



water and landscape  
**AGUA y TERRITORIO**

## Presentación

**José E. Castro**

Newcastle University. Newcastle, Inglaterra. j.e.castro@newcastle.ac.uk

**Léo Heller**

Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. heller@desa.ufmg.br

**María da P. Morais**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, Brasil. piedade@ipea.gov.br

En este dossier exploramos la relación entre la lucha por el derecho al agua, en algunas de sus muchas dimensiones y expresiones concretas, y las políticas públicas implementadas en América Latina en las últimas dos décadas. La desigualdad y la injusticia que caracterizan a la región latinoamericana suelen encontrar una de sus formas más agudas en las condiciones de acceso a los elementos y servicios esenciales para la vida, notoriamente el agua y sus servicios relacionados. Por ejemplo, un informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPAS) nos dice que en América Latina alrededor de cuarenta millones de personas, un 7% de la población, carecen de agua segura para consumo humano, mientras que más del veinte por ciento, unos 117 millones de personas, carece de instalaciones sanitarias que cumplan con las condiciones mínimas requeridas, al tiempo que unos treinta y seis millones (más del seis por ciento de la población regional), sigue defecando al aire libre, con graves consecuencias sociales y ambientales (OPAS, 2011, 10-11). Esta problemática es frecuentemente más compleja, como podría esperarse, en las áreas semiáridas y desérticas, pero también se hace presente en regiones más favorecidas en términos hidrológicos: la relación entre disponibilidad natural de agua y satisfacción de las necesidades vitales de la población no es de ninguna manera mecánica o directa. Por el contrario, con frecuencia encontramos que la desigualdad y la injusticia en el acceso al agua y sus servicios básicos, o en la protección contra los peligros a la vida derivados del agua, son más graves en áreas donde la disponibilidad del recurso es adecuada o incluso abundante, como puede ser el sur de México, las extensiones amazónicas o las regiones litorales de los grandes ríos latinoamericanos.

Desde mediados de la década de 1980, la mayoría de los países de la región latinoamericana se involucraron en la implementación de una serie de políticas públicas en el sector del agua orientadas fundamentalmente por la premisa de que los estados deberían transferir la responsabilidad por el gobierno y la gestión del agua y sus servicios a otros actores, como a empresas privadas en el caso de servicios urbanos de agua y saneamiento, o a los usuarios en el caso de sistemas de riego, por dar so-

lamente dos ejemplos notorios. Estas políticas, genéricamente denominadas en la literatura como “neoliberales” por su énfasis en reorganizar casi todos los aspectos de la sociedad en torno a principios mercantiles, incluyeron diversas iniciativas concretas como la descentralización administrativa (sin una correspondiente descentralización de recursos), la privatización de empresas públicas o la transferencia de responsabilidad por la gestión de cuencas a actores locales. Estos procesos han tenido resultados e impactos variados, pero una de las tendencias más notables que se pueden registrar ha sido la emergencia, proliferación y agudización de los conflictos sociales relacionados con el agua, que con frecuencia han generado procesos de lucha por parte de las poblaciones afectadas. En este trabajo examinamos algunos ejemplos de estas luchas poniendo énfasis en el tema del derecho al agua y su relación con las políticas públicas implementadas en algunos países de la región.

Algunos casos latinoamericanos han sido extensamente examinados en la literatura, entre otras cuestiones debido a que alcanzaron notoriedad por el elevado tono de las confrontaciones, que en casos como la resonada Guerra del Agua en Cochabamba (1999-2000) y en La Paz-El Alto (2005-2006), Bolivia, llevaron a la pérdida de vidas, a una grave crisis político-institucional y a la debacle del régimen político neoliberal que gobernaba el país. Otros casos, como el chileno, constituyen ejemplos extremos de la aplicación de la agenda neoliberal en el campo del agua, propiciando por ejemplo la propiedad privada de cuerpos de agua (ríos, lagos, acuíferos, etc.) en una escala no igualada a nivel internacional. Hemos tratado estos y otros casos en el marco de colecciones publicadas previamente (Castro y Lacabana, 2005; Castro y Simón Ruiz, 2009). Como explicamos en mayor detalle en los próximos párrafos, en este dossier hemos decidido volcar nuestra mirada a una serie de casos que, con la excepción del ejemplo de Uruguay, han recibido menos atención en la literatura sobre el tema. Así, nuestra selección de artículos presenta casos de Argentina, Brasil, México, Nicaragua, Perú y Uruguay, que cubren un amplio rango de escalas y situaciones relacionadas con la implementación de políticas públicas orientadas a promover

