel en la eliminación de distorsiones en el mercado y en la creación de condiciones para que este pueda empezar a reconocer el aporte mensurable de capas campesinas en cuanto a seguridad social y ambiental, y de un papel de apoyo transicional y garante de procesos de concertación social que reconozcan la importancia de la equidad²² Existirían además dos factores tecnológico-económicos que agregarían viabilidad a estos desarrollos El primero, la aplicabilidad de tecnologías disponibles en condiciones campesinas²³ El segundo, un desarrollo de las ocupaciones rurales no agra-

19 MURMIS, M «Ajuste y pobreza campesina Análisis de algunas propuestas para América Latina», *Debate Agrario*, N° 16 Lima CEPES enero-abril de 1993

20 QUISPE, Sabino «La reestructuración agraria y los elementos para el desarrollo rural en Puno», *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol 13, N° 1/2, agosto de 1990

21 WARMAN, A «La Procuraduría Agraria y el nuevo movimiento campesino», *La Jornada del Campo*, México, 1° de setiembre de 1992, GORDILLO, Gustavo «Una nueva organicidad de los movimientos sociales», *La Jornada del Campo*, México, 19 de setiembre de 1992

22 CALDERON, F, M CHIRIBOGA y D PINEIRO *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*, ob cit, DE JANVRY, A y otros en F Jordán, compilador *La economía campesina Crisis, reactivación y desarrollo*, ob cit.

23 COTLEAR, Daniel «La economía campesina en las regiones modernas y tradicionales de la sierra peruana», *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol 12, N° 2, mayo-agosto de

rias²⁴ El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe ha registrado un aumento de ese tipo de ocupaciones que mostrarían una amplia gama desde la llamada «maquila criolla» similar al trabajo a domicilio hasta la tendencia a la descentralización industrial con achicamiento de escala presente en países centrales. A esto se agrega a veces la posibilidad de asociación directa con empresas capitalistas y la de avanzar hacia otros eslabones del proceso agroindustrial.

Un concepto que acabo de mencionar, el de la viabilidad, tiene un papel importante en la identificación de caminos posibles y es la forma en que se reconoce la diferenciación dentro del análisis del campesinado no incluido en la vía empresarial. La búsqueda de caminos de salida ha implicado, en general, la identificación de capas dentro de esas masas campesinas no incluidas²⁵, desde campesinos cuya dotación de recursos no está lejos de la necesaria para moverse hacia la capitalización, pasando por aquellos cuya salida fundamental es el empleo fuera de la parcela, para llegar incluso a una categoría que exigiría respuesta puramente asistencial de niños, disminuidos y ancianos.

Al delinear estas salidas resurge habitualmente la cuestión del fomento estatal y aun el asunto de la redistribución de tierra y la reforma agraria para completar condiciones de viabilidad. No obstante, muchas veces el planteo trata de recuperar ese papel como diferente del de la etapa anterior en tanto estaría orientado a garantizar el funcionamiento del mercado eliminando distorsiones y a mover al campesino hacia proyectos «bancables» con productividades similares a los capitalistas.

Desde esta imagen, se plantea también el papel que organismos no gubernamentales y aun internacionales pueden cumplir para suplir al Estado, si bien no dejan de señalarse sus limitaciones.

Marcamos hasta ahora la presencia de dos visiones que cuestionarían una imagen anterior de persistencia campesina por funcionalidad en una se acentuaría la pérdida de papel, el empobrecimiento y el carácter de refugio de la condición campesina, mientras en la otra se replantearían posibilidades de desarrollo en condiciones de competitividad mercantil.

Mencionaremos también un proceso de persistencia que es secular pero que se ha activado recientemente: el de la reafirmación de sus

1989, FIGUEROA, A. «La agricultura campesina en América Latina. Desafíos para los 90», *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 13, N° 1/2, 1990.

24 KLEIN, Emilio. «El empleo rural no agrícola en América Latina», Seminario «La sociedad rural latinoamericana hacia el siglo XXI». Quito. CEPLABS, 1992. MARTÍNEZ, Luciano. «Situación de los campesinos artesanos en la sierra central del Ecuador. Tungurahua». Quito, 1991 (mimeo).

25 ECHENIQUE, Jorge. «Diseño y ejecución de políticas agropecuarias diferenciales. Respuesta a la heterogeneidad de los sistemas productivos en Chile», Seminario «Formas de intervención en programas de desarrollo campesino». Santiago de Chile, 1992.

formas organizativas y control de tierra por parte de comunidades aborígenes. Esto se ha visto ligado también a una rediscusión del alcance de las actividades colectivas²⁶

Cabe agregar ahora una perspectiva contrastante según la cual las tendencias al desplazamiento serían poderosas, un desplazamiento que incluiría tanto la expansión directa de la gran explotación como los cambios institucionales en la tenencia. No ha sido ajena a la expansión agroindustrial la constitución de propiedades de gran extensión en zonas donde antes predominaba el asentamiento campesino, a través de procesos que combinan factores económicos, cuestiones de títulos y represión directa pública y privada. No olvidemos que también existen desplazamientos en que actúan como invasores colonos y pequeños productores. En la contrarreforma agraria chilena el cambio institucional con represión fue un mecanismo fundamental.

Se discute ahora cuál es el alcance que tendrá y el camino que seguirá el desmantelamiento de instituciones de reforma agraria en curso desde hace tiempo en Perú y que tanto relieve alcanzó con la reforma del artículo 27 constitucional en México. En este último caso se agrega la perspectiva del Tratado de Libre Comercio con su potencial de desplazamiento de millones de campesinos maiceros²⁷. En parte, esos procesos incluyen un elemento de liberación del acceso a tierras para capitales poderosos, si bien se ha arguido también que ese interés es menor y que el factor determinante es el reclamo de seguridad jurídica y de finalización del avance campesino.

También en Nicaragua el proceso de redefinición de la reforma agraria está en marcha. El enorme reajuste institucional que representan esos procesos ha llevado a que se planteara hasta dónde no representan un operativo gigante de desplazamiento que difiere de la lentitud de los mecanismos puramente económicos²⁸.

Es obvio que todas estas perspectivas están condicionadas ante todo por las formas de organización y lucha campesinas y por el

26 GONZALEZ C de G, Francisco «El uso y manejo actual de los páramos andinos en el norte de Boyaca», *Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural*, N° 22 Bogotá PUI, 1989, CHIRIBOGA, M. «Economías campesinas, sector agropecuario y crisis. Alternativas desde los movimientos sociales», Seminario Internacional «La agricultura latinoamericana. Crisis, transformaciones y perspectivas», Punta de Tralca, Chile GIA/CLACSO, 1° al 4 de setiembre de 1988, CASTALDI, Juan Carlos *Las empresas campesinas de la reforma agraria hondureña* Tegucigalpa CEPROD, 1989, Editorial de *Debate Agrario* N° 14, Lima CEPES, junio-setiembre de 1992, dedicado a las comunidades campesinas, BILBAO, Santiago «Notas sobre las asociaciones campesinas colectivas», 1991.

27 ENCINAS, A., J DE LA FUENTE y H MACKINLAY, coordinadores *La disputa por los mercados TLC y sector agropecuario* Mexico Diana, 1992, MACKINLAY, H «La política de reparto agrario en México y las reformas al artículo 27 constitucional», en A Massolo y otros *Procesos rurales y urbanos en el México actual* México UAM, Iztapalapa, 1991.

28 BARTRA, Armando «Las organizaciones económicas ante la reforma rural», *Jornadas del Campo*, N° 11, México, 19 de enero de 1993.

movimiento político en su conjunto. Pero este factor sólo podemos mencionarlo, como ya dijimos, en esta síntesis nos ocuparemos de imágenes y visiones centradas en las unidades productivas. Las últimas décadas han mostrado importantes movilizaciones campesinas, procesos de vigoroso crecimiento de movimientos campesinos en situaciones antes controladas por el Estado o por partidos, y redefinición de demandas. Sólo queremos indicar que un aspecto importante a explorar en esos procesos es la medida en que las capas no-incluidas del campesinado participan de ellos.

LOS ASALARIADOS

Dentro del esquema de inclusión-no inclusión, los asalariados ocupan un lugar especial. La idea de que el destino del agro latinoamericano está ahora ligado a un proceso que lo conecta con las formas más desarrolladas de capital colocaría a los asalariados en una situación de inclusión en un nuevo orden capitalista. Como ya dije, la ideología de esta nueva forma de conexión con el mercado mundial, a diferencia de la tradicional economía agroexportadora, incluye un componente de valorización de la mano de obra: la nueva relación no estaría destinada a basarse en la mano de obra barata y desprotegida²⁹.

29 Entre las fuentes utilizadas para esta sección han sido especialmente importantes las siguientes: LATORRE, Raul «Los grupos sociales del arroz en el Uruguay» en Diego Piñeiro, compilador *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo* Montevideo Ed. de la Banda Oriental, 1991, RIVERA A. Rigoberto y M^a Elena CRUZ *Pobladores rurales* Santiago de Chile CIA, 1984, PARE, Luisa *El proletariado agrícola en México. Campesinos sin tierra o proletarios agrícolas México Siglo XXI*, 1977, LLAMBI, Luis «Los obreros agrícolas en Venezuela», en M. M. Suarez, R. Torrealba y H. Vessuri *Cambio social y urbanización en Venezuela* Caracas Monte Avila, 1983, DEL CASTILLO, Laureano y Hugo RODRIGUEZ «Los trabajadores agrícolas de temporada», *Debate Agrario*, N° 11 Luna CEPES, abril-junio de 1991, SILVA, Alicia E. «De mujer campesina a obrera florista», en Magdalena León, compiladora *La realidad colombiana. Debate sobre la mujer en ALC* Bogota ACEP, 1982, REBORATTI, Carlos E. «Agribusiness y reestructuración agraria en la Argentina», en Elsa Laurelli y Javier Lindenboim, compiladores *Reestructuración económica global* Buenos Aires CEUR, 1991, GOMEZ, Sergio y Jorge ECHENIQUE *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización* Santiago de Chile FLACSO/AGRARIA, 1988, SILVA, Jose Graziano da «O 'bóia-fria' entre aspas e com os pingos nos is», Departamento de Economía Rural, Faculdade de Ciências Agronômicas, Campus de Botucatu-UNESP *A mao-de-obra volante na agricultura*, ob. cit., ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO *El trabajo en el mundo* Ginebra OIT, GOMEZ, César Jaime «La eficacia de la ley laboral en su aplicación al proletariado agrícola», en F. Leal y otros *El agro en el desarrollo histórico colombiano* Bogota Punta de Lanza, 1977, RODRIGUEZ, Daniel y Sylvia VENEGAS *De praderas a parronales* Santiago de Chile CBA, 1989, BENDINI, Monica *Empleo y cambio técnico en la fruticultura del Alto Valle, Neuquén* Neuquen UNC, 1992, BARRON, Antonieta «Estrategias de sobrevivencia de las familias jornaleras», *Jornadas del Campo*, N° 11, Mexico, 19 de enero de 1993.

Sin embargo, hay varios sentidos en que la experiencia de la expansión de la producción capitalista en el agro latinoamericano ha llevado a replantear la cuestión del proletariado agrario o, por lo menos, del asalariado agrario, y no necesariamente en el sentido de verlo en proceso de constituirse como un proletariado «agroindustrial» moderno

La etapa de desarrollo hacia adentro con reformas agrarias y capitalización habría traído consigo un cambio decisivo para la constitución de un proletariado el de la desaparición o pérdida de importancia de las formas no salariales de acceso a mano de obra dependiente, tales como el colonato guatemalteco, el huasipungo ecuatoriano o el inquilinaje chileno. Queda, sin embargo, por evaluar el grado de desaparición de esas relaciones o su reaparición bajo formas algo más contractuales a través del otorgamiento de parcelas a cambio de trabajo. Sin duda, la persistencia de condiciones «atrasadas» de uso de trabajo dependiente conserva vergonzosa vigencia. En su análisis del panorama laboral de 1993, la Organización Internacional del Trabajo plantea que «también en América Latina existe el problema del trabajo forzoso» e informa haber registrado más de 8 000 casos de «esclavitud blanca» en grandes haciendas brasileñas donde se hacen trabajos de desmonte

Un fenómeno más reciente que se ha subrayado insistentemente es el de la expansión en el trabajo rural de un asalariado no sólo sin tierra sino incluso no rural sino urbano o periurbano. Al mismo tiempo, habría disminuido la importancia relativa del trabajo semiproletario campesino. A esto hicimos referencia al mencionar el debilitamiento de la función de la parcela como proveedora de trabajadores dependientes. Sin embargo, aun cuando el salario ha perdido su peso relativo, seguiría siendo para los pequeños campesinos una significativa fuente de ingreso.

La constitución de un asalariado agrario con características propiamente proletarias se ve al mismo tiempo limitada por el predominio de las tareas transitorias y por las condiciones de explotación de la mano de obra.

Si nos preguntamos por la medida en que el actual desarrollo del asalariado agrícola ha generado el tipo de proletariado que en el modelo clásico se esperaba de los procesos de industrialización y capitalización, nos encontramos con que no se constituye una fuerza de trabajo con ocupación estable, contractualmente regulada de acuerdo con disposiciones laborales típicas del sector industrial clásico y con crecientes niveles de calificación. Llega a producirse un doble proceso que combina lo peor de dos mundos. En situaciones tales como la del trabajo estacional u ocasional es frecuente que no haya llegado a funcionar un aparato legal protector propio de la etapa del Estado de Bienestar y el fordismo y que ya empiecen a aparecer los

enfoques que, en nombre de las formas más modernas de producción, valorizan la inestabilidad bajo el manto de la flexibilidad y versatilidad laboral. El resultado neto es el mantenimiento o acrecentamiento de las condiciones de trabajo precario en el sector rural en lo referente a estabilidad y condiciones de trabajo.

Parece estar empezando a ocurrir, sin embargo, un curioso fenómeno: convertir la precariedad en norma, o sea, convertir en legales aquellas relaciones laborales antes consideradas «negras». Un ejemplo de esto es la constitución de llamadas cooperativas de trabajo que regularizarían la actuación de los tradicionales enganchadores y limitarían la responsabilidad patronal de las empresas.

El proceso de capitalización agraria —y, aun más, el desarrollo de agroexportaciones recientes— parece haber traído consigo un aumento en la proporción de trabajadores transitorios. Hay varios procesos específicos que vale la pena señalar.

Es importante tener en cuenta que el uso de mano de obra transitoria, aun si tiene una base en las características del proceso de producción, no se explica sólo por este. En el caso de la fruticultura chilena, se ha demostrado que se contratan transitorios en un número mucho mayor de lo que correspondería de acuerdo con la estacionalidad productiva y un número de permanentes mucho menor.

Es corriente que el cambio tecnológico aumente la transitoriedad en lugar de disminuirla. Esto se debe a la suma de dos fenómenos. Por un lado, se mecanizan tareas que corresponden a períodos que no son de pico, tal como ocurre habitualmente con la tractorización. A su vez, otros cambios tecnológicos traen consigo un aumento en el rendimiento por hectárea, lo que aumenta el volumen de la cosecha y requiere por eso un incremento de los transitorios. El resultado de ambos procesos es un aumento en el porcentaje de transitorios en tanto bajan los permanentes y aumentan los transitorios. Este proceso puede ocurrir también sin disminuir el número de permanentes si es que lo acompaña una expansión suficiente de la superficie cultivada.

Al mismo tiempo, existen también estudios de situaciones en las cuales el cambio tecnológico trae consigo fenómenos que podemos llamar de desestacionalización parcial. Con esto hacemos referencia a casos en los cuales algunos de los picos estacionales se atenúan a la vez que algunas tareas se distribuyen a lo largo de períodos mayores pero sin llegar a generar una desestacionalización completa. Los picos son menos marcados y también lo son las caídas de ocupación.

Algunas de las tareas agroindustriales han dado lugar al crecimiento del trabajo femenino en las unidades capitalistas e incluso a la incorporación de niños. Este sería otro factor que contribuiría a la precarización de la actividad asalariada agropecuaria.

Ha sido corriente que el trabajador rural se encuentre en una situación de minusvalía en cuanto a la reglamentación de sus activi-

dades e incluso a la aplicación si es que las reglamentaciones existen. En el caso de los transitorios es corriente, si bien no general, que haya ausencia de normas en cuanto a su contratación.

Es claro que el desarrollo de la explotación capitalista en el campo genera la necesidad de mano de obra asalariada, pero es aún verdad en muchas situaciones que los principales demandantes de mano de obra asalariada siguen siendo los sectores campesinos y de pequeña empresa capitalista. También en el caso de las empresas asociativas emergen complejas situaciones salariales con no miembros. Resulta natural entonces preguntarse qué tipo de empleador ofrece condiciones menos precarias a los asalariados rurales. Una primera respuesta provisional a esta pregunta parece indicar que las empresas mayores y más capitalizadas ofrecen condiciones que se alejan menos de las condiciones legalmente reguladas si bien no alcanzan a cumplir plenamente con los requisitos jurídicamente establecidos. Existen también testimonios que indican que la sustitución de la relación directa con un patrón no alejado del proceso productivo por la organización pautada por técnicos contratados puede generar un tipo de organización del trabajo más pesada y menos negociable para el trabajador.

Sin duda, si toda esta discusión está ligada al desarrollo de una fuerza de trabajo en condiciones de cambio tecnológico, resulta especialmente pertinente el tema de la calificación. La cuestión de la calificación en el trabajo agrícola es a la vez compleja y, según mi conocimiento, poco estudiada. Es claro que las tareas agrícolas tradicionales tienen un componente de oficio no muchas veces explicitado. El desarrollo de la tecnología ligada al proceso de capitalización agraria plantea los mismos temas que surgieron en el desarrollo industrial: ¿el camino del oficio al trabajo industrial es un camino de calificación o de descalificación? Esta pregunta se ha visto modificada más recientemente con el desarrollo de una nueva etapa de tecnología y organización empresarial que cambia las características de la calificación industrial. Parecería claro que en el sector agrario el proceso de tecnificación va constituyendo fracciones de asalariados con mayor necesidad de conocimientos técnicos y educación formal, si bien no es fácil hacer un balance cuantitativo en cuanto a la medida en que la adquisición de esos elementos represente una ganancia o una pérdida de calificación con respecto a los componentes del viejo oficio de agricultor (o ganadero).

