

EQUIDAD Y JUSTICIA HÍDRICA

El agua como reflejo de poder en los países andinos

JESSICA
BUDDS



Capítulo 5



PUCP

E·S·R·C
ECONOMIC
& SOCIAL
RESEARCH
COUNCIL

Justicia
Hídrica

333.910098 E Equidad y justicia hídrica : el agua como reflejo de poder en los países andinos / [Tom Perreault, Jessica Budds, Jamie Linton ... [et al] ; Jessica Budds, María Cecilia Roa García, editoras.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial ; Wageningen : Justicia Hídrica, 2018 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa)

248 p. : il., mapas ; 23 cm.-- (Agua y sociedad ; 27. Sección Justicia hídrica)

Incluye bibliografías.

D.L. 2018-16358

ISBN 978-612-4320-30-9

1. Abastecimiento de agua - Región Andina - Administración 2. Abastecimiento de agua - Aspectos políticos - Región Andina 3. Derechos de aguas - Región Andina 4. Seguridad del agua - Región Andina 5. Comunidades campesinas - Región Andina I. Perreault, Tom II. Linton, Jamie III. Budds, Jessica, 1971-, editora IV. Roa García, María Cecilia, editora V. Pontificia Universidad Católica del Perú VI. Justicia Hídrica VII. Título VIII. Serie

BNP: 2018-475

Equidad y justicia hídrica:

El agua como reflejo de poder en los países andinos

Jessica Budds y María Cecilia Roa García, eds.

Serie Agua y Sociedad, 27

Sección Justicia Hídrica

De esta edición:

© Justicia Hídrica

Coordinado por Water Resources Management Group

Wageningen University & Research

Droevendaalsesteeg 3

6708 PB Wageningen The Netherlands

Telf. +31 (317) 484190

<www.justiciahidrica.org>

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Coordinación general de Justicia Hídrica: Universidad de Wageningen / WRM

Editor académico de la serie: Rutgerd Boelens, Universidad de Wageningen

Corrección: Jessica Budds, María Cecilia Roa García y Mercedes Dioses

Diagramación: Mercedes Dioses

Composición de portada: Ricardo Ponce D.

Fotografía de portada: «Moquegua, Perú» por Jessica Budds

Fotografía de contraportada: «Río Cauca, Colombia» por María Cecilia Roa García

Primera edición: noviembre de 2018

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas

de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-16358

ISBN: 978-612-4320-30-9

Registro del Proyecto Editorial: 31501361801105

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

CAPÍTULO 5

SEGURIDAD HÍDRICA Y LA PANACEA DE LAS LICENCIAS DE AGUA EN EL VALLE DEL COLCA, PERÚ

MIRIAM SEEMANN

«Nuestros criterios sociales de seguridad hídrica se van cambiando hacia el individualismo...» (usuario de Yanque Urinsaya, 2011b).

1. Introducción

En el 2006, el Programa Nacional de Formalización de Derechos de Uso de Agua (PROFODUA) inició su trabajo en el Valle del Colca, departamento de Arequipa, Perú. El principal objetivo del profodua fue la adaptación y formalización de los derechos de uso del agua de los usuarios agrícolas existentes en este valle, disponiendo el otorgamiento de las asignaciones básicas de agua para fines agrícolas, sobre la base de los recursos disponibles, a fin de asegurar un uso *eficiente, equitativo y sostenible* del agua (MINAG, 2009). Esta política estatal va de acuerdo con la noción de una política modernista del agua, cuya perspectiva es que el registro formal y la administración del los derechos de agua es una solución universal y racional a la escasez del agua, que promueve no solo un uso más eficiente de la misma, para reducir los conflictos del agua, sino también para garantizar una *seguridad legal* para el usuario local en países con una amplia diversidad de derechos locales del agua, identidades y prácticas que aún persisten. Por consiguiente, Perú ha seguido esta tendencia que ha sido altamente promovida entre organismos donantes internacionales (Boelens *et al.* 2010; Meinzen-Dick y Nkonya, 2007). El debate sobre el papel de los derechos de propiedad privada en el manejo de los recursos naturales se ha vuelto protagonista debido al economista

peruano De Soto, quien argumenta que tener derechos de propiedad formales, legalmente protegidos, es la institución económica más importante para el crecimiento económico y el desarrollo (Soto, 2000).

Si bien es importante analizar el impacto que las políticas nacionales de formalización de los derechos locales del agua tienen en las comunidades campesinas del Valle del Colca, también es relevante distinguir entre *seguridad jurídica del agua* y *seguridad del agua*, ya que en la práctica ambos términos se utilizan indistintamente. La *seguridad hídrica* (o del agua) está conceptualizada de manera general como la «disponibilidad», «calidad», «asequibilidad» y «accesibilidad» de los recursos hídricos de forma segura y sostenible.¹ Según la definición de Boelens y Zwartveen (2005), la seguridad hídrica en el ámbito local reúne las tres dimensiones de los derechos del agua: (a) la sociolegal, (b) la técnica y (c) la organizacional. Dado este carácter exhaustivo, la seguridad hídrica ha sido definida como una red de agrupación de poder que incluye los medios adecuados, así como las posibilidades de materializar los derechos del agua para, efectivamente, utilizar el recurso para propósitos de riego (Roth *et al.*, 2005; von Benda-Beckmann *et al.*, 1998). La *seguridad jurídica del agua*, por su parte, solo atañe la dimensión *sociolegal* de los derechos del agua y se enfoca, especialmente, en los aspectos de *accesibilidad* y *remoción* (del derecho de uso de agua para riego); de esta forma está conceptualizada como de una accesibilidad segura y equitativa (con requerimientos, implementación de procedimientos) y de validez (grado de legitimidad) de los derechos de agua (véase Boelens y Zwartveen, 2005).