y garantizar el derecho al agua. Por ejemplo, hemos incluido un estudio sobre las campañas ciudadanas realizadas a nivel nacional para rechazar la privatización y defender el carácter público de los servicios de agua y saneamiento en Uruguay, y dos trabajos comparativos a nivel regional/provincial: el primero que busca contrastar las formas de movilización ciudadana contra la contaminación del agua y el funcionamiento de las políticas públicas e instituciones relevantes al tema en las provincias de Córdoba y Río Negro, Argentina; el segundo que compara las relaciones de poder que se establecen en el gobierno y la gestión de acuíferos estratégicos que se encuentran sometidos a niveles insustentables de abstracción, en los estados mexicanos de Aguascalientes y Guanajuato. Finalmente, otros tres artículos se concentran en el área rural y la periferia urbana para estudiar el impacto de la implementación de políticas públicas nacionales que buscan garantizar el derecho al agua: estos artículos incluyen un examen de los conflictos por los derechos de agua que surgen en pequeñas comunidades rurales en una isla de Perú, una exploración de las oportunidades y desafíos que confrontan las formas comunitarias de gestión del agua en Nicaragua, y un análisis de la política nacional que promueve la construcción de un millón de cisternas para la captación de agua de lluvia en las regiones semi-áridas del interior de Brasil. Esperamos de esta forma contribuir a extender nuestra base de conocimientos, indagando las contradicciones, avances y retrocesos, así como también las posibilidades, que se experimentan en la implementación de políticas públicas que, al menos nominalmente, desean garantizar el ejercicio al derecho al agua en América Latina.

En este sentido, desde comienzos del siglo XXI, con la llegada al poder en diversas partes de la región, especialmente en Sudamérica, de actores de corte progresista, incluso algunos claramente ubicados en la izquierda del espectro político, se registró un notorio avance en el campo de las políticas públicas orientadas a promover y garantizar el así llamado derecho al agua. Este movimiento ocasionó un claro vuelco con la incorporación del derecho al agua en las constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), y posteriormente con el reconocimiento de este derecho por parte de las Naciones Unidas en julio de 2010. Sin embargo, el tema del derecho al agua se ha convertido en un tema espinoso, incluso en el debate nacional de los países que han estado al frente de la iniciativa, como Bolivia y Ecuador. Si bien por razones de espacio no podemos profundizar en las particularidades del debate, los artículos de nuestro dossier examinan las implicaciones que tiene la noción del derecho humano al agua para el diseño e implementación de políticas públicas en el terreno.

El primer artículo, a cargo de Carrizo y Berger, explora los casos de las provincias de Córdoba y Río Negro en Argentina. En ambos casos se registran importantes procesos de lucha ciudadana contra el impacto de la contaminación del agua sobre las condiciones de vida de las poblaciones. Se trata de procesos de lucha en los cuales las estructuras estatales, a distintos niveles, se ven severamente cuestionadas, entre otras razones debido a la fragilidad de los mecanismos regulatorios y legales que deberían garantizar las condiciones del ejercicio al derecho al agua. El segundo artículo, escrito por Orellana Gavidia, presenta el caso del