Un indicador aparentemente tan simple como el tiempo de aprendizaje requerido para cumplir una tarea necesita, para poder hacer comparaciones, estudios que en mi conocimiento no están disponibles. El análisis del proceso de calificación también requerirá analizar en qué forma se incorpora al conjunto de la fuerza de trabajo agrícola el personal técnico de calificación media y alta cuyo papel crece con la capitalización. El desconocimiento del tema de la calificación se des-

taca de manera especial si pensamos en un tipo de trabajador particularmente poco estudiado el trabajador —peón o encargado— de establecimientos extensivos con poco personal, cuyas actividades, menos pautadas por un proceso rutinario de trabajo, han experimentado también variaciones significativas

A propósito de las nuevas condiciones en que se desenvuelven los asalariados rurales, varios temas se abren el de la medida en que los asalariados transitorios constituyen ciclos de trabajo rural-urbanos muy distintos de los clásicos del trabajador estacional agrario, el de la medida en que la participación en cadenas productivas más integradas puede conectarlos con capas más integradas y organizadas del proletariado o más bien continúan reproduciendo la condición de trabajador sin tierra y que busca acceso a ella Parece claro que el capitalismo agrario no ha creado un proletariado moderno si no es en lo referente a fracciones más o menos reducidas del conjunto de los asalariados

En cuanto al balance general acerca de la medida en que la capitalización ha creado o no un mayor número de ocupaciones asalariadas, es claro que existen factores que se mueven en direcciones contrastantes y que hay cambios recientes que requieren más tiempo para manifestarse El balance general para el continente, estimado a partir del empleo agrícola moderno, da como resultado una disminución porcentual, si bien con grandes variaciones nacionales, inclusive entre países con similares porcentajes de ocupación agrícola

Un estudio ha mostrado la existencia de un ciclo en cuanto a la creación de empleo en la agricultura capitalista en expansión a un primer momento de incorporación de personal, tanto por expansión de superficie como por diversificación de tareas, seguiría una disminución por mecanización

También aquí la exploración de las experiencias organizativas intensas —por ejemplo en Brasil y algunas zonas de Perú o Argentina— es necesaria para cualquier análisis de construcción de identidades Un tema central a explorar es el de la medida en que la participación en actividades agroindustriales genera o no una integración entre asalariado agrario y proletarios de las etapas industriales Hay experiencias contrastantes al respecto, si bien entiendo que predomina la desconexión

LOS EMPRESARIOS

Tal como antes planteamos, la visión de un agro capitalizado y vinculado con el funcionamiento de complejos agroindustriales es compatible con distintos tipos de unidades capitalistas y pequeño-burguesas o familiares capitalizadas El elemento fundamental para caracterizar al sector empresario es precisamente su capacidad de invertir capital de acuerdo con el proceso de modernización ligado a un complejo

circuito que lo rodea «por atrás» y «adelante» Así como la agroindustria tradicional se vio asociada a la imagen del gran complejo productivo —la plantación—, en los influyentes estudios de la década del sesenta se señalaron avances transnacionales sobre la tierra, aun cuando se ponía el énfasis en cómo la agroindustria, en particular, se conectaba con unidades de diversa dimensión pero o ya capitalizadas o dotadas de cierta propensión a la capitalización, marginando de esa forma a productores campesinos Más recientemente se han destacado casos de extensión de unidades productivas hacia otros eslabones el circuito Tal como lo señala la tradición interpretativa europea y norteamericana, la dominación del capital se expresa muy frecuentemente a través de la subordinación de productores o empresarios agrícolas medianos

Como ya señalamos, podría llegar a interpretarse que en muchos países de América Latina la etapa del desarrollo hacia adentro y del reformismo creó las condiciones para una generalización de las unidades medianas A este proceso se le ha llamado «medianización» Sin embargo, no es esta la única visión difundida acerca del proceso y grado de cambio de la estructura agraria latinoamericana, ni tiene por qué existir sólo una pauta estructural A la vez que existe la imagen de la «medianización», hay también muchas referencias a la concentración

Una primera versión de esta imagen está ligada a la interpretación del cambio tecnológico que acentuó la llamada modernización conservadora o excluyente y que tendió a enfatizar la concentración no sólo con respecto a las capas campesinas sino incluso dentro del mismo sector empresarial En tanto se subrayaba que la modernización requería el control de recursos significativos de capital y economías de escala en cuanto a tierra, se esperaba que fueran los grandes los que pudieran modernizarse Más recientemente, fenómenos ligados a la expansión de la producción para exportación señalaron la dinamización e incluso la constitución de enormes unidades de explotación del alcance de los viejos latifundios y plantaciones con desplazamiento de unidades menores

Haremos una revisión de las dos imágenes la de la medianización y la de la concentración, y trataremos de ver hasta dónde son, en efecto, contrastantes³⁰

30 Materiales para la discusión que sigue se encuentran en ORMACHEA, Enrique «Mitos y realidades de la sociedad rural boliviana», *Debate Agrario*, N° 13 Lima CBPES, enero-mayo de 1992, GUIMARAES MORAES, Plinio «El poder político y las grandes propiedades terratenientes en Brasil», *Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política*, Buenos Aires, 1991, MARTINE, G. *Fases e faces da modernização agrícola brasileira* Brasília IPLAN, 1989, SORI, B y J WILKINSON «Processos sociais e formas de produção na agricultura brasileira», en B SORJ y M H TAVARES de Almeida, organizadores *Sociedade e política no Brasil pos 64* Sao Paulo Brasiliense, 1983, GÓMEZ, S y J ECHENIQUE *La agricultura chilena*, ob cit, RIVERA, R «La transición agraria en Chile Cambios en la estructura social», Seminario Internacional

Hay una visión de acuerdo con la cual el fenómeno distintivo de la expansión capitalista de las últimas décadas habría sido el fortalecimiento de explotaciones medianas, mayores que las campesinas no capitalizadas y menores que los latifundios tradicionales. Este fortalecimiento habría estado ligado a la fragmentación de grandes propiedades a través de ventas, herencias o reformas agrarias. Precisamente los requerimientos de una mayor inversión de capital por hectárea habrían empujado en la dirección de retener volúmenes menores de tierras pero que fueran especialmente aptas. A su vez, la tecnología que se iba extendiendo no tenía requerimientos muy fuertes de economías de escala, y las políticas estatales —en particular los créditos con interés negativo y el papel de las instituciones estatales de generación y difusión de tecnología— habrían hecho posible el acceso al capital a explotaciones con dotaciones no muy significativas de tierra, incluyéndose así la capitalización de empresas de origen campesino. Esta imagen se completa, en países con viejas capas de familiares capitalizados, como Uruguay o Argentina, con la de la crisis de esas empresas familiares provenientes de etapas previas de acumulación, que no llegarían a incorporarse al nuevo proceso de capitalización. En este sentido, el proceso de medianización dentro del sector empresario podría acercar este a la forma del rombo al achicarse tanto la cúspide como la base. Estamos dejando de lado, por ahora, la distribución de tierra y capital entre el sector empresario y el campesino.

A esta diferencia en cuanto a magnitud de la empresa se le asocia habitualmente la existencia de una relación diferencial con la agroindustria

«La agricultura latinoamericana. Crisis, transformaciones y perspectivas», Punta de Tralca, Chile. GIA/CLACSO, 1º al 4 de setiembre de 1988, BAUMEISTER, E. «Elementos para actualizar la caracterización de la agricultura centroamericana», Managua, 1991 (mimeo). ARCHETTI, E. «Estructura agraria y diferenciación campesina en la sierra ecuatoriana», *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol 9, N° 1, enero-abril de 1986. CHIRIBOGA, M y otros. *Ecuador Agrario*. Quito. El Conejo, 1984, BARSKY, O. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito. CEN, 1984, MURMIS, M, compilador. *Clase y región en el agro ecuatoriano*. Quito. CEN, 1986, RELLO, F. *Burguesía, campesinos y Estado en México. El conflicto agrario de 1976*. Ginebra. UNRISD, 1987, PALAU, T, R. FOGEL y R. CANESE. «Las políticas económico-sociales en el marco de la crisis. Ensayos, demandas y prospectivas en el caso paraguay», en *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, 4. *Los actores socioeconómicos del ajuste estructural*. Buenos Aires. CLACSO, 1989, PALAU, T y María V. HEIKEL. *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola*. Asunción. BASE/PISPAL, 1987, EGUREN, Fernando. «Sociedad rural, el nuevo escenario», *Debate Agrario*, N° 13. Lima. CEPES, enero-mayo de 1992, PINEIRO, D, compilador. *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*. Montevideo. CIESU-Banda Oriental, 1991, RODRIGUEZ, J E. «Políticas estructurales, desarrollo tecnológico y concentración de la producción de la agricultura venezolana», *III Congreso de Sociología Rural*, Neuquén, 1990, BARSKY, O, compilador. *El desarrollo agropecuario pampeano*. Buenos Aires. INDEC/INTA/ICA, 1991, BASUALDO, E M y M. KHAVISSE. *El nuevo poder terrateniente*. Buenos Aires. Planeta, 1993, MALETTA, Hector. *Los agricultores medianos en América Latina. Elementos para una evaluación comparativa*. Roma. FAO, 1984.

y el complejo agroindustrial mientras las explotaciones mayores irían desde la participación directa en el complejo hasta vínculos con menor grado de asimetría, los medianos y pequeños campesinos se encontrarían en situaciones de mayor debilidad estructural. Vale señalar que a partir de las empresas medianas se desarrollaron también eslabones no agrarios del circuito y que, como comentaremos más adelante, tendrían que enfrentar ahora problemas tanto en su calidad de productores como en los eslabones agroindustriales cooperativos o asociativos por ellos desarrollados.

Creo entonces que la imagen prevaleciente, no sólo en América Latina, es la de un eslabón agropecuario mucho menos concentrado que el resto del circuito. Se ha señalado esto como característica de este segmento, en tanto se lo ve como el eslabón que está más cerca de la competencia perfecta enfrentado o conectado con eslabones en que predominan formas oligopólicas o, por lo menos, más concentradas.

La imagen de la medianización combina varios componentes. Hay un componente ligado a la distribución de la tierra que, eventualmente, podría ampliarse también hacia la distribución del capital. Me refiero a la imagen de un crecimiento del volumen y porcentaje de tierra (y/o capital) controlados por empresas de nivel medio. En segundo término, aparece la idea de que estas unidades de nivel medio provienen de diversos procesos, fundamentalmente, de la subdivisión y achicamiento de unidades territoriales mayores que al disminuir en volumen de tierra aumentan su intensidad de capital, del crecimiento y capitalización de unidades de origen campesino que, a veces, siguen un camino *farmer* incorporando más capital que trabajo, mientras otras siguen un camino capitalista más convencional. Al mismo tiempo, existiría capital de magnitud media, en gran parte local y muchas veces ligado a distintos eslabones del sistema o a capas técnicas, que iniciaría actividades en el sector.

Si retomamos la referencia a la distribución de la tierra (y/o capital), se abre una discusión acerca del alcance de este fenómeno de medianización en el conjunto de la distribución. O sea, hasta dónde llega su peso cuantitativo en el conjunto de la estructura agraria.

Tomando datos agregados para el continente y considerando el peso de los países con grandes mayorías campesinas, parecería que aun de darse una medianización dentro del sector empresario, sigue siendo válido hablar de concentración en tanto el sector empresario en su conjunto iría controlando más recursos con el paso del tiempo, revirtiendo una tendencia que vendría de la época anterior. No obstante, no habría una caída en el número de explotaciones campesinas sino básicamente una baja en el tamaño medio de estas. Lo excepcional sería el caso de «rombos completos» antes mencionados.

A su vez, si miramos al sector empresario, la presencia de una gran faja media no niega que existan también grandes concentraciones de tierra y capital

Las referencias a la concentración tienen, a veces, dos aspectos distintos por un lado, hacen mención al avance del sector empresario en su conjunto, pero, por el otro, tratan de llamar la atención sobre el fenómeno de mantenimiento y aun de reconstitución de unidades de gran magnitud, incluyendo un proceso que en México llegó a ser denominado proceso neolatifundista. De acuerdo con este enfoque, la entrada en el sector habría sido muchas veces severamente restrictiva quedarían ahora subsectores agrarios modernos fuertemente concentrados y en manos de grandes capitalistas con acceso significativo a tierra. Es en este contexto que se discute también el desmantelamiento o reformulación de las reformas agrarias —por ejemplo, en Perú o México— como ligadas o no al hecho de que las grandes empresas quieran controlar directamente más tierras.

Existen varios casos en los cuales hay referencias a la constitución de empresas de gran magnitud territorial. Mencionemos desde ya la dificultad de evaluar la magnitud de las empresas en términos de su control de capital en una época en que el capital llega a ser un componente del patrimonio, en algunos casos, más significativo que la tierra. No obstante, existen casos de empresas modernas en las que irían juntos la magnitud territorial y la capitalista, sobre todo en expansiones de frontera en Paraguay o Brasil. En otra escala territorial, pero con el agregado del papel de la irrigación, tendríamos referencias a gran propiedad y, sobre todo, a crecimiento de esta en México, en Perú, en Bolivia. En Uruguay se habla de una leve concentración.

Al hablar de este asunto queda planteado también el tema de la medida en que la gran propiedad territorial sigue constituyendo un elemento con poder decisivo en el sistema. Aun con una respuesta positiva a esta pregunta, se abren dos posibilidades con respecto a su relación con el complejo agroindustrial. Nos podemos preguntar si se trata de casos de propiedad territorial ajena a los complejos, de unidades productivas que son parte del complejo o están parcialmente controladas por otros eslabones de este, o de unidades que han armado el complejo a partir de su propio poder y sus propias características territoriales. A su vez, es corriente que empresas con grandes propiedades de tierras que no se definan por su centralidad en el complejo agropecuario propiamente dicho tengan participación en otros sectores del capital.

Sin embargo, es pertinente preguntarse qué alcance mantiene la gran propiedad territorialmente en países de América Latina. ¿Hasta dónde se han constituido nuevos latifundios, de carácter más o menos capitalista? ¿Hasta dónde, si es que persisten o se han formado más

recientemente esas grandes propiedades, tienen capacidad para plantear condiciones restrictivas al «centro de órdenes» agroindustrial?

Es central, para esto, evaluar la medida en que el mantenimiento o la reconstitución de la gran propiedad tengan que ver con la presencia en el eslabón agropecuario del mismo capital presente en otros eslabones del complejo. Un fenómeno que llamó la atención hace ya años fue la deliberada ruptura de la tradicional forma «plantación», esto es, del papel del gran capital en el eslabón agropecuario mismo. El caso del banano es paradigmático en este sentido. Parecería que en Paraguay, especialmente, ha habido casos de expansión hacia el cultivo. Se cita también como característica del complejo mundial cárnico una política de apropiación de las fuentes mismas de producción.

Hay ejemplos también del fenómeno de expansión hacia eslabones no agropecuarios por parte de quienes controlan el eslabón agropecuario, como fruta en Chile o Argentina o leche en Colombia o Uruguay, a partir de empresas agrícolas de magnitudes muy diversas según los casos.

Es verdad, asimismo, que el tema de la propiedad territorial —en particular el de la gran propiedad— tiene que ser tratado también en conexión con el papel de la tierra misma como reserva e imán de valor. En dos contextos aparece este tema. En un caso se trata de la utilización de la tierra como bien especulativo. En este terreno es interesante señalar que algunas de las oportunidades especulativas más marcadas tienen que ver precisamente con las perspectivas de valoración de tierras por su vinculación actual o potencial con el complejo agroindustrial. Recordemos que el complejo no es sólo un complejo productivo sino también un complejo financiero para el cual la ganancia por valoración de la tierra puede tener un papel muy significativo.

Tengamos presente también que el tema de la renta sigue vigente en el capitalismo a través de la existencia del arrendamiento capitalista³¹, con diversos arreglos contractuales, caso este que no necesariamente implicaría un problema de utilización improductiva de la tierra.

Otro contexto en el que aparece la cuestión del papel de la tierra no subordinada a la capitalización productiva es el que tiene que ver con las formas extensivas de producción que, por lo general, implicarían un menor grado de integración con el complejo agroproductivo o, por lo menos, una integración menos rígida. Creo que este es un punto que merece cierta atención en tanto en él se concentra una multiplicidad de problemas. En general, aparece conectado con la producción ganadera. Existen, al respecto, dos problemas recurrentes en países de distintas características. Uno de ellos tiene que ver con la persistencia

31 BESKOW, Paulo Roberto *O arrendamiento capitalista na agricultura*. Sao Paulo-Brasilia: Hucitec, 1986, RIVERA, Rigoberto «Desarrollo capitalista y medierías en Chile», *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 10, N° 1, enero-abril de 1987.

de formas tradicionales de producción que no tomarían en cuenta posibilidades tecnológicas rentables. El otro tiene que ver con la ocupación de grandes volúmenes de tierra con baja producción por hectárea en situaciones de gran presión demográfica.