El presente capítulo sostiene que, en lugar de reforzar la seguridad hídrica de la población local, la formalización de los derechos de agua a nivel local afianza, principalmente, las inseguridades hídricas, manifestadas en la tendencia de que el más vulnerable se vuelve más vulnerable aún. Para desarrollar este argumento, primero se describe el área de estudio, segundo, se presenta el PROFODUA y se hace un escrutinio sobre las posibilidades de cumplir los requerimientos (tarifas de agua y títulos de propiedad) para obtener licencias hídricas; y, por último, se analizan las contradicciones entre la seguridad hídrica local y las licencias de agua.

Los datos empíricos fueron recogidos en el 2011, a través de un trabajo de campo en el Valle del Colca, Perú. La recolección de datos consistió en 56 entrevistas en profundidad, semiestructuradas, observaciones en el campo y discusiones en grupo. Esta materia prima se complementó mediante la revisión de materiales secundarios de otros investigadores que han trabajado en

1. Para definiciones similares véase también Dimitrov, 2002; CESC, 2002; y Ribot y Peluso, 2003.

la zona. El estudio se basa en datos cualitativos y sigue un enfoque interpretativo, que considera los significados y las interpretaciones dadas por los actores sociales para su contexto y hechos como su realidad social (Smith, 1983; Mason, 2004).

2. La subcuenca del Colca y la comunidad de Yanque

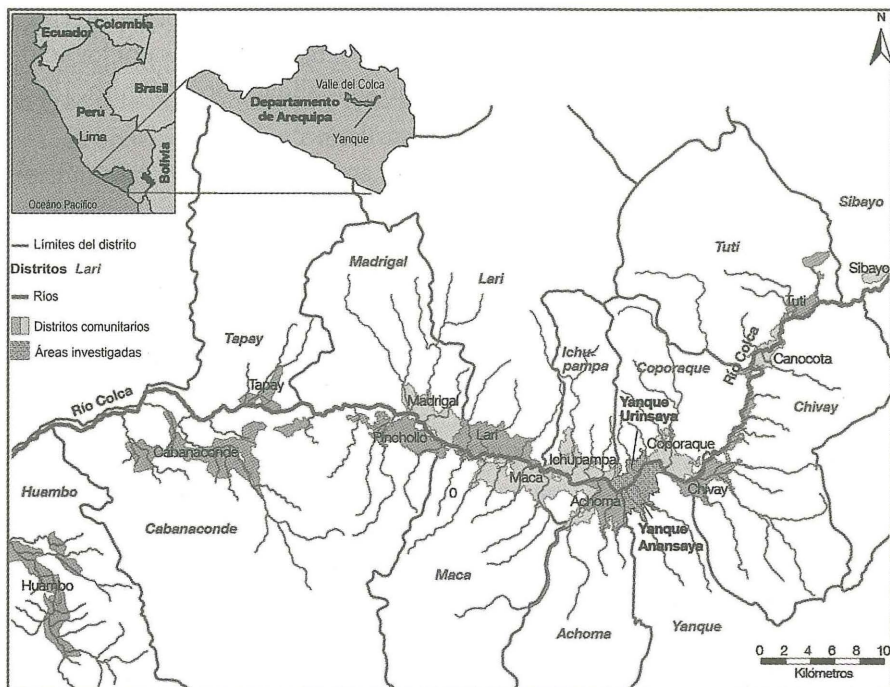
La subcuenca del Colca está localizada en la provincia de Caylloma, en el departamento de Arequipa, en el sur del Perú, y está situada entre los 2800 y 4000 metros sobre el nivel del mar en la parte intermedia de la cuenca Colca-Majes-Camaná. La población total del Valle del Colca es de alrededor de 25.000 habitantes, de los cuales 4000 viven en Chivay, capital de la provincia de Caylloma (INEI, 2007). Una de las principales características geográficas del área es un cañón de 4160 metros de profundidad, el cual separa en dos partes a los quince distritos localizados en el valle.² Debido a su clima seco, la irrigación es crucial para la subsistencia de los campesinos en el valle.

En el centro del área de estudio está la comunidad Yanque que presenta una estructura social compleja alrededor de la gestión y control del agua. La organización social para riego está basada en la división entre Anansaya y Urinsaya, la cual está expresada en la respectiva Comisión de Regantes. Yanque Anansaya tiene cinco subsistemas de irrigación: los canales Waranqante, Hatun Yaku y Churkina y las nacientes Pampaqocha y Senqawas. Yanque Urinsaya tiene tres subsistemas de riego: el canal Mismi, la naciente de Qocha Pata y el acueducto y tanque de agua Chininí. La delimitación de tareas y el rango de intervención de cada subsistema de riego está íntimamente relacionado con las tradiciones de riego (Valderrama y Escalante, 1988).