Pero hay, además, un tercer aspecto que me gustaría dejar planteado y que tiene que ver con la concepción de la relación entre tierra y capital en la empresa moderna capitalizada. Creo que merecen más atención prácticas productivas que, si bien incluyen un componente de inversión de capital, no alcanzan grandes valores por unidad de superficie. Esas prácticas presentan dos notas significativas: la importancia del manejo y cierta flexibilidad productiva en cuanto a cambio de productos, sin gran inmovilización de capital. Precisamente, en esta época de revalorización de la flexibilidad y la versatilidad, vale la pena reconsiderar caminos de capitalización y conexión con el circuito agroindustrial que no sigan estrictamente las fórmulas consumidoras de capital y energía más típicas de los complejos.

Planteemos finalmente un problema que creo requiere más atención si lo que analizamos es la extensión del capitalismo: capitalizarse no es sólo quedar incluido en un sistema dinámico sino también quedar incluido en un sistema con crisis y con destrucción de unidades. Como señalamos antes, hay en la concepción que diferencia a campesinos de empresarios no sólo la dimensión que tiene que ver con la incorporación de tecnología o capital y el predominio del cálculo de rentabilidad, sino también una dimensión que tiene que ver con la visión de exclusión-inclusión en un sistema social moderno. Esto lleva a cierta imagen en la cual los incluidos están, de alguna forma, instalados en la modernidad capitalista y han llegado para quedarse. Esta imagen se refuerza con la visión según la cual la inclusión ha sido reforzada por políticas estatales que favorecen la incorporación de capital y de las unidades que incorporan capital.

Las políticas de ajuste crean un marco contradictorio con respecto a este problema. Si bien, por un lado, políticas de retracción estatal y de apertura tienen que crear problemas a sectores capitalistas ya incluidos, por el otro, se plantea que la eliminación del sesgo antiagrario puede favorecer a quienes han adquirido las pautas capitalistas.

Creo que es importante que nos acerquemos al sector llamado empresario planteando también aquí el problema de la viabilidad. No es adecuado pensar que las crisis y los problemas se limitarán a los no incluidos en la capitalización, también los que ya son empresarios pueden ser afectados por crisis. La disminución en el número de productores empresarios en los países capitalistas ricos, aun cuando protejan a sus agricultores, es un punto de referencia que tienen presente los actuales partidarios del ajuste y la apertura: la desaparición de empresas como acompañante de la modernización ha sido planteada oficialmente en la Argentina.

Al mismo tiempo, el actual proceso de agroindustrialización es visto también como un proceso de redefinición de actividades de unidades empresarias en dos sentidos por un lado, en cuanto a productos. Tal como señalamos, el énfasis en los productos no tradicionales lleva a veces a sugerir cambios de actividades que suponen tecnologías y usos de recursos que implican modificaciones casi totales de la organización productiva de la empresa a propósito de productos de perspectivas muchas veces inestables. Las propuestas acerca de cambio de productos se expresan, en general, en recurrentes llamados a la adopción de producciones «alternativas» como respuesta a los problemas de exportaciones tradicionales ligados tanto a las políticas internas como a los precios internacionales. Pero, además, se plantea que más allá de la modernización tecnológica de las últimas décadas, ha llegado el momento de una modernización tecnológica de un nivel cualitativamente distinto, paralela de algún modo al cambio tecnológico de las industrias de punta³². En algunos casos se señala que este cambio tecnológico deberá incluir cierto grado de procesamiento en el establecimiento agropecuario mismo, tema este que requiere especial atención en el contexto del desarrollo de la agroindustria y los complejos agroindustriales.

No faltan los problemas ligados al desplazamiento de productos para el mercado interno y el retroceso de exportaciones tradicionales, incluso algunas consideradas no tradicionales hace algunos años, como ciertas oleaginosas.

Es posible preguntarnos entonces a qué tipo de agentes empresariales pueden afectar negativamente los desarrollos vigentes. Podemos acercarnos a ese problema a partir de dos puntos de referencia: uno, ligado a la magnitud empresarial o capitalista de los agentes, el otro, vinculado a su conexión con determinados productos o regiones.

En cuanto al primer punto, esto es, a las perspectivas de distintos niveles de capitalistas, hay un primer aspecto a debatir y esclarecer acerca de la escala de las empresas que se mostraron más capaces de participar en la modernización tecnológica capitalista de las últimas décadas, pero hay más de una situación en la cual las empresas más pequeñas no han podido asumir los cambios requeridos. Habría entonces una propensión diferencial a la crisis por parte de las empresas de distinta magnitud. La extensión de la crisis a su vez tendría que ver con la medida en que el agro hubiera seguido un camino en el que predominara la medianización o el fortalecimiento de las empresas más grandes.

Vale la pena, sin embargo, tomar en cuenta que en procesos de ajuste y apertura, con o sin desarrollo de zonas económicas regionales

32 REVEZ, Bruno «Liberalismo, modernización y reinserción en la costa», *Debate Agrario*, N° 13 Lima CEPES, enero-mayo de 1992.

supranacionales, el producto y la región, de haber una asociación entre ambos, son los que tienen un papel decisivo en la situación de crisis, que puede afectar a empresas de muy distinta magnitud. Precisamente la mayor integración en un circuito capitalista problematiza también el destino de muchos de los «incluidos», esto es, de empresarios.

Siempre respecto a los distintos tipos de empresarios, es una tarea importante explorar sus formas organizativas y de acción, tarea ajena a este trabajo. Mencionaré sólo tres aspectos que creo complementarios de lo que venía indicando. Ante todo, vale la pena explorar la medida en que se produce o no consolidación de entidades que reúnan a capitalistas y pequeño-burgueses. Segundo, observar no sólo los reclamos propios de estas capas que, como muchas veces se ha señalado, implican demandas ligadas a intereses específicos, sino también el ambiguo alcance de esas demandas que pueden poner en cuestión aspectos importantes del sistema enfrentándose no sólo con avances campesinos sino también con políticas de ajuste y, finalmente, explorar la contradicción que puede surgir entre, por un lado, capas altas de los empresarios más comprometidos con la retórica del ajuste y con sus posibilidades de participación en los grupos económicos favorecidos y, por el otro, las asociaciones más ligadas a intereses inmediatos de los empresarios sectoriales.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA CONEXIÓN CON LOS CAI

Al llegar a este punto queremos sólo presentar algunos temas y problemas que aparecen en la literatura acerca de la conexión del eslabón agrario con el complejo, o sea con ese circuito eslabonado que le otorgaría a la producción agraria un papel más importante en el proceso de desarrollo y, a la vez, un papel más subordinado. Introduciremos algunos aspectos de la cuestión de la calificación que, creemos, requieren consideración especial dentro del contexto de reestructuración-desestructuración que estamos considerando.

Comentaremos luego algunas dificultades de delimitación y problemas metodológicos que se plantean al asumir el programa de investigar el sector agrario situándolo dentro de ese marco que lo rodea. Recordemos que, en su sentido amplio, el complejo no es sólo un eslabón agroindustrializador sino que incluye también eslabones tales como el aprovisionamiento de insumos, la financiación o la distribución que pueden ser ejercidos por muy distintos tipos de unidades económicas³³.

33 Además de materiales ya citados, agregamos algunas referencias utilizadas en este punto: MORALES ESPINOZA, Agustín «Efecto de las medidas de ajuste económico sobre el sector agro-alimentario venezolano», Seminario «La sociedad rural latinoamericana hacia el siglo XXI», Quito CEPLAES, 1992, CEPAL *Empresas transnacionales en la industria de ali-*

La difusión inicial de la problemática de los complejos representó a la vez una propuesta en cuanto a método de trabajo y en cuanto a la interpretación de los factores que creaban «problemas» en el agro latinoamericano. Uno de los investigadores latinoamericanos que más fuertemente planteó la necesidad de estudiar al sector agrario dentro de una cadena agroalimentaria, Gonzalo Arroyo, señaló en sus escritos que, al ser tan decisivo el papel de los otros eslabones del circuito ligados fundamentalmente a las compañías transnacionales, el grueso de los estudios rurales de la década del sesenta habían estado descaminados al centrar su atención en problemas de tenencia de la tierra o reformas agrarias. En su enfoque, las corporaciones transnacionales de la cadena agroalimentaria aparecían como las grandes fuerzas decisorias del agro latinoamericano. Los trabajos de Arroyo, así como el influyente estudio de Feder sobre el Imperialismo Frutilla, estaban orientados fundamentalmente a mostrar y denunciar la distorsión en el desarrollo agrario que imponían esas empresas de dimensión mundial. Distorsiones que tenían que ver tanto con el tipo de productos que favorecían, provocando inseguridad alimentaria y transformaciones negativas en las pautas de consumo, como con los efectos sobre las unidades

mentos El caso argentino cereales y carne Santiago de Chile NN UU, 1983, ARROYO, Gonzalo, Silvio GOMES DE ALMEIDA y Jean Marc VON DER WEID «Transnational Corporations and Agriculture in Latin America», *Laru Studies*, vol IV N° 2, Toronto Laru, 1981 MULLER, Geraldo *As relações micro macro e industria agricultura, o poder economico e a pesquisa em ciencias sociais* Araraguara UNESP, 1989, FRIEDMANN, Harriet «Distance and Durability Shaky Foundations of the World Food Economy», Toronto, 1990 (mimeo), GIACCARRA, Norma «Campesinos y agroindustrias en los tiempos del ajuste», Buenos Aires, 1993 (mimeo) SERVOLIN, Claude *L'Agriculture moderne* Paris Ed du Seuil, 1989 BECKFORD, George *Persistent Poverty Underdevelopment in Plantation Economies of the Third World* London Oxford, U P, 1972, SENGHAAS, Dieter *Von Europa lernen* Frankfurt am Main Suhrkamp, 1982, RAMA, Ruth «Las empresas transnacionales y la agricultura en países en desarrollo El caso de México», *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol 9, N° 2, mayo-agosto de 1986, SORJ, Bernardo y John WILKINSON «Apropiacionismo x substitutionismo Um novo enfoque sobre a industrialização da agricultura», Seminario Internacional «La agricultura latinoamericana Crisis, transformaciones y perspectivas» Punta de Tralca, Chile GIA/CLACSO, 1° al 4 de setiembre de 1988, BARROS NOCK, Magdalena «Agroindustrial Production in Mexico The Case of Frutland Vegetables», *Research Seminar on rural Development* The Hague ISS, 1992, GUTMAN, Graciela y Silvio FELDMAN «La industria aceitera en la Argentina Un caso de expansión orientada al mercado mundial», en *Proceso de industrialización y dinámica exportadora Las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina* Buenos Aires CEPAL, 1989, FRITSCHER M, Magda y Cristina STEFFEN «La agricultura mexicana en la novena década Un destino incierto», en Alejandra Massolo y otros *Procesos rurales y urbanos en el México actual* Mexico UAM, Iztapalapa, 1991, PASTORE, Rodolfo y Miguel TEUBAL «Articulaciones agroindustriales en el complejo cervicero», *Desarrollo Económico*, vol 31, N° 124, enero-marzo de 1992, COSTA M, Nair *A industrialização de agricultura e a nova estrutura de classe no campo brasileiro O caso de Minas Gerais* Belo Horizonte UPMG, 1990, BITTENCOURT DE ARAUJO, Ney, Iván WEDEKIN y Luiz Antonio PINAZZA *Complexo agroindustrial O «Agribusiness» brasileiro* Sao Paulo Agroceres, 1990

productivas entre las cuales se acentuaba la marginación de las unidades campesinas. Antes aun de estos estudios existió también la crítica a la economía dependiente controlada por el gran capital agroindustrial, sea bajo la forma de plantaciones enclave, sea bajo la forma más estructural de las llamadas economías de plantación.

Creo que en trabajos recientes de sociólogos de raíz crítica se encuentra una visión mucho más positiva de la influencia de la agroindustria que acentúa sobre todo su capacidad de promover el desarrollo de la producción. En gran medida es vista como la fuerza que puede romper el estancamiento. Es verdad que en el período intermedio entre los estudios de Arroyo y los actuales se dieron cambios político-económicos de gran significación para esta revaloración del desarrollo de las fuerzas productivas. Es verdad también que resulta corriente que se plantee que la modernización tiene dos caras y no se omitan sus rasgos negativos para importantes capas agrarias. Importa tener presente, además, que algunas de las preocupaciones iniciales acerca de la extranjerización de todos los eslabones no agrarios no se han verificado, aun cuando haya avanzado la mundialización en el circuito de los alimentos y las fibras.

Una de las características de los complejos y agroindustrias que queda establecida es precisamente su variedad. La longitud y diversidad interna de las cadenas replantea el problema del control en tanto existen «centros de órdenes» situados a cierta distancia de los eslabones agrarios y otros cercanos a estos. El análisis de la variedad en la naturaleza de los eslabones requiere un complejo estudio de la trama decisoria involucrada en diferentes casos y replantea también el problema general de la capacidad de decisión con que puede contar el eslabón agrario. Es muy frecuente encontrar una asimetría de poder entre el eslabón agropecuario y los otros.

Aquí existen interesantes estudios para explorar las diferentes situaciones de subordinación. Se ha formulado el principio general de que el eslabón agrario es casi siempre el que está más cerca de la competencia perfecta y, por ello, requiere medidas especiales de protección. Es claro que desde la agricultura de contrato hasta los casos en que productores agrarios pueden comprar y vender en mercados relativamente abiertos, existen situaciones intermedias como aquellas en las que si bien hay relación directa con los procesadores y/o proveedores de insumos, el producto ligado a la cadena no representa el producto principal de la unidad productiva o esta tiene oportunidad de orientarse hacia otro producto. También se ha señalado la importancia del peso que tiene el producto agrario en el conjunto de la operatoria de la cadena.

Como es de esperar, la naturaleza social y la magnitud empresarial de los agrarios en relación a los otros eslabones es factor determinante. Señalemos, sin embargo, que también se plantea a veces que la natu-

raleza misma del eslabón tiene un papel de gran fuerza, tanto en casos en que hay separación de la propiedad entre distintos eslabones como en casos de coincidencia así como ha habido una tendencia a ver el eslabón agrario subordinado al de procesamiento, más recientemente se ha otorgado peso decisivo primero a la comercialización final y luego a la distribución en tanto red de servicios

Se ha dicho que el complejo agroindustrial es el negocio de mayor magnitud en el mundo. Dentro de ese complejo existen oportunidades de dinamización para participantes situados en distintos eslabones: el funcionamiento mismo de nuestra agricultura depende en parte del circuito mundial. Por eso mismo, queremos revisar ahora algunos problemas que hoy experimentan nuestros países en su vinculación con ese circuito.

Lo primero que se advierte en cuanto a posibles efectos negativos es que la internacionalización del circuito agroalimentario y de producción de fibras, en algunos casos, implica directamente la desaparición de productos tanto para el mercado interno como para el externo. Esta desaparición ocurre a través de varios procesos. Uno de ellos es el de la especialización de los CAI en la distribución a nivel internacional de productos que estaban siendo producidos localmente en el Tercer Mundo y que son reemplazados por el mismo producto generado en países centrales, como ocurrió en el muchas veces señalado caso del complejo del trigo. También se verifica el problema de la sustitución de productos locales por importados (granos o tubérculos tradicionales por trigo). Otro de los efectos es la sustitución, sea por productos sintéticos (azúcar), sea por productos vegetales o animales generados en países centrales (carne y oleaginosas) o la especialización de los países dependientes en variedades de menor valor. En el caso de la carne se ha pensado no sólo en dejar la producción de carne de peor calidad en los países del Tercer Mundo, sino también en generar algo así como «el novillo internacional» de alta calidad ligado a los países ricos como productores y consumidores.

La preeminencia de los eslabones no agrarios de los complejos puede expresarse también en el desplazamiento del producto agrario localmente producido, pero con mantenimiento de otros eslabones como, por ejemplo, la elaboración de materia prima importada en el país dependiente.

Al mismo tiempo, muchas de las agroindustrias se establecieron en un período en el cual el Estado las promovió y los eximió de cargas impositivas. Las actuales políticas de ajuste y apertura abren para algunos de estos complejos dos posibilidades: una, la de crisis por pérdida de esas ventajas, o, tal como se plantea en Brasil, el que el mantenimiento de los complejos tenga lugar por concentración en ellos de las medidas de fomento que antes el Estado distribuía más ampliamente.

No olvidemos tampoco que el complejo mismo puede ser el resultado de decisiones geopolíticas sujetas a cambios radicales, tal como ocurrió en la relación entre Uruguay y Taiwán

Otro aspecto decisivo en el actual contexto de privatizaciones es el de la forma de rearmado de los circuitos en los que el Estado desempeñaba —y a veces aún desempeña— un papel decisivo. Uno de los efectos específicos que puede tener el retiro del apoyo estatal y la apertura con respecto a complejos y agroindustrias es el debilitamiento y aun desaparición de eslabones más débiles que habían quedado en manos de cooperativas, asociaciones o capitales locales menores.

Finalmente, señalemos que en el análisis de estos complejos a nivel internacional se ha advertido que su dinamismo ha ido acompañado de fuerte inestabilidad interna y en sus operaciones internacionales que pueden trasladar rápidamente sus fuentes de aprovisionamiento. Y no olvidemos que uno de los más activos complejos es el de la droga.

Quisiera terminar con alguna referencia al problema de método de trabajo que la atención al complejo nos plantea. Se trata de un problema metodológico cuya solución nos sitúa en medio de la tensión entre la construcción de disciplinas con cierto grado de diferenciación y la reconstrucción disciplinaria que lleva a definir nuevos objetos complejos de análisis. Es claro que hay una serie de estudios de agroindustria en los cuales el punto central es la relación del eslabón agrario con el eslabón de procesamiento, que puede actuar también a veces como proveedor de insumos. Se incorpora de esa forma al análisis de la determinación de las características del eslabón agrario el estudio de otro eslabón en contacto directo con este, y se delimita como objeto de análisis la interacción entre ambos. Incluso a veces se proponen criterios de delimitación de la agroindustria de tipo cuantitativo, tal como el que la agroindustria adquiriera directamente por lo menos el 25% de sus insumos agropecuarios.

En el otro extremo, el enfoque de complejos agroindustriales pretende incluir dentro del campo analítico toda la trama de relaciones que afectan la financiación, los insumos, la producción agropecuaria, la transformación, el acondicionamiento, la distribución y el consumo, tomando en cuenta la pluralidad de agentes privados capitalistas y no capitalistas, así como estatales pertinentes en cada uno de estos niveles. Agréguese a esto que muchos de los agentes presentes en un nivel ligado al circuito agroalimentario o de las fibras no sólo están también ligados a otras actividades sino que toman sus decisiones en el terreno agroindustrial sobre la base de la integración de esas actividades en el complejo más amplio de sus actividades (FIAT en alimentos o Nestlé en metalurgia). En este enfoque amplio prácticamente sólo quedan fuera de los complejos los productores de autoconsumo que utilizan sus propias semillas y animales o, eventualmente, aquellos que combinan esa situación con la venta directa al público.

Si a una orientación hacia los eslabones no agrarios de la cadena, precisamente porque los eslabones agrarios son los menos determinantes, unimos una hipótesis de urbanización de la ruralidad, creo que podemos inclinarnos hacia un excesivo holismo que deje de lado el estudio de lo específicamente agrario. La identificación de sujetos agrarios, de sus formas de agrupamiento y de las características de su vida social en distintos ámbitos de su existencia merecen un renovado esfuerzo. Un esfuerzo que permitirá encarar mejor la interacción entre estos sujetos y el poderoso marco que los condiciona y probablemente determina. El complejo, como objeto de estudio, creo que requiere una intensa colaboración interdisciplinaria. Y la interacción entre sujetos agrarios y el marco general del complejo debe ser vista como variable tanto en magnitud como en naturaleza sin utilizar un esquema evolucionista que prejuzgue sobre la existencia de un punto de llegada tan difícil de plantear en este momento de desestructuración capitalista y debilidad de las fuerzas populares.

José Luis Rénique*

DEL TERROR A LA ESPERANZA: PAISAJES DE LA POSGUERRA CENTROAMERICANA

I

«El Salvador es la más pequeña y turbulenta nación del istmo — dotada de una pasmosa belleza pero maldita por una década de violencia. Sin embargo, a raíz del acuerdo de paz auspiciado por la ONU, es una vez más un destino viable. Si la paz se mantiene, este pequeño país ofrecerá nuevas e interesantes posibilidades. La primera cosa que llama la atención del visitante es la delicada belleza de su geografía. Para aquellos que esperan ver cráteres de bombas o autos quemados, ver un paisaje de suprema fertilidad tal vez sea un poco chocante.»

Cadogan Guides *Central America*, Londres, 1993

1

Es una vista apacible. A los pies del volcán San Salvador, la ciudad se desparrama por colinas y desfiladeros. En las partes altas de la ciudad, en torno a la colonia Escalón, nuevas urbanizaciones ofrecen la imagen de un suburbio norteamericano acomodado, sólo que fortificado. Es un mundo aparte de los barrios populares —Mejicanos, Ciudad Delgado, Soyapango— y del centro de la ciudad que, abandonado a las masas, ha devenido un gran mercado informal, caótico, con fama de peligroso. Varios edificios —incluidos el Palacio Nacional y la Catedral— siguen como los dejó el sismo de 1986. «No vayan» —nos

* Agradezco el apoyo de Perí Paredes, Antonio Cruciani, Juan Polo Amunátegui y el personal del PRODERE en Morazan y Nebaj. A Carmen, Mariana y Luciana Paredes, por su calurosa hospitalidad. Muchas de las observaciones aquí contenidas, de otro lado, se las debo a Blanca Rosa Vélchez, mi esposa. A Carlos Ivan Degregori debo el estímulo que alento mi interés por conocer Guatemala.

dicen— «No vale la pena » Definitivamente, el poder —sus gentes y sus instituciones— se ha mudado a la colonia Escalón y vecindades. Difícil imaginar, mirando la ciudad desde estas alturas de terrazas y albercas, lo que esta nación vivió a lo largo de la pasada década.

Si se mira con atención, sin embargo, puede advertirse algunas huellas del conflicto. La presencia, por ejemplo, de quienes, huyendo de la violencia en el campo, poblaron las escasas áreas vacías de esta ciudad abigarrada. Disimulada por la vegetación, su pobreza rampa entre las residencias, penetrando por las quebradas que separan los barrios bien. Sus «champas» de paja y barro forman ahí una suerte de villas campesinas en miniatura, decoradas por ropas multicolores secándose al sol. Fueron los caminos invisibles que la guerrilla utilizó para desplazarse hacia la colonia Escalón cuando —en noviembre de 1989— lanzó la ofensiva que obligó al gobierno de ARENA a tomar en serio las conversaciones de paz.

Muy cerca de la residencia presidencial, una antigua discoteca exhibe aún las huellas del combate. Da la impresión de una suerte de atalaya fortificada. En noviembre de 1989 devino objetivo militar, cuando los rebeldes decidieron llevar la guerra a los barrios ricos de San Salvador, luego de que el Ejército iniciara el bombardeo indiscriminado de las colonias populares. A poca distancia está el Hotel Sheraton, donde el propio secretario general de la OEA quedó atrapado en el fuego cruzado de guerrilleros y soldados. Mas de 4 000 muertes fueron la secuela de dos semanas de combate encarnizado¹. Ninguna de ellas más debatida e impactante que la de los sacerdotes jesuitas de la Universidad Centroamericana.

El escenario del crimen ha sido convertido en un recordatorio no sólo de las víctimas sino del nivel de barbarie a que llegó esta lucha fratricida. En la antigua sala de estar de la residencia sacerdotal se despliega la memorabilia de la masacre. Un plano describe la ubicación y los desplazamientos de los protagonistas. Las fotos recobran la alevosía del crimen, la indefensión de las víctimas. En unas vitrinas se exhiben las reliquias de esa noche fatal: una biblia perforada por una bala, ropas ensangrentadas, documentos medio quemados.

Los grandes escenarios de la guerra, no obstante, están en el interior del país. En esencia, la salvadoreña fue una insurgencia rural,

1 Los combates ocurridos en varios puntos del país entre el 11 de noviembre y el 4 de diciembre de 1989 produjeron 4 834 bajas. Diversos organismos acusaron a ambas partes —sobre todo al Ejército— de incurrir en violaciones de los derechos humanos. Véase, al respecto, CENTRO UNIVERSITARIO DE DOCUMENTACION E INVESTIGACION «Análisis militar de la ofensiva de noviembre», en *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 195 6, enero/febrero de 1990, pp. 17-28. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UCA «Los derechos humanos y la ofensiva del 11 de noviembre de 1989», en *ibidem*, pp. 59-72 y «Carnage Again: Preliminary Report on Violations of the Laws by Both Sides in the November 1989 Offensive in El Salvador», *Americas Watch Report*, 24 de noviembre de 1989.

por la tierra y democracia –con grandes semejanzas con la Revolución Mexicana, según Joaquín Villalobos²–, cuyos principales actores fueron campesinos. Campesinos como los del departamento de Morazán

2

El oriente salvadoreño comienza en el río Lempa. Lo cruzamos a través de un puente precario. Al lado se ven los restos del monumental puente original, destruido por la guerrilla en 1983. A nuestra izquierda se perfilan las montañas del nororiente del país, bastión del FMLN desde los inicios de la guerra. Pasando San Miguel dejamos la carretera Panamericana –que continúa hacia la frontera con Honduras– para dirigirnos al norte, a San Francisco de Gotera, capital de Morazán.

Esta, a diferencia de San Miguel –un bullente centro mercantil, con decenas de oficinas de envíos a los Estados Unidos–, mantiene un apacible tono provincial. Destaca ahí la presencia de una de las bases militares más importantes del nororiente del país. A través de sus rejas observamos varios helicópteros artillados. A poca distancia del cuartel, asistimos a la inauguración de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Morazán (ADEL-Morazán). Uno de sus directivos nos alcanza un folleto «Creada por las organizaciones productivas del departamento» –dice ahí–, «es un recurso para resolver el desafío del crecimiento económico autosostenido, potenciando el desarrollo humano en el marco de la concertación y de la estabilidad social, un mecanismo dinamizador de las potencialidades locales y que permite el acercamiento hacia el desarrollo local».

A lo largo de la ceremonia, los oradores repiten los mismos temas: esta es la conclusión de un largo proceso, el cese del fuego no fue sino el comienzo de la paz, toca el turno al desarrollo. Todos prometen colaborar y subrayan el papel protagónico de la población local. Los representantes de la cooperación internacional se alternan con los de los viejos contendores. De un lado, los viceministros de agricultura y planificación, el gobernador del departamento, los alcaldes. Del otro, los representantes del Morazán de posguerra: el Patronato de Desarrollo de Comunidades de Morazán y San Miguel (PADECOMSM), la Asociación de Lisiados de Guerra, la Fundación Segundo Montes –creada por los repatriados de Honduras–, los consejos de desarrollo local.

Es difícil imaginar la dimensión de la reconstrucción del departamento de Morazán. La guerra provocó ahí un desplazamiento de enormes proporciones. Muchos fugaron. Quienes permanecieron adopta-

2 SANTOLALLA FRANCISCO «Entrevista con Joaquín Villalobos (FMLN)» en *Ideelé*, N° 35 Lima IDL, marzo de 1992, pp 27-31

ron una vida errante bajo la protección de la guerrilla. Lo notable es cómo, desde la situación de aislamiento a que la estrategia contrainsurgente los condenó, fueron negociando con el Ejército su condición de población civil no-combatiente y restableciendo sus vínculos con el resto del país. Hacia 1990 comenzaron a regresar los refugiados. Hoy, la reconstrucción del departamento no puede decidirse sin su participación. Así lo recuerda el padre Rogelio Poncele, el célebre «párroco guerrillero» que, en 1980, dejó San Salvador para establecerse en las «zonas rojas» de Morazán. Trece años después pronuncia la bendición del local de ADEL. «La inauguración de esta agencia» —afirma— «es posible porque el pueblo demostró su voluntad de participar en la construcción de su destino».

Abordamos al padre Rogelio al final de la ceremonia. Hablamos de la situación, de las esperanzas de la gente, de las incertidumbres de la transición. «Ha habido un cierto relajamiento del trabajo político por parte del Frente en el último año, tal vez debido a la enorme atención que el proceso de paz ha requerido de parte de los dirigentes». Sobre las elecciones de marzo de 1994, comenta que le dan cierto temor «son tan impredecibles», afirma. Su aspecto nórdico destaca entre la concurrencia. Muchos lo saludan con simpatía. Una funcionaria elogia su discurso con especial énfasis. Con una sonrisa cómplice, el religioso belga nos dice «creo que se siente aliviada, tenía miedo de lo que yo iba a decir». El comandante Fito se suma al grupo. Asumió la conducción del Frente nororiental del PRS-FMLN cuando Joaquín Villalobos se trasladó a México para participar en las negociaciones con el gobierno. Hoy, al frente de una ONG, coordina programas de reinserción laboral para los excombatientes. Muchos de ellos son ahora miembros de la Policía Nacional Civil, que el comandante describe como uno de los logros fundamentales de los acuerdos de paz.

La ceremonia es seguida por un almuerzo. Se forman los grupos en largas mesas con manteles blancos. «Los Torogoces» —llamados alguna vez los «beatles» de la Revolución por un entusiasta locutor de la Radio Venceremos— comienzan a tocar. Entonan las canciones de los años heroicos de la guerra. «Patria chiquita mía/mi mamacita chula, /vas a ver qué linda vas a ser cuando seas libre».

Sobre bien servidos platos de guisos y frijoles, los mundos hasta ayer divididos confluyen cautelosos. Por detrás de los músicos, el comandante Fito se retira, camino del centro de Gotera. Habrá de pasar al lado de la base militar, desde donde, unos años atrás, se coordinaban los ataques heliotransportados, estilo Vietnam, que machacaban los baluartes guerrilleros del norte de Morazán. Lo siguen sus guardaespaldas. Desde la firma de los acuerdos de paz, treinta y siete militantes del FMLN han sido asesinados, entre ellos tres destacados comandantes.

3

El norte de Morazán, como toda la región nororiental, es una especie de patio trasero de El Salvador. Un arco montañoso que, marginado del *boom* cafetalero, quedó a expensas de unos cuantos productos exportables —madera, vegetales, henequén— pero, sobre todo, de una precaria agricultura de subsistencia y del trabajo estacional de sus gentes en las empresas capitalistas de la costa.

A lo largo de los setenta, Morazán —como Chalatenango o Guazapa— fue escenario de la creciente tensión entre los ímpetus organizativos de la población rural y los poderes locales. A mediados de década la violencia era ya un hecho cotidiano. En 1980 comenzó la guerra. Después del fracaso de la «ofensiva final» del FMLN, en enero de 1981, vinieron los operativos de «tierra arrasada». Entonces comenzó el éxodo. Las cabeceras municipales fueron las primeras en vaciarse. Luego los cantones y los caseríos, formando un interminable flujo humano que, por diversas rutas, buscaba ganar la frontera. El norte de Morazán es una suerte de lengua montañosa que se mete en Honduras, cuyo territorio la rodea por tres partes. No todos huyeron, sin embargo. Resistieron viviendo a salto de mata mientras, gradualmente, el FMLN se apoderaba de la región, desalojando a los cuerpos de seguridad, a los restos de los poderes locales y a las bases de la Guardia Nacional y de la Policía de Hacienda en las cabeceras municipales.

Hacia 1983 se había formado un nuevo orden bajo control guerrillero, donde «los campesinos podían llevar a cabo sus rutinas cotidianas sin el riesgo de ser arrestados y reprimidos por los escuadrones de la muerte o por los agentes locales del gobierno»³. Incapaz de desalojar a los rebeldes, el Ejército optó por sellar el área, estableciendo un estricto control de la «calle negra» que —dividiendo a Morazán por la mitad— une San Francisco de Gotera con Perquín. Para impedir las incursiones del Ejército, en 1983 la guerrilla voló el puente sobre el Torola. La región quedó aislada. Por el resto de la década los servicios sociales y la actividad estatal quedarían prácticamente interrumpidos. Desde entonces, el río Torola sería la frontera natural entre el «país guerrillero» y el resto de El Salvador.

Diversos autores han analizado los procesos sociales que tuvieron lugar en los espacios bajo control rebelde en diversas partes de El Salvador⁴. Según Binford, en el caso de Morazán se desarrolló una

3 BINFORD, Leigh «El desarrollo comunitario en las zonas conflictivas orientales», *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 525-6, enero de 1992, pp 583-603. Según datos del PADECOMSM, 40 de 44 comunidades del norte de Morazán fueron destruidas y/o sus habitantes fueron desplazados por la violencia entre 1980 y 1985.

4 Véase, por ejemplo, CLEMENTS, Charles *Witness to War*. Nueva York: Bantam, 1984. PEARCE, Jenny *Promised Land: Peasant Rebellion in Chalatenango, El Salvador*. Londres: Latin American Bureau, 1986.

forma de «poder popular» sustentado por la protección militar proporcionada por el FMLN. Inicialmente —explica Binford— se impuso una autoridad guerrillera, para la cual los civiles eran un «apéndice del proceso militar». Luego este orden evolucionó, la población pudo organizarse con mayor autonomía, acumulando una serie de experiencias que, hacia el final de la guerra, se va a traducir en una estrategia de desarrollo alternativa al ajuste estructural y a las políticas neoliberales⁵. El proceso culmina en la formación del PADECOMSM, cuyos dirigentes —anota Binford— «hace quince años sembraban milpa y cortaban café» y ahora «diseñan sistemas sociales y económicos complejos, controlan presupuestos de cientos de miles de dólares» y han viajado a Europa o los Estados Unidos como voceros de su organización⁶.

A pesar de la sangre y el éxodo, en otras palabras, la guerra no arrasó con la sociedad. La resistencia es más que un hecho militar. Diversos testimonios revelan los elementos culturales y sociales que le dieron aliento⁷. Su itinerario no se agota en el recuento de victorias y reveses militares. Se expresa a través de las «misas campesinas», la música, la alfabetización, el estilo democrático de los campamentos. Una cultura que fue entretrejiendo experiencias organizativas sindicales y de las «comunidades cristianas de base» con elementos emocionales y morales propios de la vida campesina, cuya función era proteger de la desesperación absoluta a quienes quedaban sin alternativas ante las atrocidades contrainsurgentes⁸. Sus implicaciones prácticas se patentizan en la experiencia de quienes huyeron hacia la vecina Honduras.

Steve y Beth Cagan —un fotógrafo y una trabajadora social estadounidenses— han documentado la historia de los refugiados de Morazán en el campo de Colomoncagua (Honduras) y su reasentamiento en suelo salvadoreño⁹. Ocho mil personas que en su afán de sobrevivir, bajo condiciones extremas de hostilidad y aislamiento, descubren su

5 «El desarrollo comunitario en las zonas conflictivas orientales» ob. cit., p. 584.

6 Ibid., p. 597.

7 Vease, por ejemplo, LOPEZ VIGIL, María. *Marxismo y cristianismo en Morazán. Testimonio del padre Rogelio*. El Salvador: Ediciones Radio Venceremos, 1984, de la misma autora, *Muerte y vida en Morazán*. San Salvador: UCA Editores, 1987; LOPEZ VIGIL, José I. *Las mil y una historias de Radio Venceremos*. San Salvador: UCA Editores, 1993; HENRIQUEZ CONSALVI, Carlos (Santiago). *La terquedad del Izote*. México: Editorial Diana, 1992.

8 A Douglas Kincaid argumenta la importancia que los factores comunales han tenido en las rebeliones campesinas salvadoreñas desde inicios del siglo pasado hasta la insurgencia contemporánea «Peasants into Rebels: Community and Class in Rural El Salvador», *Comparative Studies of Society and History*, 29(3), julio de 1987, pp. 466-494.