La seguridad del agua local está profundamente relacionada con los derechos de control de agua locales, que garantizan no solo la seguridad hídrica, sino también la seguridad social y alimentaria.³ Sin embargo, estas medidas locales de seguridad de agua, consagrados en la gestión local del agua y los derechos de control, han sido impugnados por las políticas de modernización de la burocracia peruana, orientadas a la formalización de los derechos de agua locales a través del PROFODUA, como se verá en la siguiente sección.

2. En la margen izquierda del río Colca se ubican Callalli, Chivay, Yanque, Achoma, Maca, Cabanaconde, Tisco y Huambo y en la derecha Sibayo, Tuti, Coporaque, Ichupampa, Lari, Madrigal y Tapay (MINAG, 2011: 23).

3. Para más información sobre los derechos locales de agua en el Valle del Colca véase también (Rubina *et al.*, 1995; Treacy, 1994; y Valderrama y Escalante, 1988).



Mapa 5.1. Ubicación de los distritos comunitarios y las áreas investigadas.

Fuente: elaboración de la autora, ilustrado por © Spiegel grafik.raum.konzepte

3. El PROFODUA y los desafíos de cumplir con los requisitos

En el 2004, el gobierno del expresidente Alejandro Toledo firmó el Pacto Agrario Nacional (PAN), también llamada Carta Verde, en el cual se esbozan las nuevas políticas agrícolas de Perú. Uno de los ocho temas centrales definidos en el PAN es el «uso sostenible de los recursos naturales y la protección ambiental», por el cual el PROFODUA (Decreto Supremo 041-2004-AG) fue creado, ubicándolo dentro del (anterior) Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). La Carta Verde, sin embargo, fue en efecto un prerrequisito para la firma del controversial Tratado de Libre Comercio entre Perú y los Estados Unidos. De este modo, los intereses detrás del PROFODUA han sido evidentemente por dos motivos diferentes (Guerrero Salazar, 2006).⁴ Una de las mayores razones para promover la creación del PROFODUA ha sido la

4. El elevado interés del programa por formalizar los derechos de uso de agua también se refleja en los donantes, ya que la primera fase del PROFODUA ha sido financiada con recursos del Fondo de Reforzamiento Institucional (FRI) y, la segunda fase, por préstamos del Banco Mundial. Otra razón importante para la creación del PROFODUA ha sido

demanda, en el 2003, de la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego (JNUDRP), en su VII Congreso realizado en el valle de Urubamba, para que el Estado cumpla con garantizar la seguridad jurídica de los derechos de agua (World Bank, 2012). Considerando que esta es una posible razón, lo que sí se debe señalar es que el PROFODUA se estableció al amparo de la llamada Carta Verde.

El *buen* funcionamiento de las Comisiones de Regantes⁵ en el valle, así como el *desempeño positivo* de la Junta de Usuarios han sido las principales razones por las que el PROFODUA decidió iniciar su trabajo en la sierra peruana, especialmente en el Valle del Colca (PROFODUA, 2011). Los principales beneficios prometidos por el PROFODUA para la población local son la garantía de seguridad jurídica del agua a los usuarios del recurso para riego, de su inscripción en el Registro Administrativo de Derechos de Agua (RADA) y del acceso al uso de agua con *igualdad* de oportunidades para todos los usuarios a través de un documento endosado por la Autoridad Nacional de Agua (MINAG, 2009).⁶

La población del Valle del Colca se identifica como descendiente del grupo étnico quechua Collagua o del grupo étnico aymara Cabana. Los dos grupos étnicos ya vivían en el valle antes de la época Inca. Debido a las condiciones climáticas duras y secas, el riego es absolutamente indispensable para vivir para sobrevivir. Aunque la mayoría de las comunidades están localizadas justo al lado del río Colca, el agua sigue siendo inaccesible debido a la empinadura de la barranca. En cambio, los principales recursos de agua con fines agrícolas y para la vida diaria son capturados desde las montañas cubiertas de nieve (Miami, Huarancante, Hualca-Hualca), así como los pequeños lagos, manantiales y ríos. Los principales cultivos en el valle son el maíz, papa, cebada, quinua y trigo, así como los diferentes tipos de granos. La mayoría de los cultivos se utilizan para el consumo personal y el resto se intercambia mediante el trueque local y se los comercializa en los mercados locales y regionales.

Para la ejecución de la fase inicial, que comenzó en marzo del 2004, el PROFODUA desarrolló e implementó una metodología unificada para ser aplicada en forma idéntica y sistemática en todos los valles, donde la formalización se llevaría a cabo con el fin de garantizar la *uniformidad* y *eficiencia* del

el escaso número de derechos de agua formales otorgados hasta el 2004 (PROFODUA, 2011).

5. La Ley General de Aguas de 1969 define en el Decreto Supremo 057-2000 AG, Art. II, que todos los campesinos se tienen que organizar en Comisiones de Regantes.
6. Para una lista detallada de objetivos y beneficios véase MINAG (2009).

proceso.⁷ De acuerdo con el Reporte Final del PROFODUA (MINAG, 2008), se llevaron a cabo ajustes en la metodología para la ejecución del trabajo inicial en la sierra, considerando los derechos ancestrales de las comunidades campesinas, así como sus derechos consuetudinarios. Sin embargo, no hay información detallada sobre estos ajustes.

Más aún, de acuerdo con el Decreto Supremo 041-2004-AG (2004), el PROFODUA solicitaba cuatro requisitos para otorgar derechos de uso de agua formalizados: (a) una declaración jurada completa y prueba de identidad, (b) el pago completo de la tarifa del agua de los últimos cinco años, (c) un documento que acredite la propiedad o dominio de la tierra, y (d) el cumplimiento de los requerimientos de formalización asignados, correspondientes al volumen de agua por bloque de distribución⁸ al cual pertenece cada campesino. Aunque parecería que los requerimientos eran fáciles de cumplir, estos se han convertido en los principales obstáculos para que un número significativo de comunidades y familias del Valle del Colca inicie el proceso de formalización.

Las entrevistas indican que hay cinco razones principales por las que los usuarios del agua del valle no podían cumplir con el requisito del pago de la tarifa de agua de cinco años interrumpidos. 1) El periodo de cultivo de la tierra es rotativo para aumentar la fertilidad y, en el lapso que los usuarios del agua no cultivan no pagan la tarifa de agua; 2), la mayoría de los usuarios del agua no siguen los procedimientos burocráticos de informar a la Administración Local de Agua (ALA) sobre su ciclo de no cultivo para obtener la exención de pago de tarifas de agua durante este tiempo; 3), en algunos casos, la Comisión de Regantes que recientemente se constituyó (por ejemplo, en Ichupampa), no había cobrado las tarifas en cinco años consecutivos en el momento que el PROFODUA se instaló; 5) la ampliación de la frontera agrícola, como ha sido el caso en Yanque Anansaya. En el momento que PROFODUA llegó, las personas que ampliaron esta frontera no pagaron tarifas de agua ya que acababan de ser oficialmente reconocidos por la Comisión de Regantes

7. Las principales actividades son: (1) actividades preliminares, (2) trabajo de campo, (3) trabajo de oficina, (4) propuesta de asignación de agua (5) consulta pública, emisión y distribución de derechos de agua. Para una descripción detallada de las actividades de trabajo ver Guerrero Salazar (2006) y World Bank (2012).

8. Los bloques de irrigación son subdivisiones hidráulicas de las Comisiones de Regantes, basadas en las fuentes de agua y la estructura hidráulica. Más precisamente, los bloques son unidades compactas, generalmente relacionadas con el ordenamiento de varios cientos de hectáreas designadas para la recolección común de agua. En general, se ha contemplado que la autoridad estatal deba conceder a cada bloque la cantidad de agua correspondiente a todos los usuarios (Guerrero Salazar, 2006).

Yanque Anansaya, y no regaron su nueva extensión de campo durante los cinco años requeridos. De este modo, se fueron quedando sin licencias de agua; además, muchos propietarios de terrenos, que emigraron a las ciudades más grandes, alquilaron sus parcelas y no pudieron demostrar los pagos que realizaron los inquilinos como usuarios del agua. También, muchos usuarios de agua en el Valle del Colca no pudieron demostrar la propiedad o dominio de la tierra mediante documentos legales. Aproximadamente, el 30 % de los propietarios de la tierra tiene un título de propiedad individual, publicado oficialmente e inscrito en los registros públicos. El 70 % restante no tiene ningún documento que acredite la compra, herencia, testamento, acta notarial o documentos de subvención, etc., del terreno que posee (Agreda y Mendieta, 2007: 12).⁹ En muchos casos de herencia, no existen testimonios escritos, solo acuerdos verbales que suelen ser respetados por todos los miembros de la comunidad.¹⁰

Esto indica que el PROFODUA despolitizó y naturalizó su política de formalización hídrica, al asumir que todos los usuarios de agua deben tener igualdad de oportunidades. El PROFODUA no reconoció las costumbres locales, las cuales, de acuerdo con sus reglas y normas definen quién es considerado un usuario de agua y tiene acceso a la misma. Así, se ha hecho claro que no todos los usuarios de agua en el Valle del Colca, quienes disfrutaban derechos de agua integrados en su contexto social y cultural, tienen igualdad de oportunidades para conseguir el apoyo legal mediante el programa del Estado y que consecuentemente han sido explícitamente ilegalizados. De esta manera, los requisitos pedidos por el PROFODUA constituyen formas sutiles para «corregir» el supuestamente ineficiente y anticuado comportamiento del uso del agua (por ejemplo, el pago interrumpido por cinco años de las tarifas de agua) que no logra cumplir con los criterios. El PROFODUA sigue la política de agua modernista de Perú, que considera el registro oficial y la administración de derechos de agua bajo criterios universalistas como una solución racional para confrontar la escasez de agua (véase Boelens y Seemann, 2014). En la siguiente sección se analizan las principales contradicciones entre las licencias de agua y la seguridad local del agua.

9. Sobre el tema véase Laureano del Castillo (2005).

10. Varias comunidades (Sibayo, Maca, Achoma, Huambo, Tapay) fueron excluidas por el PROFODUA porque carecían de títulos de propiedad, porque había conflictos territoriales o porque eran muy remotas (sin acceso por carretera).

4. La contradicción entre las licencias de agua y la seguridad local del agua

En el siguiente párrafo, se han analizado dos contradicciones entre las licencias de agua formalmente constituidas y la seguridad del agua. La primera contradicción está relacionada con el tipo de asignación de agua y su inflexibilidad, y la segunda, con la noción general de individualizar las licencias hídricas.