9 CAGAN, Steve y Beth CAGAN. *El Salvador: la tierra prometida*. El Salvador: Ediciones Arcorais, 1993. Vease, también, EDWARDS, Beatrice y Greta TOVAR SIEBENTRITT. *Places of Origin: The Repopulation of Rural El Salvador*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991, y «El retorno de los salvadoreños refugiados en Honduras», Editorial en *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 492, octubre de 1989, pp. 777-781.

homogeneidad, reafirman sus valores y consiguen cohesionarse¹⁰ Que, sobre esa base, y con la ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y otros organismos internacionales, consiguen establecerse como una comunidad organizada. Nacida, en última instancia, de una decisión colectiva de sobrevivir, la historia de los refugiados de Colomoncagua culmina en una utopía colectiva: fundar una ciudad comunitaria que sea un modelo para Morazán y todo El Salvador.

La utopía se concreta con el apoyo de la cooperación internacional. En enero de 1990 comienza el retorno. Se desarma el campamento de Colomoncagua, y a través de una carretera construida por la ONU con el fin expreso de conducirlos hasta Meanguera —a orillas del río Torola—, cerca de 2 000 familias desandan el camino que, impulsados por el terror, habían recorrido una década atrás. La ciudad Segundo Montes nace dos meses después. Su nombre reafirma la aspiración de fundar un verdadero polo urbano de desarrollo regional y rinde homenaje a su más entusiasta patrocinador, uno de los sacerdotes asesinados en la UCA.

Cruzamos el río Torola casi cuatro años después por el puente de una vía que, desde 1992, reemplaza al original. El viaje lo hacemos con dos dirigentes de la asociación de lisiados, a quienes conocimos en la inauguración de la ADEL. Son la memoria viva de la guerra. Responden a nuestras preguntas con la mayor gentileza. «Por la 'calle negra' no circulaba un alma, estaba bajo control militar. Nos movíamos por los cerros. A mí me dejaron la pierna tesa con un balazo que me entró por aquí y se quedó acá. Fue aquí en el cerro Gigante», relata Adrián, señalando una de las varias cumbres que nos rodean. «Él» —continúa, aludiendo a su menos locuaz compañero— «cayó en una emboscada acá nomás en el cerro Pericón, también le dieron en la pierna (tiene prótesis), pero a él sí lo agarraron los soldados». Vicente asiente con modestia y se anima a hacer algún comentario: «mis compañeros huyeron, yo no podía caminar. Los soldados me agarraron y me comenzaron a interrogar. Luego me llevaron a la base de Gotera». «Enséñales lo que te hicieron en tu mano», tercia Adrián. Vicente nos muestra los cuatro dedos restantes de su mano izquierda: «Me cortaron aquí con el machete, así de un solo tajo». «Ellos estuvieron en el combate del cerro Moscarrón», menciona Mario, el funcionario de la ONU que nos acompaña. Adrián y Vicente asienten.

10 «Los refugiados tuvieron que emprender una campaña de seis años contra la reubicación forzada o repatriación, insistiendo en su derecho de quedarse en Colomoncagua hasta que las condiciones en El Salvador hicieran posible su regreso. La campaña incluyó manifestaciones masivas dentro del campamento, la publicación de numerosas declaraciones dirigidas a la comunidad internacional, y mucha agitación pública.» (Vease CAGAN S y B. CAGAN *El Salvador, la tierra prometida*, ob. cit., p. 38).

con una inolvidable expresión de orgullo y picardía. En el santoral guerrillero, esa acción figura como el primer gran triunfo del Frente Nororiental sobre el Ejército salvadoreño. Así lo recuerda otro de sus protagonistas:

«Con la batalla del Moscarrón la guerra dio un giro, un salto tremendo. Por de pronto, se acabó la desmoralización. ¿Cien fusiles, doscientos fusiles? ¡Toda la batería de artillería! ¡Tres cañones de 90 milímetros! ¡Ametralladoras pesadas, radios militares, lanzagranadas, miles de cartuchos! Los compas salieron de allí bolos de tanta alegría. No se me olvida una frase que le escuché decir a uno de los campesinos combatientes al regresar a La Guacamaya: ¡cuando yo víde aquel volcán de fusiles, a mí se me llenó la cabeza de felicidad!»¹¹

A poca distancia del puente sobre el Torola se levanta el núcleo central de la ciudad Segundo Montes. Sus casas blancas resaltan en un campo que exhibe aún las huellas del abandono y la destrucción. Muchas están todavía a medio construir. En una de ellas tiene lugar una clase de albañilería. Visitamos las obras y los programas realizados con el apoyo de la ONU a través del Programa de Desarrollo para Desplazados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE): los talleres de costura y carpintería, el centro cultural y un moderno centro de rehabilitación a cuyo lado está la fitofarmacia.

Bajamos hacia el Torola acompañando a un equipo de la televisión. En el centro del río, una veintena de niños y unos cuantos adultos se mueven con cierta sincronización. A la distancia da la impresión de ser una ceremonia de bautismo pentecostal. En realidad, las evoluciones son partes de un juego y los ruidos no son himnos sino risas y jolgorio. Es una actividad del programa de recreación. Más tarde, quien la dirige, un joven excombatiente sin un brazo, declara para la televisión: «aquí hay la necesidad de que los niños aprendan a jugar, eso es lo que estamos haciendo enseñándoles a jugar».

Aun antes de la firma de los acuerdos de paz —en enero de 1992—, la presencia de la comunidad Segundo Montes obligó al restablecimiento paulatino de un ambiente de normalidad. La inexistencia de población neutral había sido un principio no declarado en la lucha contrainsurgente. De hecho, el Ejército criticó la decisión de los refugiados de Colomoncagua de instalarse en una «zona roja», controlada por la guerrilla. Aunque la protección de los organismos internacionales daba ciertas garantías ante una eventual incursión militar, había aún numerosas restricciones. A fines de 1991 todavía se requería permiso de la base de Gotera para ir más allá del Torola, sobre todo si se transportaban alimentos y combustible que, según los militares,

11 *Las mil y una historias de Radio Venceremos*, ob. cit., p. 173.

podían ir a parar a manos de la guerrilla. En este contexto, poco a poco, la comunidad fue negociando su derecho a circular libremente y a garantizar su abastecimiento. El FMLN se comprometió a mantenerse fuera de sus predios. El Ejército, por su parte, fue relajando los controles.

A su manera, la ciudad Segundo Montes es parte de la insurgencia popular de los ochenta. Su sola existencia es un triunfo, su experiencia sirve de inspiración a otros grupos que retornan. Pero, ¿en qué medida es hoy un proyecto viable? En enero de 1992 la comunidad enfrentó su primera gran crisis. A dos años de la repatriación, terminaba la distribución gratuita de alimentos donados por la Comunidad Europea. Según Steve y Beth Cagan:

«El impacto que tuvo el fin de la asistencia evidenció hasta qué grado los elementos revolucionarios, tal vez utópicos, de su modelo —producción y distribución basados en necesidades, toma de decisiones con base en participación y consenso, relaciones sociales igualitarias— habían dependido de una economía artificial del refugio. Un elemento clave de esta era que los talleres y demás proyectos productivos nunca tenían que alcanzar autosuficiencia económica. En realidad no podían lograrlo. Los proyectos de servicio estaban libres de constreñimientos económicos, ya que el campamento como tal dependía del apoyo externo.»¹²

La comunidad reacciona buscando nuevos convenios o impulsando el Banco Comunal de Morazán (BANCOMO), fundado con base en los aportes de los miembros y donaciones externas. A la larga, los cortes presupuestales se hacen inevitables y son las actividades que mantienen y fortalecen las estructuras comunales las primeras en sufrir el impacto. Hay insatisfacción. La gente se pregunta hasta dónde se puede conceder sin poner en peligro el conjunto del modelo¹³. Hay nostalgia por la vieja cohesión. Unos rechazan las presiones hacia un comportamiento individual y egoísta promovido por una sociedad competitiva. Otros deciden enfrentar el reto del mercado, acelerando así, sin proponérselo, la desintegración del sueño comunal.

Con la paz viene también el dilema de cómo ensamblar este orden construido «desde abajo» con las instituciones nacionales que comienzan a retornar. Dirigentes de Segundo Montes han estado negociando con los gobiernos municipales del área la forma de preservar la integridad de los proyectos comunitarios, así como el acceso de la comunidad a los fondos nacionales de reconstrucción manejados hoy por los alcaldes nombrados en los ochenta, sin ningún apoyo popular. La expectativa es copar los municipios en las elecciones de marzo de este año,

12 CAGAN, S y B CAGAN *El Salvador, la tierra prometida*, ob cit pp 199-200

13 *Ibid*, p 205

legitimando así la autoridad de hecho que hoy tienen sus dirigentes. Temen, sin embargo, ser avasallados por los políticos locales vinculados a ARENA, quienes «quieren desestabilizar nuestros proyectos y poder decir que están haciendo gran cosa para la comunidad, aunque en el pasado no hicieran nada para estos pueblos»¹⁴

Los temores de estos dirigentes son los de muchos otros en toda la región nororiental. Es la propia estructura estatal la que está siendo puesta en cuestión. El presidente Cristiani ha insistido en la prioridad de sus programas sociales para los más pobres. Su impacto a nivel local, sin embargo, es mediatizado por la ausencia de una capacidad administrativa. De ahí que el PADECOMSM, las comunidades eclesiales de base, el Movimiento Comunal de Mujeres y la ciudad Segundo Montes se planteen constituir «un aparato legal para gobernar las áreas de Morazán y San Miguel, al norte del río Torola». De hecho, PADECOMSM está cumpliendo muchas de las tareas que, antes de la guerra, desempeñaban las administraciones municipales¹⁵. En contra de esta tendencia, el gobierno tiende a favorecer la expansión de las estructuras ministeriales, buscando erosionar a las organizaciones surgidas «desde abajo» y, por supuesto, al FMLN. El problema es que si bien los acuerdos de paz otorgan una nueva legitimidad a las estructuras organizativas populares, no es fácil contrarrestar el peso de una arraigada tradición estatal anticampesina¹⁶.

La tierra es otra fuente de incertidumbre. En los territorios controlados por la guerrilla los acuerdos de paz conceden su uso a los actuales ocupantes. La propiedad de las mismas queda por negociar¹⁷. Hace poco tiempo, dirigentes nacionales del FMLN se reunieron con el mayor propietario de Morazán buscando llegar a un acuerdo de venta de tierras. Un representante de la ONU actuó como intermediario. Del éxito de esta negociación —opina nuestro informante— dependerá que otros terratenientes del departamento se animen a realizar transacciones semejantes. En Meanguera, la zona en que se ha establecido la

14 Ibid., p. 218

15 BINFORD, L. «El desarrollo comunitario en las zonas conflictivas orientales», *ob. cit.*, p. 598

16 CARDENAL, Rodolfo «El fracaso del Estado salvadoreño», *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 534-35, abril/mayo de 1993, pp. 351-375, y SOLLIS, Peter «La disminución de la pobreza en El Salvador. Una evaluación del programa social del gobierno de Cristiani» en *ibid.*, 522, abril de 1992, pp. 334-354

17 Según Ricardo Córdova Macías, es en el sector agrario donde se hace más patente que los acuerdos de enero de 1992 «no recogieron ninguna reforma o modificación sustantiva de la estructura económico-social». De ahí que la posibilidad de repartir tierras quede supeditada a su disponibilidad en tanto provengan de tres fuentes: a) tierras que excedan el límite constitucional de las 245 Ha, b) tierras que son propiedad del Estado y que no son reservas forestales, y, c) tierras ofrecidas en venta al Estado. (Ver CORDOVA MASIAS, José «Las negociaciones de paz en El Salvador». Documento de trabajo presentado al Seminario Internacional «La violencia política en el Perú», Lima, julio de 1993, p. 23)

ciudad Segundo Montes, la mayoría ya aceptó vender. El problema es que algunos propietarios pequeños –incluyendo a excombatientes del FMLN– insisten en recuperar su tierra y no aceptan un arreglo financiero. Es el conflicto entre quienes sienten que la guerra les ha abierto la oportunidad de ir más allá de su condición de campesinos y aquellos otros que quieren volver a vivir como antes, aquellos que, como diría John Womack de los zapatistas de comienzos de siglo, «hicieron una revolución para que nada cambie»¹⁸ «La única manera de avanzar es mediante proyectos colectivos» –declara uno de los miembros de la comunidad– «Si volvemos a ser pequeños agricultores de subsistencia, diez años de guerra no habrán tenido ningún sentido»¹⁹

4

Ante la enormidad del problema de los desplazados centroamericanos, a su manera, los organismos internacionales también han debido forjar su propia utopía. Un planteamiento capaz de trascender la ayuda inmediata, con una propuesta sustentable de largo plazo.

Las respuestas han ido formulándose a la par con el proceso de pacificación. Un hito decisivo fue la Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centroamericanos celebrada en Guatemala en mayo de 1989. Ahí se verificó un amplio consenso sobre la necesidad de vincular la solución del problema del «desplazamiento» a los conceptos de paz, derechos humanos y desarrollo, y se acordó crear los mecanismos para la aplicación del nuevo enfoque. En los meses siguientes, una donación del gobierno italiano de 115 millones de dólares, canalizada a través del Programa de las Naciones Unidas (PNUD), permitió iniciar el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América (PRODERE)²⁰

La cuestión central que el PRODERE se plantea es cómo responder a las necesidades inmediatas creando, al mismo tiempo, las condiciones para un desarrollo sustentable de largo plazo, estableciendo las bases para resolver los problemas que –más allá de la devastación de la guerra– explican la miseria de las poblaciones afectadas: la exclusión, la ausencia de mecanismos participatorios, el reconocimiento de derechos ciudadanos.

En respuesta a la naturaleza centralista y «antiparticipatoria» del Estado centroamericano, el PRODERE ha planteado la formación de

18 *Zapata and the Mexican Revolution* Nueva York: Vintage Books, 1968, p. 14.

19 Citado en CAGAN S y B CAGAN *El Salvador: la tierra prometida*, ob. cit., p. 220.

20 Los párrafos siguientes se apoyan, fundamentalmente, en JESSUP, Francesca «Supporting Peace With Development: Prodere's Strategic Approach to the Problematic of Uprooted Populations», Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América (PRODERE), San Salvador, 18 de noviembre de 1992.

las ADEL como «espacios institucionales para la concertación local y la construcción de consenso a propósito de asuntos de interés común» Espacios en los que «los representantes de la comunidad desplazada/refugiada, de los ministerios, ONG locales y organizaciones sociales trabajen en conjunto para encontrar soluciones a los problemas más acuciantes»²¹ Un factor clave de este proceso es la «reincorporación» del Estado en zonas en las que, históricamente, no ha sido más que una presencia militar Este objetivo se realiza a través de su contribución al fortalecimiento de los gobiernos municipales y la descentralización de los servicios estatales a nivel local en la perspectiva de «construir una relación más efectiva y menos antagónica entre comunidad y Estado»²²

El PRODERE está presente en once áreas de acción o microrregiones en las seis naciones centroamericanas Morazán y la provincia del Quiché —el llamado triángulo ixil, específicamente—, en Guatemala, son dos de ellas «Tenemos que actuar con un gran sentido de equilibrio en áreas aún muy polarizadas», nos explica uno de sus responsables En Morazán PRODERE fue visto, inicialmente, como un programa de contenido contrainsurgente «Para superar esa distorsión hubo que realizar diversas negociaciones», nos explica un funcionario que, para tal fin, se trasladó, en 1991, al propio campamento del comando guerrillero En Nebaj, en la área ixil del Quiché, miembros del *staff* del PRODERE fueron detenidos unos meses atrás por una columna guerrillera «No tenemos ningún problema con ustedes», les dijeron, pero los conminaron a mantener su neutralidad Al menos un vehículo de la ONU ha sido destruido ahí por la guerrilla por alegadas transgresiones a dicha neutralidad

Los funcionarios de PRODERE con quienes conversamos tienen muy claro que la participación de la población en las decisiones y ejecución de obras y programas es vital para la legitimidad del plan en su conjunto Hay, sin embargo, críticas En el campo, algunos promotores lamentan la centralización de las decisiones en las oficinas de la capital, la falta de continuidad en el seguimiento de los proyectos, la incertidumbre laboral En las esferas directivas se menciona la renuencia al cambio dentro del sistema de la ONU, su aferramiento al asistencialismo, su falta de fe «en la necesidad de invertir para crear mecanismos de participación y en capacitar a la población local para que asuma la conducción de sus propios destinos» «El PRODERE» —concluye nuestro entrevistado— «debe ser, sobre todo, un catalizador »

21 *Ibid*, p 25

22 Jessup cita el caso de la región I del PRODERE, en Nicaragua, donde se ha impulsado un comité de desarrollo municipal constituido por desmovilizados del Ejército Sandinista, alcaldes, exrefugiados, exdesplazados internos, ex-«contras» y miembros del *staff* del PRODERE (*Ibid*, p 26)

5

Es la única ruta asfaltada del área, por eso le llaman la «calle negra». Divide al norte de Morazán en dos grandes mitades. Ocupa, en los relatos de la guerra, un lugar central. Hasta el inicio de los operativos aerotransportados, era la vía principal de la circulación militar, el escenario, por ende, de numerosas emboscadas y enfrentamientos. Interrumpida por retenes y puestos de control, su cierre significó la parálisis de la vida económica y social de lo que, desde inicios de los ochenta, los militares catalogaron como «zona roja». Cruzarla fue, en más de una oportunidad, la diferencia misma entre la vida y la muerte.