Primero, de acuerdo con su mandato, el PROFODUA valida las características del terreno de la parcela, así como el volumen de agua disponible, con el fin de calcular la cantidad de metros cúbicos con la que se cuenta para todo el año. Este cálculo se basa en el promedio de la demanda de agua del área (de acuerdo con los datos actuales e históricos), que a su vez está asociado con el Plan de Cultivo y Riego. Si la cantidad de agua disponible es menor que la demanda de agua de la propiedad, la licencia otorga el volumen disponible. Por el contrario, si la cantidad de agua disponible es mayor que la demanda promedio, la licencia concede un promedio. Por ello, en el segundo caso, teóricamente existe un exceso de agua, lo que permite la posibilidad de otorgar licencias de agua adicionales. Por esta razón, la demanda de agua juega un papel importante en la determinación de la cantidad de agua que formaliza la licencia. Sin embargo, los derechos (seguridad) del agua no se pueden basar en un volumen de agua, ya que el derecho de agua también se refiere a otras características específicas tales como el tipo de suelo, el cultivo, el trabajo de mantenimiento de la infraestructura, entre otras. Al calcular el volumen de agua por año, el PROFODUA no ha tomado en cuenta estas (vitales) características locales de derecho de agua, como lo enfatiza un usuario del agua: «Todos los cálculos se han hecho desde el escritorio. Ellos no verificaron las características básicas del terreno» (usuario de Yanque Urinsaya, 2011). Consecuentemente, cuando se formalizan los derechos hídricos, de acuerdo con un volumen de agua universalmente aplicado, existe un alto riesgo de formalizar las inequidades en la distribución del agua. Debido a problemas de desigualdad en las asignaciones del agua es muy posible que en un futuro se incrementen los conflictos sobre el recurso hídrico, especialmente en los meses de mayor escasez.

Otro problema relacionado con esto es que, según las licencias otorgadas por el PROFODUA, ellos tendrían excedente de agua. Uno de los usuarios de agua en Yanque Anansaya recuerda el momento en que el PROFODUA presentó el documento final, y vieron por primera vez la cantidad correspondiente de agua que les asignaron, por la cual no estaban conformes. Solo le

habían asignado aproximadamente 3000 m³ por año para una hectárea, mientras que de acuerdo con sus cálculos él necesitaría por lo menos el doble. Por esta razón, el usuario de agua reclama que: «En la práctica enfrentamos recortes de agua, pero en el papel tenemos un excedente, porque nos han asignado muy poca agua. En la realidad este no es el caso, realmente no tenemos ningún ahorro de recursos hídricos» (usuario Yanque Anansaya, 2011a). El usuario afirma que esto se debe a que la información climática utilizada por el PROFODUA está desactualizada. El consultor del PROFODUA usó un modelo de diagnóstico climático de la demanda de agua en el Valle del Colca de los años 1992 a 1993, diseñado por COPASA (Cooperación para el Proceso de Autodesarrollo Sostenible de Arequipa), el cual estaba disponible en la oficina de la Administración Local de Agua (ALA). Por eso, esta proposición es errónea ya que desde principios de los años noventa las condiciones climáticas en el Valle del Colca han cambiado dramáticamente. Toda la información climática que el PROFODUA ha estado utilizando para el otorgamiento del volumen de agua a los usuarios, desde la perspectiva del usuario, se basa en datos poco realistas.¹¹

Otro punto importante con respecto a la inseguridad de agua es la inflexibilidad de las licencias de agua, y el impedimento de transferirlas. En la práctica, es común entre los usuarios del agua en Yanque intercambiar los turnos de agua en un año agrícola entre miembros de la comunidad, algunas veces en forma de intercambio y otras recibiendo una compensación financiera. En esta coyuntura, es importante resaltar que el usuario de agua no se refiere a la flexibilidad del mercado, donde los derechos de agua comercializables responden a los precios de los cultivos y los valores del agua. Más bien, el usuario lo relaciona con la posibilidad de adaptarse a los cambios en el ambiente, así como en la producción agrícola y ajustar la cantidad de agua según corresponda. Al contrario, los derechos de agua oficiales están lejos de ser dinámicos.

El segundo punto argumenta que las licencias tienen una clara noción de eficiencia e individualización.

A pesar de que el agua es administrada por cada comunidad de Yanque Urinsaya y Anansaya, en cada licencia aparecen datos individuales, tales como el nombre completo, número de identificación, el código catastral, nombre de la parcela, el área de riego en hectáreas, y el volumen máximo de agua

11. Otro problema ha sido que, según los entrevistados, en muchos casos, los mismos consultores del PROFODUA han agrupado fuentes de agua y han alterado las fronteras de propiedad en las licencias por bloques. Este fenómeno está causando muchos conflictos entre los usuarios del agua (Trabajo de campo, 2011).

asignada a este bloque. En consecuencia, las denominadas licencias de agua en bloque son, en realidad, derechos individuales agrupados en un solo documento (por bloque), tal como lo confirmó una autoridad estatal de agua:

En realidad las licencias no son de bloque. Parecería que fuese en bloque, porque sale una resolución donde aparece el volumen de agua de todo el bloque. Pero adjunto a esa resolución esta toda la relación de usuarios. Cada usuario sale con su nombre completo e indica cuánto de agua le corresponde a cada uno. En bloque va a ser cuando salga una sola resolución, cuando salga todo el plano, el perímetro de la comunidad campesina, cuando diga que la comunidad campesina está formada por 10.000 comuneros por 200 hectáreas y este es su volumen de agua que le corresponde al año. Internamente la comunidad distribuye [el agua]. Lo que se ha entregado son licencias individuales (representante de la Administración Local de Agua, 2011).

Un impacto inminente de las licencias de agua, mencionado por los campesinos, es que el valor económico de las propiedades se incrementaría con las licencias de agua, ya que vender una propiedad sin licencia de agua significa vender un terreno que en lo formal-oficial no tiene acceso al agua. Sin embargo, para convertirse en un usuario legítimo de agua en Yanque, mostrar una licencia de agua no sería suficiente según los usos y costumbres de la región; se requiere, entre otros requisitos, que un usuario también participe en la construcción de canales y otros trabajos comunales. Asimismo, actualmente, los usuarios de agua son conscientes del tamaño exacto de su terreno, lo que en el futuro —para bien o para mal— tendría un impacto sobre el ajuste en el monto de la tarifa de agua a pagar o en el turno de agua para que sea más *eficiente*. Además, asignar las licencias de agua, de acuerdo con un volumen de agua específico, conduce a un mayor individualismo, y debilita la gestión de agua y el control de derechos de agua a nivel comunitario. Se reemplaza la cultura del agua andina, basada en rituales y costumbres agrícolas, por una organización del agua construida sobre la ley del Estado y los derechos individuales. En este caso, con la demanda del agua, de acuerdo con los derechos de agua individualmente formalizados, cambia la organización comunal del agua hacia una concepción de «tecnocratización» de las reclamaciones del agua dejando atrás la concepción de seguridad alimentaria y familiar. En el Valle del Colca esto se ha hecho especialmente evidente entre las generaciones más jóvenes que a menudo migran a Arequipa o Lima y regresan con una forma diferente de pensar. Estos efectos también se han hecho notar en el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Líderes del Agua

en Trujillo (2007), donde una de las presidentas de la Comisión de Regantes mencionó los conflictos entre usuarios, criticando el volumen de agua legalmente otorgado por el PROFODUA, cuando en la práctica había menos agua (en volumen) para distribuir (Vera Delgado, 2011).

Esta tendencia depende de la comunidad respectiva y su grado de integración en la economía de mercado. En el Valle del Colca, las comunidades localizadas en la margen derecha del río producen principalmente para consumo familiar, mientras que las de la margen izquierda están más cercanas a la capital provincial de Arequipa y, por tanto, más integradas a las estructuras de las sociedades de las grandes ciudades, dejando atrás la versión comunitaria.

El Estado no considera todo esto [las costumbres locales de derechos de agua]. Ellos dicen, aquí hay ingenieros que estudiaron en Lima, el sistema que ellos aprendieron es más eficiente, más económico y consume menos agua, pero estos no son los criterios aplicados por la comunidad. Entender a las comunidades es esencial para el proceso de los derechos del agua (usuario de Yanque Anansaya, 2011b).

Finalmente, la falta de legitimidad local de las licencias otorgadas por el PROFODUA muestra las contradicciones mencionadas entre los derechos de agua formales y locales en el Valle del Colca y conduce a un aumento de la inseguridad de agua para los usuarios. Hasta hoy la mayoría de los usuarios del agua en Yanque no aplica los derechos de agua oficiales y todavía utiliza sus formas tradicionales de distribución del agua para riego:

La distribución del agua todavía es la misma. Con o sin licencias de agua, los usuarios reciben su agua de acuerdo con las costumbres, al final ha sido un documento que se nos ha dado y lo guardamos y no lo usamos en absoluto (usuario Yanque Urinsaya, 2011a).

También otras comunidades en el Valle del Colca se mantuvieron escépticas respecto al programa, el cual, sin embargo, encontró poca resistencia.

Este fue un problema que tuvimos en la sierra, aunque en el Valle del Colca hubo poca resistencia. Ellos simplemente dijeron «no queremos» y fue un trabajo bastante arduo de sensibilización y comunicación para hacerles entender, porque aquí ellos siempre han tenido la idea de que «en el país las leyes son para engañarlos» (PROFODUA, 2011).

La poca legitimidad local con respecto a las licencias de agua produjo una escasa colaboración con el PROFODUA. Esto a su vez se manifestó cuando los usuarios de agua no brindaron la información correcta al personal de PROFODUA sobre sus propiedades; algunos incrementaron y otros redujeron la cantidad indicada de agua para riego, otros no presentaron los documentos completos requeridos o simplemente ni siquiera se presentaron y quedaron excluidos para obtener una licencia de agua.¹² De acuerdo con Boelens y Zwarteveen (2005: 740), una dimensión importante de los derechos de agua es la faceta sociolegal, la cual es «una expresión de acuerdo sobre la legítima reivindicación de los titulares de derechos por el agua: este acuerdo debe existir entre el grupo de demandantes, pero es igualmente importante que los derechos sobre un recurso también sean reconocidos por aquellos que son excluidos de su uso».¹³ Sin duda, la falta del acuerdo de legitimidad tiene un impacto grande en la seguridad jurídica del agua debido a que los derechos hídricos, en general, pierden su poder operacional sin la legítima reivindicación por el agua de sus titulares (así como aquellos que no son poseedores).