Hoy sigue siendo el centro neurálgico de la región. En un sentido distinto, no obstante. El transporte público ha reaparecido. Circulan bicicletas, motos y camiones con plataformas atiborradas de pasajeros, destacan entre ellos los vehículos blancos de la ONUSAL y de una pléyade de entidades internacionales que, en los últimos años, han llegado a contribuir en la reconstrucción de Morazán. Pasando Segundo Montes, las oficinas del BANCOMO concentran una pequeña multitud. En las inmediaciones, los vendedores ofrecen sus mercancías y un nuevo restaurante recibe el mediodía con las mesas llenas. Es el «Comedor y Cafetín La Guacamaya Subversiva», cuyo nombre recuerda uno de los programas más populares de la Radio Venceremos, una especie de mininovelas cómicas dedicadas a satirizar a los personajes del bando enemigo.

A poca distancia, en el caserío Los Quebrachos, las casas de madera se alinean a lo largo de una pista polvorienta, menudean las pintas invitando a votar por el FMLN. Cerca del taller comunal de costura, policías españoles e italianos charlan con miembros de la nueva Policía Nacional Civil. Ahí nos encontramos con Rufina Amaya, una robusta y tímida mujer cuya sola existencia impide que la memoria de esta guerra cruel quede en el olvido. Es la milagrosa sobreviviente de la tristemente célebre masacre de El Mozote. Sus brazos llevan aún las marcas de su penoso escape en los días que siguieron a la incursión militar. «Dios quiso que viva para contar lo que pasó», comenta doña Rufina, cuyos hijos y esposo, vecinos y parientes, su pueblo entero, desaparecieron de la faz de la tierra en uno de los capítulos más brutales de la guerra salvadoreña.

En un notable artículo de reciente publicación, el periodista norteamericano Mark Danner reconstruye y analiza los pormenores de lo ocurrido en El Mozote aquel 11 de diciembre de 1981²³. Durante muchos días los pobladores de varios caseríos fueron arreados a la pequeña capilla de El Mozote, donde serían eliminados sistemáticamente. La

23 «The Truth of El Mozote», *The New Yorker*, 6 de diciembre de 1993, pp. 50-133

«zona roja» de Morazán había sido completamente aislada del mundo exterior. Conforme los militares se retiraron y los guerrilleros fueron retornando, la noticia de lo ocurrido en El Mozote comenzó a filtrarse. Entrevistado por Danner, el comandante Licho –cuya unidad fue la primera en retornar– declaró

«Era una total desolación. Ni una persona viva, ni una casa que no hubiese sido quemada. Había cuerpos en las casas, en los campos, en los pozos. Reportamos a la comandancia y no nos creyeron, no podían creer que fueran tantos.»

Al retornar, Pedro Chicas –quien había fugado antes de la llegada de las tropas– encontró tantos buitres revoloteando entre los restos que el pueblo «parecía cubierto por una negra alfombra viviente»²⁴. Sus testimonios, como el de la propia Rufina Amaya, sin embargo, no fueron suficientes para revelar «la verdad de El Mozote». Un sofisticado encubrimiento, tan indignante como la propia masacre, fue puesto en marcha para negar los muertos, el dolor, la destrucción.

El Mozote –asevera Danner– representó el clímax de la era de las grandes masacres. Vinieron otras, pero ya no de la misma envergadura. Tal vez porque los militares se sorprendieron de su impacto internacional o porque se dieron cuenta de que, con menos muertos, podían conseguir los mismos resultados, sin despertar la rabia, además, de sus financistas en Washington. Los jefes militares –concluye– se percataron de que con la masacre de El Mozote no sólo se había conseguido la fuga de la mayoría de la población, sino que a los que se quedaron se les había hecho llegar, de manera clara e inequívoca, un mensaje muy simple: que, fueran cuales fueran las circunstancias, la guerrilla no podía protegerlos, y que los militares estaban dispuestos a hacer absolutamente cualquier cosa para no perder la guerra²⁵. El Morazán que surge hoy a la superficie desmiente la rotundidad de dicha apreciación.

Tomaría más de diez años para que «la verdad sobre El Mozote» fuera irrevocablemente respaldada por las pruebas materiales. En octubre de 1992 un equipo de antropólogos forenses argentinos exhumó algunos de los cientos de cadáveres cubiertos por las paredes de adobe de la sacristía y las casas que bordeaban la placita del pueblo.

Hoy, El Mozote y sus vecinos van dejando de ser unos pueblos fantasmas. En la ruta afirmada que la comunica con la «calle negra» se nota actividad. Vemos numerosas casas en construcción que se intercalan con las destruidas en los aciagos días de fines de 1981. Arambala retorna a la vida más rápido aún que El Mozote. Entre las

24 *Ibid.*, p. 92

25 *Ibid.*, p. 124

ruinas de la placita central de este último encontramos a dos mujeres –madre e hija– acompañadas de dos niños, volvieron hace unos meses al lugar en el que perdieron a la mayor parte de su familia, después de una década en la ciudad de San Miguel. Conversamos al lado del modesto monumento que recuerda a las víctimas. Es el perfil de una familia –los padres y dos niños– recortada en metal, sobre un cúmulo de piedras. La placa ha sido sustraída, la reemplaza un simple papel que reproduce el texto original: «Ellos no han muerto, están con nosotros, con ustedes, con la humanidad entera.»

Acalladas las armas, el conflicto continúa en la disputa por contar su historia, por determinar cómo recordarlo, qué memorias conservar. En Perquín, la «capital de la revolución», el FMLN y el consejo municipal que retorna del exilio se han enfrascado en una disputa sobre el destino de la sede de la alcaldía. Una y otra vez tomada por las fuerzas contendientes, semidestruida, la estructura del edificio continúa en pie. Para unos es un monumento a la guerra que debe quedar ahí tal como está, como un testimonio de la resistencia a los devastadores bombardeos de la aviación salvadoreña. Para otros es una ruina inservible que debe dejar paso a una nueva sede municipal. No es, en todo caso, el único recordatorio. Del otro lado de la plaza, la fachada de la capilla ha sido convertida en un colorido mural en el que destaca un enorme retrato de monseñor Romero. Muy cerca de ahí, al final de un camino notablemente pedregoso, está el «Museo de la Revolución Salvadoreña», construido sobre terrenos que están aún por negociar. Nos impresiona su modestia, el orgullo de los guías. Podría decirse que es un museo rural. Acomodado en varias casitas dispersas en que se despliegan las diversas colecciones, fotos, banderas, volantes, uniformes y armamento popular. Una sección aparte está dedicada a la Radio Venceremos. Se ha dejado intacta lo que fue la última sala de transmisión antes de que se trasladara a su actual local en San Salvador. En uno de los espacios abiertos, al lado de un enorme cráter, un letrero indica «agujero de una bomba de 500 libras, 1981». Más allá, la pieza más valiosa del museo: los restos del helicóptero en que viajaba el coronel Monterrosa, abatido por la guerrilla mediante un ingenioso ardid²⁶. Era, para los rebeldes, el responsable de la masacre de El Mozote. Su muerte, en octubre de 1984, dicen algunos, cambió el curso de la guerra. Obligó a muchos a pensar en buscar una solución política negociada al conflicto. «Estaba en Joateca» –nos dice nuestro guía–, «a varios kilómetros de aquí. Lo trajimos hasta aquí antes de que el Ejército le ponga la mano encima.»

26 El episodio es relatado en las memorias del principal locutor de Radio Venceremos, pp. 248-262.

II

«Así es Guatemala De un lado, uno sabe que aquí han ocurrido cosas terribles, que todavía siguen sucediendo, más bien Pero, de otro lado, aquí casi nunca se ven las evidencias Las violaciones de los derechos humanos ocurren usualmente tras puertas cerradas, en áreas remotas del país o por la noche, y de ellas es raro que se comente en la prensa local Lo que uno ve, más bien, es un país cuya belleza no tiene parangón en Centroamérica »

Cadogan Guides, *Central America*, Londres, 1993

1

Guatemala es un país de regiones Es más que un hecho geográfico A los contrastes territoriales se superponen los étnico-culturales y los socioeconómicos No es un fenómeno inusual en el contexto latinoamericano Lo que aquí sorprende son las escalas la profundidad de las brechas, la enormidad de los desbalances entre regiones que coexisten, abigarradas, en un territorio relativamente pequeño

Recorremos en pocas horas algunas de estas Guatemalas De la capital a Antigua viajamos por una vía de alta velocidad Si la primera es una metrópoli con aspiraciones modernas, Antigua vive de su historia Fue la capital hasta 1773, cuando fue destruida por un violento terremoto Semiderruidos, sus principales edificios siguen aún en pie Es lo que le da su sello distintivo Las ruinas de conventos y palacios se entremezclan con casonas señoriales convertidas en hoteles o academias de español con una buena clientela tejana y californiana Es la entrada al país turístico, a los pueblos indígenas de la cordillera occidental, famosos por sus artesanías y sus culturas sincréticas, fascinantes y exóticas

De Antigua hacia el noroeste, las rutas turísticas conducen al lago Atitlán A sus orillas está Panajachel, un pueblo de agricultores reinventado por la presencia foránea A mediados de los setenta, el 80% de su población dependía del turismo²⁷ Para ese entonces comenzaba a construirse una moderna infraestructura hotelera

Al amanecer, los turistas parten a recorrer el lago En la ribera opuesta, los conos perfectos de los volcanes emergen de la bruma mañanera Conforme se despeja vamos identificando este fascinante mundo lacustre los pequeños pueblos desparramados al pie de las colinas, las piraguitas de los pescadores, las milpas de maíz en las

27 HINSHAW, Robert E. «Tourist Town amid the Violence Panajachel», en Robert M Carmack, editor *Harvest of Violence The Maya Indians and the Guatemalan Crisis* Norman University of Oklahoma Press, 1988, pp 195-205

pendientes. Dispersas entre los caseríos, las residencias de los potentados de Guatemala emergen como cornisas de los peñascos que orillan el lago.

En los pueblos, un gran despliegue de artesanías rodea las áreas vecinas a los embarcaderos. Las vendedoras ofertan sus productos en inglés o francés, los niños se ofrecen como guías. A diferencia de Panajachel, sin embargo, a estos pueblos el turismo sólo los ha tocado indirectamente. Santiago Atitlán es uno de ellos. Visitamos su iglesia en el momento en que una cofradía indígena da inicio a una ceremonia religiosa. Los trajes, los ornamentos de los santos, las nubes de incienso componen esa romántica imagen de los indios y sus culturas de resistencia que tanto atraen a los visitantes. Menor atención concita un túmulo de piedra ubicado cerca de la entrada, con una placa que indica que ahí descansan los restos del sacerdote estadounidense Stanley Rother. Su historia se entreteje con la del pueblo e ilustra la tragedia que, desde mediados de los años setenta, esta como otras localidades de la sierra occidental tuvieron que enfrentar²⁸.

Rother, un conservador misionero de Oklahoma, llegó a Santiago Atitlán en 1968. En poco tiempo –sobre todo gracias a las obras públicas que impulsó– se ganó el aprecio de todos los sectores de la población local. Hacia fines de los setenta los ecos del conflicto sociopolítico nacional comenzaban a sentirse en Santiago. Para entonces, la migración a las plantaciones de la costa era ya parte de la vida local. El sistema tradicional sufría una erosión acelerada y surgían nuevas alternativas: partidos políticos, la Acción Católica, las sectas protestantes. En 1978 el Comité de Unidad Campesina (CUC) –cuya base mayoritaria estaba en la costa– distribuyó volantes en el pueblo llamando a los trabajadores migrantes a organizarse para luchar por salarios mínimos y mejores condiciones de trabajo. Algún tiempo después, miembros de la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA) establecieron bases en las faldas de los vecinos volcanes Tolimán y Atitlán. En junio de 1980 hicieron su primera aparición en el pueblo. Los testimonios hablan de una recepción cálida. Cuatro meses después, el Ejército se establecía en Santiago. Comenzó entonces el terror. El padre Roth denunció los vejámenes, manteniendo distancias frente a los alzados en armas. No fue suficiente. En julio de 1981 fue asesinado por una banda de encapuchados.

Por ese entonces, las masacres y los arrasamientos de aldeas eran ya, más hacia el norte, hechos de la vida cotidiana. Estaba en curso lo que el periodista guatemalteco Víctor Perera ha caracterizado como el capítulo más reciente de la «conquista incompleta» de las áreas maya,

28 La historia del padre Rother es relatada por Víctor Perera en *Unfinished Conquest: The Guatemalan Tragedy*. Berkeley: University of California Press, 1993.

originalmente iniciada en el siglo XVI. Un ciclo violento que en menos de media década dejaría unos 120 000 muertos, 46 000 desaparecidos y 1,5 millones de desplazados²⁹

Del otro lado del lago, el impacto del conflicto sería solamente indirecto. El número de visitantes disminuyó, afectando así a la próspera industria turística. Mientras las regiones aledañas eran devoradas por la violencia, Panajachel seguiría siendo una «isla de tranquilidad» intocada por la represión, donde «no hubo asesinatos, secuestros o torturas, ni quedaron huérfanos o viudas»³⁰

Al atardecer emprendemos el retorno. A la distancia, las torres de los hoteles reflejan el sol crepuscular con una brillantez cegadora, son como atalayas oteando impávidas al país indígena.

2

En Chichicastenango —la ciudad más importante del sur del Quiché— el país turístico y el indígena confluyen y se entremezclan. Más aún un domingo de fines de diciembre, cuando la fiesta de santo Tomás atrae visitantes nacionales y extranjeros.

Los puestos de venta de artesanías ocupan ambos lados de las calles formando un gran bazar de indescriptible colorido que vive de los turistas y que se yuxtapone al mercado de productos locales y artículos de primera necesidad que atrae a cientos de compradores de la región. El eje de los festejos es la plaza central, donde las iglesias de Santo Tomás y el Calvario, ubicadas en sendos promontorios una frente a la otra, recuerdan la estructura de las antiguas ciudades maya. Al mediodía, el sonido atronador de los petardos anuncia el inicio de la procesión. Entre el humo de la pólvora y el incienso aparecen las andas ornamentadas con plumas de colores en hombros de los «principales» de las cofradías. Varias bandas tocan al unísono. Los fieles caen de rodillas. Los turistas huyen de los cohetes, encendidos por pirotécnicos sin rastros de sobriedad. Mientras la procesión abandona la plaza, tres hombres trepan al «palo volador», un mástil de unos 20 metros con una especie de carrusel en el tope clavado en el centro de la plaza. Sus trajes parodian uniformes gachupines y unas máscaras simiescas cubren sus rostros. Desde lo alto, comienzan su «vuelo» atados a una cuerda que va desenrollándose del mástil hasta depositarlos en tierra. Contra el intenso cielo azul, los «danzantes de la muerte» completan su vuelo entre vítores y nuevas rondas de cohetes. La fiesta se prolonga a lo largo de la tarde. Las músicas de marimba ceden su lugar a las «quebraditas» y «nortefías» que, de aquí hasta Los Ángeles, tienen una audiencia vasta.

29 PERERA, V. *Unfinished Conquest: The Guatemalan Tragedy* ob. cit., p. 9.

30 HINSHAW, R. «Tourist Town amid the Violence: Panajachel» ob. cit., p. 196.

Al caer la tarde, en la puerta del hotel Santo Tomás, una hilera de «combis» espera a los turistas que, cargados de compras y extenuados de sincretismo, emprenden el regreso a Antigua o Panajachel. Más allá, la multitud pelea por un lugar en los camiones y buses que hacen la ruta a través de las zonas rurales de Sololá y el sur del Quiché. Nosotros seguimos al norte, al corazón de la Guatemala maya.

3

En Santa Cruz del Quiché —la cabecera departamental— dejamos atrás el asfalto. Una mediocre carretera afirmada nos conduce, en un incesante sube y baja cordillerano, a través de una de las áreas más pobres y marginales de Guatemala.

En el norte del Quiché prevalece el minifundio y la agricultura de autoconsumo. Hay sólo unas cuantas «fincas» cafetaleras ubicadas en las áreas septentrionales que descienden hacia la selva del Ixcán. Por muchos años ya, la región soporta los efectos de una crisis ecológica. A la presión demográfica se sumaron los efectos de la guerra. Como en toda la zona altiplánica, los hombres suelen migrar a la costa en busca de empleo. Sigue siendo, sin embargo, una región distintivamente indígena. El llamado «triángulo» ixil, en particular. Ahí, a diferencia de otras zonas serranas que fueron «ladinizándose» a la par con el incremento de la migración estacional, se afirmó «un núcleo de comunidades indígenas culturalmente hostil, social y políticamente indigerible para el nuevo Estado liberal»³¹.

Pasando Sacapulas, llegamos a la parte más alta del macizo occidental. El paisaje serrano se abre ante nosotros en toda su fascinante magnitud. A la distancia, las cumbres de la cordillera Cuchumatanes parecen olas emergiendo de un mar de nubes. Circulan pocos vehículos. Unos cuantos buses saturados de pasajeros desafían a los abismos. Predominan las camionetas de los organismos internacionales que, con la atenuación del conflicto, han incrementado su presencia en el área. Los caseríos exhiben los signos de su historia reciente: los letreros de los proyectos y del Ejército de Guatemala («Unete a nosotros a construir la paz»), la profusión de iglesias evangélicas y las pintas llamando a votar por el general Ríos Montt. En algunos hay retenes de la Patrulla de Autodefensa Civil (PAC). En los alrededores los «patrulleros» conversan desaprehensivos, algunos portan viejos fusiles de repetición.

Nuestro destino es la localidad de Nebaj que, con Cotzal y Chajul, son las aristas del llamado «triángulo ixil», un término geopolítico que

31 SMITH Carol A. «Origins of the National Question in Guatemala: A Hypothesis» en C. A. Smith, editor, *Guatemalan Indians and the State 1540 to 1988*. Austin: University of Texas Press, 1990, p. 88.

alude a la disposición territorial y a la filiación étnica de su población mayoritaria. En las historias regionales del conflicto guatemalteco, la suya destaca como la más trágica. Particularmente por el hecho de haber sido elegida por las Fuerzas Armadas como área piloto para la aplicación de un brutal plan contrainsurgente.