5. Conclusiones

El presente capítulo demuestra hasta qué punto los derechos de agua oficiales garantizan la seguridad hídrica a los usuarios en el Valle del Colca. Por el momento, las licencias de agua muestran poca legitimidad local entre los campesinos, y, tanto la gestión como el control de los derechos del agua en el ámbito local todavía se aplican como antes, de manera tradicional. Las políticas dirigidas hacia los derechos formales niegan los mecanismos locales de activación y materialización de los derechos de agua. Como consecuencia, estas políticas se convierten en una herramienta de poder, ya que ellas definen quién es un usuario de agua legitimado por la ley estatal, y quién no, tal y como lo han mostrado los requerimientos establecidos por el PROFODUA. Esto revela que los conceptos de *eficiencia* y *seguridad jurídica* no son neutrales y

12. El programa PROFODUA terminó en el año 2009. A partir de la Ley del Recurso Hídrico 29338 (2009) y sus posteriores regulaciones para otorgar derechos de agua, la Autoridad Nacional de Agua (ANA) es responsable de otorgar los derechos de uso de agua en caso de ser solicitados «en bloque». Por eso los campesinos que han quedado fuera del PROFODUA pueden aplicar por licencias de agua en las oficinas respectivas de la Administración Local de Agua (ALA). Sin embargo, el procedimiento requiere varios trámites y hay dificultad para que los campesinos lo puedan sufragar.

13. Traducción de la autora.

que las políticas basadas en estos conceptos, en este caso para formalizar los derechos de agua locales, tienen un impacto severo en la población local (véase Boelens y Vos, 2012). También demuestra que la formalización se construye sobre la base de las desigualdades en la tenencia de la tierra y de los problemas existentes sobre la titulación en el Valle del Colca, además de oficializar los conflictos sobre el agua entre miembros de la comunidad. Una vez más se ve una diferencia entre cómo el programa nacional debe funcionar en teoría y como varía en su aplicación en el terreno.

Asimismo, a través de la asignación de agua por volumen por año, esta política tiene como base un criterio unidimensional, mientras que la situación real es mucho más compleja. Pues, no considera los derechos de agua locales, los cuales han sido adoptados a través de siglos de conocimiento sobre las condiciones territoriales y climáticas, considerando la seguridad social, productiva y alimentaria, así como los criterios de infraestructura y culturales de la seguridad hídrica. El presente trabajo plantea que la seguridad jurídica del agua únicamente aborda el derecho operacional de utilizar agua para propósitos de riego, la cual es legitimada por las autoridades estatales, sobre la base de la legislación peruana. Sin embargo, en el Valle del Colca resulta claro que esto carece de sentido sin la necesaria infraestructura de canalización, así como las habilidades técnicas para ser capaces de tomar el agua, junto con los procesos de gestión y decisión sobre el recurso enraizados en la comunidad, todos ellos aspectos vitales para la seguridad hídrica local. Las políticas hídricas hacia estrategias universales y uniformes sobre el agua favorecen a los actores más poderosos, quienes se encuentran en una posición favorable para: (a) solicitar nuevos derechos de agua, por ejemplo, grandes terratenientes y compañías privadas que tienen mayores recursos financieros; y (b) cumplir la premisa de una eficiente gestión del agua y conducir a la «tecnocratización» de las demandas de agua, a expensas de la gestión y la cohesión colectiva de uso del agua en la comunidades locales del Valle del Colca.

Referencias bibliográficas

- AGREDA, V. y C. MENDIETA
2007 «Evaluación Social - Valle del Colca: Junta de Usuarios Chivay (Are-
quipa)». No publicado. Lima: Programa Subsectorial de Irrigaciones
(PSI).
- BENDA-BECKMANN, F. VON, K. VON BENDA BECKMANN y J. SPIERTZ
1998 «Equity and Legal Pluralism: Taking Customary Law into Account in
Natural Resource Policies». En: Boelens, R., G. Dávila y R. Menchú
(Eds.), *Searching for Equity: Conceptions of Justice and Equity in Peas-
ant Irrigation*. Assen: Van Gorcum, pp. 57-69.
- BOELENS, R. y M. ZWARTEVEEN
2005 «Prices and Politics in Andean Water Reforms». *Development and
Change*, volumen 36, número 4, pp. 735-758.
- BOELENS, R., D. GETCHES y A. GUEVARA-GIL
2010 «Water Struggles and the Politics of Identity». En: Boelens, R., D. H.
Getches, y J. A. Guevara Gil (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights,
Politics and Identity*. Londres, Washington: Earthscan, pp. 3-25.
- BOELENS, R. y J. VOS
2012 «The Danger of Naturalizing Water Policy Concepts: Water Produc-
tivity and Efficiency Discourses from Field Irrigation to Virtual Wa-
ter Trade». *Agricultural Water Management*, volumen 108, pp. 16-26.
- BOELENS, R. y M. SEEMANN
2014 «Forced Engagements. Water Security and Local Rights Formalization
in Yanque, Colca Valley, Peru». *Human Organization*, volumen 73,
número 1, pp. 1-12.
- CESCR (COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS)
2002 «United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights
(CESCR)». *General Comment N.º 15; The Right to Water (Arts. 11 y 12
del Pacto)*. Consulta 12 de septiembre del 2011. <[http://www.unhcr.
org/refworld/docid/4538838d11.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838d11.html)>
- DEL CASTILLO, L.
2005 «Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas». *Informativo
Legal Agrario*. CEPAL, número 21, pp. 1-58.