En el recuerdo de los neabajos, los problemas comenzaron con la llegada de las columnas del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP). Mario Payeras —uno de sus fundadores— ha relatado la evolución de su propuesta: su decisión de superar el «foquismo», su revaloración del «problema indígena»³². Varios años tomó desarrollar, a partir del foco inicial en la selva del Ixcán, las redes clandestinas y las columnas que, hacia mediados de los setenta, comenzaron a penetrar en el área ixil. Hacia 1976, decenas de jóvenes cotzaleños se habían incorporado a la guerrilla. En enero de 1979 el EGP «tomó» Nebaj por primera vez. A lo largo de ese año las acciones rebeldes se incrementaron dramáticamente. En 1980 los militares estimaban que al menos la mitad de la población ixil eran colaboradores activos o potenciales de la guerrilla. Su respuesta fue desatar el terror. Selectivamente primero, masiva y exhaustivamente, después.

Quienes han investigado el período coinciden en señalar las dificultades existentes para estimar con certeza el número de víctimas de la represión³³. Si queda claro su propósito básico: crear, entre el Ejército y la guerrilla, una completa tabla rasa, eliminando cualquier posibilidad de neutralidad. Lo consiguieron en menos de dos años. No hubo institución que resistiera. Ni siquiera la iglesia católica que, en 1980, luego de sufrir varias bajas, retiró del área a su personal. Los templos fueron ocupados por los soldados. El Ejército se convirtió en la única autoridad. Los miedos y odios de una sociedad polarizada —avivados por el triunfo sandinista en Nicaragua— y el manto protector de la cruzada anticomunista reaganiana coadyuvaron a darle a sus acciones un sorprendente grado de impunidad.

A pesar de que la propia trayectoria de la institución armada hacía predecible una respuesta de tal magnitud, el EGP no contaba con la capacidad de hacerles frente³⁴. Sus redes de apoyo serían diezmadas

32 *Days of the Jungle. The Testimony of a Guatemalan Guerrillero, 1972-1976*. Nueva York: Monthly Review Press, 1983.

33 Entre 1981 y 1984 el municipio de Nebaj pasó de 36 300 habitantes a solamente 15 200 (ver CENTRO DE ESTUDIOS INTEGRADOS DE DESARROLLO COMUNAL *Guatemala. Polos de desarrollo* (volumen II. El caso de la desestructuración de las comunidades indígenas). México: Editorial Praxis, 1990, p. 26).

34 Según Carlos Figueroa Ibarra, el estado militar que surge de la intervención norteamericana de 1954 haría de la violencia un «recurso indispensable» para la reproducción social (FIGUEROA IBARRA, C. *El recurso del miedo. Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala*. San José, Costa Rica: BDUCA, 1991).

en cuestión de meses³⁵ Entonces comenzó el éxodo Mientras la población rural emprendía la fuga a las montañas, las fuerzas del gobierno quedaban en control del valle, de los pueblos y los caminos A fines de 1980 habían impuesto condiciones Habían logrado lo que en términos contrainsurgentes equivale a «secar el agua», condenando al «pez» a lo que habría de ser una agonía inesperadamente prolongada³⁶ A partir de ahí, aplicaron métodos más sofisticados acciones cívicas, adoctrinamiento y operativos psicológicos, institucionalización de las PAC, establecimiento de «polos de desarrollo» y «aldeas modelo»³⁷

Sobre los escombros del mundo ixil, los militares pretendían instaurar un «nuevo comienzo» A fines de 1982 reconstruyeron Acul, la primera de dieciocho aldeas modelos La idea era concentrar en ellas a la población rural dispersa, previo paso por campos de internamiento como Las Violetas o Xemamatzé, cerca de Nebaj, donde los «capturados» o «entregados» eran sometidos a un proceso de adoctrinamiento mientras se examinaban sus antecedentes Fundamentalmente, la violencia se dirigiría ahora contra las poblaciones «en resistencia» Es decir, aquellos que, según el Ejército, al haber fugado a las áreas controladas por la guerrilla habían optado por alinearse con la subversión

En el papel, las aldeas modelo serían los núcleos de una serie de polos de desarrollo, protegidos por la población organizada en las PAC El Ejército les proveería de infraestructura y servicios, se les darían alimentos a cambio de trabajo y, a través de las Coordinadoras Interinstitucionales —directamente dependientes del jefe del Estado Mayor—, se les daría el apoyo necesario para que, a mediano plazo, consiguieran sobreponerse al abandono y la miseria característicos del Altiplano

35 Sobre los debates y autocríticas al interior de los grupos guerrilleros, vease HARNECKER, Martha *Pueblo en armas* Managua Editorial Nueva Nicaragua 1985 y PAYERAS, Mario *El trueno en la ciudad Episodios de la lucha armada urbana de 1981 en Guatemala* Mexico Juan Pablos Editores 1987

36 Las siguientes cifras dan una idea de la intensidad de la desestructuración causada por la guerra En 1978 el municipio de Chajul tenía 18 000 habitantes Hacia 1990 tenía solamente 3 000 Entre 5 000 y 6 000 personas vivían en áreas controladas por la guerrilla o en aldeas modelo mientras que alrededor de 4 000 seguían en «la montaña» Nadie sabía cuántos habían fugado a Mexico (ver PERERA, V *Unfinished Conquest*, ob cit p 124)

37 El cambio reflejaba las diferencias en la cúpula militar en torno a la conducción de la guerra y a como enfrentar las crecientes presiones internacionales Los desacuerdos se tradujeron en los golpes de Estado del general Efraim Ríos Montt contra su colega Romeo Lucas García (marzo de 1982) y en el del general Oscar Mejía Víctores contra el primero (agosto de 1983) Beatriz Manz examina el debate sobre la cuestión indígena en el seno del Ejército en *Refugees of a Hidden War The Aftermath of Counterinsurgency in Guatemala* Albany State University of New York Press, 1988, pp 18-19 CEIDEC (*Guatemala Polos de desarrollo*, ob cit) y Jean-Marie Simon (*Guatemala Eternal Spring Eternal Tyranny* New York W & W Norton, 1987) describen en detalle la institucionalidad contrainsurgente

Reportes de organismos defensores de derechos humanos e investigaciones individuales ofrecen una descripción detallada de esta fase de la lucha contrainsurgente³⁸. Abundan las comparaciones con las «aldeas estratégicas» impuestas en Vietnam e inclusive con los campos de concentración de la Alemania nazi. Otros equiparan a las aldeas modelo con las reducciones coloniales. Sea como fuere, los testimonios revelan que el proceso de «reubicación» y «estabilización» procedió lento y tortuosamente. El problema clave era cómo atraer a la población «en resistencia». Se utilizó una combinación de fuerza y persuasión. Se impartió una amnistía. El recuerdo de la destrucción de los pueblos, no obstante, así como la propia coerción usada por la guerrilla, no eran obstáculos fáciles de superar.

Ningún reporte, sin embargo, alcanza a transmitir el profundo desprecio por la vida humana que ambos contendores exhibieron, así como la intensidad del sufrimiento consecuente, como lo hacen los propios ixiles, los sobrevivientes del Armagedón militar.

«Han sido tiempos de mucho dolor», nos dice Manuel, un hombre joven de 35 años que reside en las afueras de Acul adonde él y su familia fueron reubicados hacia fines de los ochenta. Manuel nos cuenta de su vida en «la montaña». «Cerca de diez años huyendo» —dice—, «haciendo las milpas a escondidas, moviéndonos de un lugar a otro». Su testimonio —como otros que tuvimos la oportunidad de oír— revela el precario orden instaurado por el EGP: los sistemas de vigías, los comités que se ocupaban de conseguir comida o ropa, los encargados de bajar a los pueblos, traer información, etcétera. El énfasis, sin embargo, está puesto en las necesidades, en la insoportable carencia, en la incertidumbre. «¿En qué momento decidió regresar?», le preguntamos. «Era difícil decidir», responde. «Había que ver qué podía pasarnos. Pero no se podía seguir viviendo sin libertad, no se puede vivir sin libertad.»

Acerca de su vida en Acul, Manuel nos cuenta de la falta de espacio para ampliar las viviendas, la dificultad para acceder a la tierra, la obligación de servir en las PAC, lo que quita tiempo para trabajar y que, además, lo mete a uno en problemas, porque los patrulleros cometen muchos abusos. Aprovechando del relajamiento que el sistema ha experimentado en los últimos años, Manuel y su familia se han sumado a un grupo que se ha establecido como a un kilómetro de Acul. Dice que ahora vive mejor. Los habitantes del nuevo núcleo han decidido no patrullar, y hasta ahora nadie los ha obligado a hacer lo contrario. Nos señala su casa, al final de una empinada pendiente que ha ido mejorando poco a poco con la ayuda

38 Véase, por ejemplo los reportes de AMERICAS WATCH *Creating Desolation and Calling it Peace* (1983), *Guatemala: A Nation of Prisoners* (1984), *Civil Patrols in Guatemala* (1986) y *Guatemala: Getting Away With Murder* (1991).

que recibe del PRODERE. Por lo menos ya tiene un techo, en poco tiempo –nos dice ilusionado–tendrá agua. Al alejarnos lo vemos a la distancia, trepando la cuesta, acompañado de su esposa y sus cinco hijos.

Un técnico del PRODERE nos explica que ellos han dirigido mucha de su ayuda a esta población que –como suelen decir en el área– se ha «entregado» recientemente. No sólo la poca asistencia que alguna vez esta población recibía del Ejército es ahora inexistente sino que, además, su condición de «desplazados» y no «refugiados» –puesto que no habían cruzado una frontera nacional– impedía que accediera a la ayuda del ACNUR. Después de los acuerdos de Esquipulas y el inicio de las negociaciones con la guerrilla, la presencia internacional se incrementa. Se respira una atmósfera diferente. Hoy los campos de internamiento ya prácticamente no existen y los aspectos más coercitivos de las aldeas modelos han cesado de funcionar. Desde fines de los ochenta, por ejemplo, ya no se requiere de autorización para salir de las mismas y el Ejército se ha retirado de ellas. No obstante, hasta por lo menos fines de 1992 el Ejército seguía bombardeando los núcleos de población civil desplazada –las llamadas «comunidades de población en resistencia» (CPR)– que aún se mantiene en áreas fuera del control del gobierno. Con la excepción de algunos bolsones en Verapaz y el Petén, se ubican en su mayoría en las selvas del Ixcán y en la sierra ixil, donde –según se estimó a inicios de 1993– quedaban un total de 6 000 y 17 000 personas respectivamente³⁹.

En los centros urbanos, el ambiente de posguerra es aun más evidente. En Nebaj el comercio revive y se establecen negocios que encuentran su clientela en los nuevos vecinos de la localidad. En la pensión en que cenamos preparan mil tamales solicitados por el cuartel para su celebración navideña. La propietaria se apresta a inaugurar un restaurante en un local adyacente. Cruzando la calle, un establecimiento alquila y exhibe videos. Los niños husmean por la puerta entreabierta las últimas hazafías de Terminator y Robocop. El dueño de la única ferretería informa que está por llegar el pedido de pintura celeste –el color distintivo de la ONU– para el local del PRODERE. Las entidades internacionales movilizan el mercado de bienes raíces y lo inflan también. Más importante aún, la presencia foránea apuntala la nueva tranquilidad, proporciona protección. Los promotores que trabajan para la cooperación internacional –hombres y mujeres ixiles muchos de ellos– surgen como los líderes comunales del emergente orden de

39. Véase la entrevista con el sacerdote jesuita Ricardo Falla publicada en *Pensamiento Propio*, N° 100, marzo de 1993, p. 27, así como su libro *Las masacres de la selva*. Guatemala: Editorial Universitaria de Guatemala, 1992. También, FRAYSSINET, Fabiana. «Desplazados recuperan sus raíces», *Hombres de Maíz* (Revista Centroamericana de Desarrollo Humano), N° 17, noviembre de 1993, pp. 34-36.

posguerra En Las Violetas –en una quebrada adyacente a la ciudad– el centro de internamiento establecido en 1983 no funciona más la fundación «Niños Refugiados del Mundo» ha construido ahí un orfanatorio, un taller de carpintería y un colegio Las «Hermanas de la Caridad» se han hecho cargo de este último En las áreas aledañas se han distribuido tierras a un grupo de viudas desamparadas

La multiplicación de las iglesias evangélicas es otro de los rasgos distintivos de este orden de posguerra Gracias al apoyo recibido del poder militar, según se dice, las sectas protestantes habrían logrado llenar el vacío dejado por la iglesia católica Esta, sin embargo, ha retornado con fuerza Pugnando por recobrar su espacio en la sociedad y en la memoria colectiva En Cotzal, el templo ha sido reconstruido después de servir, por algunos años, como barraca militar En una pared lateral se han colocado decenas de cruces de madera con leyendas como esta

Juan Castro Us
Secuestrado
Año de 1980
18 años

Las últimas corresponden al año 92 Encima de las cruces, una leyenda reza «Y dieron su vida como Jesús » En la iglesia, vacía, conversamos con una dirigente ixil «Fue una época terrible», nos dice «Tantos años perdidos Sólo ahora podemos pensar en el futuro »

En el futuro piensa también una dirigente de la Asociación Chajulense que nos recibe en la bien equipada oficina de la caja de ahorro y crédito que esa institución, de más de 2 000 miembros, ha logrado montar Con el apoyo del PRODERE han construido un planta procesadora de café y un taller textil, cuya producción comienza a ser exportada a Italia y Holanda Están por inaugurar, además, un centro de entrenamiento laboral cuyo personal será financiado por diversas entidades de cooperación A nuestra entrevistada, no obstante, le frustra saber que aún no puede ayudar todo lo que quisiera a la gente que «sigue en la montaña» «Dentro de la Asociación hay temor a vincularse con ellos», nos explica «Son como unos apestados, no tienen derechos, se les rechaza como a unos parias En los últimos tiempos ya vienen hasta el pueblo, al mercado, pero venden sus productos por menos y a la gente de acá eso le da cólera » Su frustración tiene raíces en su experiencia personal Por ocho años, ella y su familia deambularon por la montaña, formando parte de ese limbo conocido como las CPR «Éramos un grupo como de 300 personas de diferentes pueblos», recuerda Le preguntamos por los vínculos que establecieron con la guerrilla «Ellos nos daban orientaciones» –afirma– «Nos pasaban información, nos defendían, pero cada vez que ellos atacaban, los

militares caían sobre nosotros. Además, nos confundían porque hasta 1988 nos insistían en que no regresáramos. Que nos iban a matar, nos decían, y nosotros sabíamos que ya había gente que estaba volviendo. Nos decían que teníamos que permanecer ahí, que siguiéramos haciendo milpas.» Paulatinamente, su relato se transforma en una apremiante evocación. Habla de sus privaciones, del miedo y la incertidumbre, de la desesperación por no poder educar a sus hijos. «En madera, con carbón, les escribíamos las letras y les enseñábamos a leer. Los días soleados eran los peores porque venían los aviones a bombardearnos. Los días nublados, en cambio, nos sentíamos tranquilos y podíamos trabajar con los niños.» En ese punto, abrumada por el recuerdo, nuestra entrevistada rompe a llorar. Se cubre el rostro con la punta de su chompa rosada, pide disculpas y murmura: «Así era, pues, así de duro era.»

4

¿Cuáles son los alcances de esta «victoria» militar? ¿Puede el plan contrainsurgente convertirse en una alternativa de control social a mediano o largo plazo? Ya en 1987, un grupo de investigadores encontraba, al respecto, una situación contradictoria. Aunque en el discurso oficial se seguía sosteniendo que los «polos de desarrollo» eran «la piedra angular de la campaña contrainsurgente en las áreas del norte del país», ellos pudieron comprobar que «el Ejército se había retirado casi por completo de esas áreas»⁴⁰. Gobernaba, para entonces, un régimen civil elegido a través del sufragio y tenían lugar en Madrid los primeros encuentros entre representantes oficiales y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el frente fundado en enero de 1982 por los cuatro grupos guerrilleros actuando en diversos puntos del país. Para muchos, la apertura política no era sino un retiro táctico de los uniformados y así parecieron confirmarlo los sucesivos intentos de golpe y la rotunda oposición militar a negociar con los rebeldes⁴¹.

Sean cuales fueren sus orígenes, la apertura política creaba espacios de acción para instituciones como la iglesia católica —que asumiría la defensa de las CPR, abogando por el reconocimiento de su carácter civil y denunciando el constante acoso militar ejercido sobre ellas— y los organismos internacionales —que fueron relevando al Ejército en la atención de refugiados y desplazados. Con el apoyo de estos sectores, en enero de 1993 el primer grupo de más de 2 000 refugiados cruzaría la frontera mexicano-guatemalteca para llegar al

40 CEIDEC *Guatemala Polos de desarrollo*, ob. cit., pp. 254-255.

41 AGUILERA PERALTA, Gabriel. «Violencia y negociación en Guatemala». Ponencia presentada al Seminario Internacional «La violencia política en el Perú», Lima, julio de 1993.