DIMITROV, R.

- 2002 «Water, Conflict, and Security: A Conceptual Minefield». *Society & Natural Resources*, volumen 15, número 8, pp. 677-691.

GUERRERO SALAZAR, P.

- 2006 «El acceso al agua con seguridad jurídica, la titulación de tierras agrícolas y la formalización de los derechos de agua en el Perú». Estudio de Caso preparado para la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD), 7-10 de marzo 20. Porto Alegre, Río Grande do Sul. No publicado.

INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA)

- 2007 *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: INEI.

INKA NATURA TRAVEL DEL GRUPO GEO GRAPHOS

- 2006 Mapa de Colca, Arequipa. Consulta: 22 de octubre del 2013. <http://www.inkanatura.info/mapa_colca_arequipa.asp>

MASON, J.

- 2004 «Semi-structured Interview». En: M. S. Lewis-Beck, A. Bryman y T. F. Liao (Eds.), *The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods*, Thousand Oaks. California: Sage, pp. 1020-1021.

MEINZEN-DICK, R. y L. NKONYA

- 2007 «Understanding Legal Pluralism in Water and Land Rights: Lessons from Africa and Asia». En: van Koppen, B. C. P., M. Giordano y J. Butterworth (Eds.), *Community-Based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries*. Cambridge: CABI, pp. 12-27.

MINAG (MINISTERIO DE AGRICULTURA)

- 2008 *Programa de formalización de los derechos de uso de agua: propuesta de asignación de agua superficial en bloques (volumenes anuales y mensuales) para la formalización de derechos de uso de agua en el Valle del Colca, Parte 3*. Lima, Perú. Lima, Perú: Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de Recursos Naturales, Intendencia de Recursos Hídricos.

- 2009 *Plan de Trabajo 2009: Programa Extraordinario de Formalización de los Derechos de Uso de Agua con Fines Agrarios (PROFODUA) – Fase 2*. Chivay, Perú: Ministerio de Agricultura, ANA, ALA – Colca - Sigvas - Chivay.

- 2011 *Estudio de preinversión a nivel del perfil del subcomponente C2: «Sensibilización, difusión y asistencia técnica en agricultura de riego a agricultores en la junta de usuarios de Colca Chivay»*. Programa PSI – Sierra. Arequipa: Ministerio de Agricultura, PSI – Sierra.
- PROFODUA (PROGRAMA NACIONAL DE FORMALIZACIÓN DE DERECHOS DE USO DE AGUA)
- 2011 Excoordinador del PROFODUA Colca Siguan Chivay: Entrevista personal: 3/12/2011. Arequipa.
- RIBOT, J. y N. PELUSO
- 2003 «A Theory of Access». *Rural Sociology*, volumen 68, número 2, pp. 153-181.
- ROTH, D., R. BOELEN Y M. ZWARTVEEN (Eds.)
- 2005 *Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick, Nueva Jersey: Rutgers University Press.
- RUBINA, A., C. ZALAZAR Y M. ZEVALLOS
- 1995 *Colca: El vuelo del Cóndor*. Arequipa: DESCO.
- SOTO, H. DE
- 2000 *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- TREACY, J.
- 1994 *Las chacras de Coporaque, andenería y riego en el Valle del Colca*. Primera Edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- SMITH, J.
- 1983 «Quantitative Versus Qualitative Research. An Attempt to Clarify the Issue». *Educational Researcher*, volumen 12, número 3, pp. 6-13.
- VALDERRAMA, R. y C. ESCALANTE
- 1988 *Del Tata Mallku a la Mama Pacha: Riego, Sociedad y Ritos en los Andes Peruanos*. Arequipa: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- VERA DELGADO, J. R.
- 2011 *The Ethno-Politics of Water Security: Contestations of ethnicity and gender in strategies to control water in the Andes of Peru*. Tesis de doctorado. Wageningen: Wageningen University.

WORLD BANK

2012 *Evaluating the Impacts of the Formalization of Water Right for Agriculture Use: Water Rights in Peru.* Washington, D. C.: The World Bank.

ENTREVISTAS:

- ♦ Autoridad Local del Agua (2011) Entrevista personal: 10.12.2011, Chivay, Arequipa.
- ♦ Usuaría Yanque Urinsaya (2011) Entrevista personal. 17.11.2011, Yanque, Arequipa.
- ♦ Usuario Yanque Anansaya (2011a) Entrevista personal. 10.11 2011, Yanque, Arequipa.
- ♦ Usuario Yanque Anansaya (2011b) Entrevista personal: 21.11.2011, Yanque, Arequipa.
- ♦ Usuario Yanque Urinsaya (2011a) Entrevista personal. 26.11.2011, Yanque, Arequipa.
- ♦ Usuario Yanque Urinsaya (2011b) Entrevista personal. 13.11.2011, Yanque, Arequipa.