Ixcán después de una suerte de retorno triunfal a través del altiplano y la capital⁴² Era importante —comentó Rigoberta Menchú— «que la gente no volviera en silencio», que los retornados «recuperaran la memoria recorriendo los caminos que antes les sirvieron para su huida»⁴³

¿Hasta qué punto todos estos cambios, la presencia internacional en particular, coadyuvan a una efectiva liquidación del esquema contrainsurgente? La premio Nobel de la Paz es enfática al afirmar que la presencia internacional es crucial en materia de verificación «y no necesariamente para darle consejos a la cancillería guatemalteca» ni para intervenir «en los asuntos internos del país» Lo importante —subraya— es que esos organismos se inserten en la búsqueda de soluciones al largo conflicto⁴⁴ En realidad, los propios funcionarios de la cooperación internacional se preguntan si, a pesar de sus intenciones, su intervención no termina siendo una continuación —salvando distancias, por supuesto— de la fase paternalista del programa contrainsurgente El empantanamiento de los acuerdos de paz —según un funcionario del PRODERE— es en Guatemala una limitación fundamental Así, como la UNRG no es aún un actor válido, no hay un contrapeso al poder estatal Dado el nivel de aplastamiento de la sociedad civil, asimismo, es difícil identificar interlocutores, fomentar la participación La cercanía con las autoridades se hace más visible y hay sectores que desconfían

Como Menchú, muchos otros en Guatemala creen que la reactivación de la sociedad civil es el factor esencial en la lucha por conseguir el derrumbamiento del edificio contrainsurgente y la subsecuente democratización del país Santiago Bastos y Manuela Camus se refieren a la «reconstitución de la sociedad civil» que, con «el protagonismo de las mayorías indígenas», se ha venido configurando de mediados de los ochenta en adelante⁴⁵ Se trata —afirman en coincidencia con el sacerdote Ricardo Falla— de un proceso no visto en la historia de Guatemala desde tiempos de la conquista la participación del indígena como tal en la política nacional⁴⁶ Ciertamente, el proceso organizativo a que estos autores aluden es una realidad insoslayable, que en áreas como el sur del departamento del Quiché ha tenido un impacto importante Ahí, la Coordinadora Nacional de Viudas y el Consejo Nacional de Desplazados han jugado un papel decisivo en la lucha contra las PAC y la protección de los derechos humanos de aquellos a quienes la guerra transformó en parias en su propia tierra

42 «Retorno al Ixcán», *Pensamiento Propio*, N° 100, marzo de 1993, pp 23-24

43 Entrevista en *ibid*, pp 21-22

44 *Ibid*

45 *Quebrando el silencio Organizaciones del pueblo maya y sus demandas (1986-1992)* Guatemala FLACSO, 1993, p 9

46 *Ibid*, p 17

No obstante, lo contradictorio de la situación —así como las dificultades para articular un frente amplio en favor de la democratización del país— se transparenta cuando examinamos situaciones locales como la del triángulo ixil, cuando —más allá de los discursos generalizantes— exploramos la manera concreta en que la población rural fue sobreponiéndose a los efectos de la acción contrainsurgente. Así lo comprueba un estudio recientemente publicado del antropólogo estadounidense David Stoll⁴⁷

Contra lo que suele suponerse —afirma Stoll—, en el triángulo ixil la violencia no tuvo su origen en conflictos internos. A mediados de los setenta —sostiene— el área estaba lejos de ser un polvorín a punto de estallar. La insurgencia, no obstante, echó raíces con celeridad. Lo que se debió, fundamentalmente, a que los campesinos se vieron obligados a optar —en una clásica situación de «violencia dual»— entre el Ejército guatemalteco y las guerrillas del EGP. La ascendencia que estas últimas ganan entre 1979 y 1980, sin embargo, no llega a traducirse en una «institucionalización de intercambios mutuamente beneficiosos», sino más bien en una serie de riesgos y penurias a las cuales el EGP no ofrecería ninguna salida. Así se explica —según Stoll— no solamente la inicial apariencia de apoyo total a la insurgencia, sino también la abrupta evaporación de dicho respaldo, cuando —en aplicación de la segunda fase del plan contrainsurgente— los militares comienzan a «racionalizar el uso de la fuerza» buscando hacerla más efectiva y predecible.

Comienza entonces el esfuerzo por sobrevivir dentro de los parámetros establecidos por los militares, por desprenderse del contacto estigmatizante con la guerrilla y construir con el Ejército una relación de «expectativas mutuas», de acuerdo con la cual si los ixiles demostraban su lealtad participando en las patrullas y aceptando las reglas de las aldeas modelo, aquellos dejarían de tratarlos como simpatizantes de la guerrilla. Con el tiempo —cuando los cambios en la correlación de fuerzas así lo permitieron— comenzarían a hacer demandas limitadas que los oficiales estarían obligados a escuchar. Así, gradualmente, inclusive una entidad de coerción como las PAC devendría una plataforma para «subvertir las demandas del Ejército, reafirmando su autonomía y abriendo espacios para la sociedad civil».

En este proceso, los ixiles elaboran para defenderse una firme posición de neutralidad que se ensambla bien con el lenguaje de renacimiento y salvación personal de las sectas evangélicas que, con apoyo oficial, ocupan el espacio dejado por el retiro de la iglesia católica. Ese discurso no sólo les sirve para distanciarse de la confrontación política, sino también para mirar el mundo de manera más

47 *Between Two Armies in the Ixil Towns of Guatemala*. Nueva York: Columbia University Press, 1993.

pragmática, así como para construir una relación más equitativa con los ladinos. Incorpora, asimismo, un sentido de comunidad que acerca a ixiles y ladinos en la tarea de la reconstrucción.

En su pugna por recobrar autonomía, los ixiles optaron por establecer una serie de reciprocidades morales con los militares. En las condiciones y circunstancias que les tocó vivir, la confrontación no era una opción viable. Su caso ilustra el carácter transitorio del apoyo popular a las insurgencias de base campesina en la que la destrucción causada por la guerra genera un desesperado deseo de estabilidad, a cualquier costo, aun en los términos más abiertamente desfavorables. Es el camino —concluye Stoll— que muchos otros grupos indígenas podrían tomar para —prescindiendo de la izquierda y los movimientos de derechos humanos— reafirmar su autonomía y su propia agenda.

De ser así, ¿se impondría acaso el silencio que, según los grupos de derechos humanos, es el mejor soporte de la impunidad? ¿Podría en tales circunstancias la resolución formal del conflicto conllevar una reformulación seria del papel de las Fuerzas Armadas en la vida guatemalteca?

En sus más de cinco años de duración, las negociaciones de paz en Guatemala se han debatido entre la negativa del gobierno a negociar los aspectos procesales de la rendición y la presión de la sociedad civil por convertirlas en un debate sobre las causas de fondo del holocausto de los años ochenta. El involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión de los acuerdos ha sido, en este sentido, un avance crucial. La incógnita es —como anota Gabriel Aguilera— si una negociación puede resolver problemas que se han acumulado a lo largo de siglos. Lo más realista sería esperar que se creen las condiciones para afrontarlos dentro de los parámetros de una organización democrática⁴⁸.

En mayo de 1993, la emergente red organizativa jugó un papel central en frustrar el «autogolpe» del presidente Jorge Serrano, que conllevaba la posibilidad de un recrudecimiento de la militarización⁴⁹. El acontecimiento revalidó el lugar central que corresponde a la sociedad civil en el proceso hacia la paz. Así lo confirma el acuerdo firmado en México a comienzos de enero, que marca el reinicio de las

48 AGUILERA PERALTA, G. «Violencia y negociación en Guatemala», p. 32. Para hacer posible la participación de la sociedad civil en el proceso de pacificación se creó un Foro Permanente por la Paz en el que participan representantes de todos los sectores sociales. Según el presidente de la Comisión de Paz gubernamental, «diversos sectores sociales» han acordado participar «siempre y cuando no este en la mesa un grupo armado» y creemos que es un punto de vista totalmente respetable» (ver FRA YSSINET, Fabiana. «Los avatares de la paz. Entrevista con Hector Rosada», *Hombres de Maíz*, N° 17, noviembre de 1993, pp. 29-30).

49 HERNANDEZ-PICO, Juan. «Guatemala. ¿Fructificar la democracia?», *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 536, junio de 1993, pp. 545-562.

negociaciones a nueve meses del «serranazo» «Las partes coinciden en que la sociedad guatemalteca continúe teniendo un papel esencial en la consecución de la paz y en el proceso de reconciliación»⁵⁰

III

«No quedaron vivos más que la fe y los muertos»

MIGUEL ANGEL ASTURIAS

«Predecir guerras civiles es análogo a predecir terremotos»

STEPHEN J. STEDMAN

El último domingo del año, el aeropuerto de Ilopango hierve de gente con olor a despedida. Agrupadas tras la barrera que separa a viajeros de acompañantes, las familias siguen con sus adioses a los que parten. A bordo de la nave que sobrevuela el Caribe viaja un pedazo múltiple de El Salvador. Un mosaico de sus regiones y grupos sociales. «Tarjetas verdes» los mayores, pasaportes azules estadounidenses los niños. En Miami, frente a un funcionario de Inmigración, la tierra queda —definitivamente— atrás. No más salvadoreños «hispanos» solamente, hasta el próximo año tal vez. Mientras esperamos nuestra conexión al norte, vagamos por el laberíntico aeropuerto internacional de Miami. Ha sido un año bueno, dicen los suplementos de diciembre. El año del temido retorno demócrata. El año de Clinton, a fin de cuentas, consolidado luego de un comienzo incierto. La aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) —dicen— ha sido su mayor triunfo político. Con el comienzo del nuevo año, toda Norteamérica comenzará a ser un mercado único. De a pocos, el país sale de la recesión. Etnocentristas irremediables hacen extensivo al mundo los síntomas del frágil optimismo local.

A lo largo de la semana, los balances de fin de año mantienen un tono similar. Nadie habla ya del «fin de la historia». La incertidumbre prevaleciente, en un mundo que ha visto derrumbarse medio siglo de certezas, es un hecho demasiado obvio. «El ayer se ha desvanecido», escribe un columnista del *New York Times*. Los precedentes y las analogías propuestas por los historiadores —continúa— son guías poco confiables en un mundo que se ha hecho demasiado voluble⁵¹. El llamado «Año de los pueblos indígenas» ha terminado, recuerda otro. La idea de que las minorías étnicas no tienen derecho a bloquear el desarrollo es una

50 NACIONES UNIDAS «Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociación entre el Gobierno de Guatemala y la URNG» México, 10 de enero de 1994, p. 2

51 ATLAS, James «Yesterday's Gone: History Use As a Guidebook Is Overrated», *The New York Times*, 1º de febrero de 1994, sección 4, p. 1

idea cada vez más extendida y respetable. En un momento así, más que celebrarlas, quizá lo más adecuado sea construir a las culturas indígenas un monumento recordatorio⁵². Lejos de señalar el «fin de la historia», el fin de la Guerra Fría parece reproducir la violencia y la arrogancia que, un siglo atrás, se infligió a los cientos de pueblos –a sus gentes y sus culturas– que fueron sacrificados a nombre del progreso.

Al iniciar la redacción de esta crónica me preguntaba dónde colocar –en este fascinante rompecabezas de fin de siglo– las experiencias centroamericanas. ¿Son las insurgencias centroamericanas el fin de una época? ¿Son la paz y la reconciliación bajo el amparo de la ONU los pasos irreversibles hacia un nuevo orden que pondrá fin a la exclusión campesina, que al crear las condiciones de una nueva «seguridad colectiva» elimine las posibilidades de masacres, genocidios y otros crímenes contra la humanidad?⁵³ De repente, los acontecimientos de Chiapas añaden urgencia y complejidad a estas preguntas.

En pocas horas, las acciones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) toman las proporciones de un terremoto político. Un periodista de *El País* logra poner en palabras la dimensión de la sorpresa. México –afirma– «se acostó el 31 de diciembre como el flamante sur de América del Norte y se despertó al día siguiente como el turbulento norte de Centroamérica»⁵⁴.

Con el correr de los días, los mexicanos comienzan a digerir el desafío. Aunque reconociendo las raíces de la ira chiapaneca, algunos de los más connotados intelectuales mexicanos se apresuran a condenar la insurgencia, subrayando su arcaísmo ideológico y su explotación de la miseria campesina. La participación de elementos urbanos, según ellos, es la prueba palmaria de la ilegitimidad del movimiento⁵⁵. A otros, más que las ambigüedades de su composición, les preocupan sus implicaciones políticas. No es un problema de atraso, de marginación indígena o de aislamiento –afirma Jorge Castañeda–, es ante todo un

52 NOBLE MILFORD, John «Among the Dying Species Are Lost Tribes of Mankind», *The New York Times*, 1º de febrero de 1994, sección 4, p. 1.

53 Véase al respecto, JOHN STEDMAN, Stephen «The New Interventionists», *Foreign Affairs*, vol. 72, Nº 1, 1992-93, pp. 1-16 y DIAMOND Larry «The Global Imperative: Building a Democratic World Order», *Current History*, enero de 1994, pp. 1-7.

54 ORGAMBIDES, Fernando «El 'annus horribilis' de México», *El País*, edición internacional, 31 de enero de 1994, p. 2.

55 PAZ, Octavio «El nudo de Chiapas», *El Diario/La Prensa*, Nueva York, 7 de enero de 1994, p. 22, y WARMAN, Arturo «Chiapas hoy», *La Jornada*, 16 de enero de 1994, p. 1. En «Insurgency: The Transformation of Peasant Rebellion», *World Politics*, vol. 42, Nº 4, julio de 1990, pp. 441-65, Raj Desai y Harry Eckstein subrayan la necesidad de redefinir la noción de «insurgencia». Esta, según ellos, combina a) el «espíritu» de la «rebelión» campesina tradicional, b) la ideología y organización de las revoluciones «modernas», y, c) las doctrinas operativas de la guerra de guerrillas.

problema político⁵⁶ De hecho, Chiapas ha sido uno de los estados donde el gobierno ha concentrado sus mayores esfuerzos y recursos para combatir la pobreza a través de su llamado «programa de solidaridad» Se gastó dinero pero se conservaron e incluso se fortalecieron las estructuras autoritarias y corruptas Los chiapanecos no sólo quieren dinero, sino además «participar en las decisiones de cómo gastan, por quién y dónde «México» —concluye Castañeda— «no puede seguir siendo gobernado como hasta ahora » La pregunta cae por su propio peso ¿hasta qué punto los acontecimientos de Chiapas demuestran que, en Latinoamérica, «la vía armada es todavía transitable»⁵⁷

Los acontecimientos de las semanas siguientes parecen reafirmar la pertinencia de la pregunta Con una presteza política jamás vista en los anales del México priísta, el Estado mexicano procede a dar pasos para garantizar la limpieza de las próximas elecciones, la atención de las demandas regionales y la realización de una negociación seria y efectiva Los ochenta, a fin de cuentas, no han pasado en vano Hacia fines de enero, autoridades y rebeldes establecen las bases para las «pláticas» acortando dramáticamente los tiempos políticos del ciclo conflicto-tregua-negociación Lo que en Centroamérica toma una década, en México toma solamente un mes Los tiempos se abrevian, la historia cobra un ritmo de tropel A inicios de febrero, el «subcomandante Marcos» —a quien unas semanas atrás Octavio Paz y otros describían como un dinosaurio digno del *Jurassic Park*— ha anunciado que, más que derrocar al régimen del PRI, lo que el EZLN busca es la democratización de México Describe la suya como una lucha «antidogmática» y seduce al *establishment* izquierdista mexicano que lo aclama como el primer guerrillero posmoderno⁵⁸

La velocidad con que viajan las imágenes refuerza la sensación de que la política se mueve a un ritmo de vértigo Es la televisión el medio mejor equipado para detectar las nuevas coordenadas de esta antigua lucha campesina por derechos ciudadanos, por incorporación A mediados de enero la televisión trae las imágenes del terremoto de Los Angeles Por la tarde, la nota «humana» en los noticiarios de la televisión «hispana» es el rescate de un salvadoreño, de nombre Salvador, de las ruinas de un aerodinámico parqueo de automóviles En un parque del este de la ciudad, un reportero entrevista a un grupo de damnificados «¿Por qué no se acerca a pedir ayuda?», pregunta a una

56 «El despertar del México bronco», *El País*, 6 de enero de 1994, p 17

57 IBARRA, Emigdio «Chiapas otra vez», *La Jornada*, 16 de enero de 1994, p 17

58 GOLDEN TIM «The Voice of the Rebels Has Mexicans in His Spell», *The New York Times*, 8 de febrero de 1994 p 3 En un último reporte que he podido leer, Golden refiere que «siguiendo el ejemplo de los zapatistas, otros grupos campesinos están tomando delegaciones municipales en diversos puntos del estado de Chiapas», «Awakened Peasant Farmers Overruling Mexican Towns», en *ibid*, 9 de febrero de 1994, p 1

mujer rodeada de niños «Es que no hablo bien *español*», responde En su atuendo reconozco el traje de las mujeres del Quiché

Dos semanas después, un reportaje desde Guatemala nos trae las imágenes de una conferencia de prensa ofrecida por las CPR en el corazón de la selva del Ixcán. Aparte de los corresponsales, asisten varios embajadores europeos. Entonces, por primera vez, puedo ver las aldeas en la montaña, los escondites antiaéreos, la vida a salto de mata de la que nos hablaban en Nebaj a fines de diciembre «Queremos que se conozca nuestra historia, que se nos acepte como verdaderos ciudadanos guatemaltecos», declara a la prensa uno de los dirigentes. No muy lejos de ahí, casi simultáneamente, en alguna parte de la selva Lacandona, un combatiente del «nuevo zapatismo» responde al interrogatorio de un reportero «¿Por qué se han levantado? ¿Por qué cree que es necesario tomar las armas?» «Porque nos tratan como a basura, porque con la política ya no se puede.» Su respuesta apunta a la naturaleza misma de la exclusión campesina, de los factores culturales y sociales que, más allá de los programas de desarrollo y las donaciones internacionales, siguen reproduciendo la incapacidad de estas «patrias criollas» a reconocer como suyos, con pleno ejercicio de sus derechos, a sus campesinos indígenas y mestizos.

A la luz de los hechos de Chiapas, más que el comienzo de una nueva era, la paz centroamericana tal vez deba ser vista como una oportunidad limitada, como una ventana histórica que sería lamentable desaprovechar.