Programa Agua Para Todos implementado por el presidente Alan García en Perú. El artículo aplica un estudio etnográfico de la situación experimentada en la isla de Amantani, en la sección peruana del Lago Titicaca, para analizar el impacto de una política pública lanzada desde el gobierno central en una situación concreta en la que pre-existen instituciones formales e informales de propiedad, gobierno y gestión del agua que presentan enormes obstáculos a su implementación. En el tercer trabajo, Kreimann explora el caso particular de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) en Nicaragua. Los CAPS, y otros sistemas similares, son característicos de la región centroamericana. Son frecuentemente instituciones locales autónomas y su existencia se remonta en muchos casos a varias décadas. Particularmente en áreas rurales los CAPS han sido instrumentos fundamentales para resolver el problema del acceso al agua de las poblaciones no atendidas. El artículo examina las relaciones complejas y contradictorias que se establecen cuando los CAPS, organismos históricamente autónomos o semi-autónomos con respecto a poderes públicos, pasan a ser objeto de políticas públicas nominalmente orientadas a su fortalecimiento y consolidación como actores claves en la implementación del derecho al agua.

El artículo cuatro, a cargo de Domínguez, Achkar y Fernández, revisita uno de los casos más discutidos en la literatura reciente: la lucha contra la privatización del agua en Uruguay. Los autores exploran los procesos de lucha que condujeron eventualmente a la incorporación de la prohibición de privatizar el agua en la Constitución Nacional tras el éxito logrado en el plebiscito del año 2004, brindándonos un balance de logros, aciertos, derrotas y desafíos que confronta el país en relación al ejercicio efectivo del derecho al agua. En el quinto artículo Caldera Ortega revisa las contradicciones entre proyectos políticos rivales, y sus implicaciones para las políticas públicas, en relación a la gestión de los acuíferos de los valles de Aguascalientes y de León, Guanajuato, en México. En ambos casos los acuíferos han sido severamente afectados por la sobre-explotación y las disputas políticas tienden a centrarse en las medidas necesarias para el control del uso y la conservación. En perspectiva histórica el balance indica que el poder decisorio es retenido exitosamente por los actores sociales que concentran el uso del agua, lo que lleva a cuestionar la capacidad del Estado para implementar políticas públicas centradas en el abatimiento de la desigualdad en el acceso y en garantizar una gestión democrática del recurso. Finalmente, en el sexto y último artículo Figueiredo, Cordeiro, Pena, Morais y Ovruski presentan una evaluación del programa federal del gobierno brasileño denominado 1 Millón de Cisternas Rurales P1MC, que pretende dotar de cisternas para la recolección de agua de lluvia a un millón de familias en las regiones semiáridas del país. Los autores presentan una serie de evidencias que permiten visualizar algunos de los logros de la política, particularmente en relación al empoderamiento de poblaciones rurales y el fomento de un cierto grado de autonomía, así como también los enormes obstáculos y contradicciones que caracterizan la implementación de políticas de alcance masivo sobre grandes extensiones territoriales.

Los seis trabajos que incluimos en el dossier fueron originalmente presentados en la Conferencia Internacional de la Red

WATERLAT ([www.waterlat.org](http://www.waterlat.org)) que tuvo lugar en la ciudad de San Pablo, Brasil, en octubre de 2010. Esta publicación es el resultado de una selección realizada por los editores en base a más de cien ponencias presentadas, en la cual tomamos en consideración la temática abordada, el grado de originalidad y la calidad teórico-metodológica de los trabajos. Los artículos también estarán disponibles en portugués como parte de un libro publicado en Brasil por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA – [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)) (Castro, Heller, y Morais, en prensa). Acercamos nuestra selección al lector de *Agua y Territorio* esperando que los materiales sean una contribución a las tareas de investigación, docencia y acción en relación al tema que nos ocupa: la democratización substantiva del acceso a la gestión del agua.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Castro, J. E., Heller, L. y Morais, M. da P. (eds.) (en prensa): *O Direito à Água como Política Pública: uma Exploração Teórica e Empírica*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Castro, J. E. y Lacabana, M. (eds.) 2005: “Agua y Desarrollo en América Latina” en *Cuadernos del CENDES*, 22, 59, Caracas (El número contiene artículos sobre Argentina, Brasil, México y Venezuela).
- Castro, J. E. y Simón Ruiz, I. (eds.) 2009: “Agua y Desigualdad en América Latina”, en *Anuario de Estudios Americanos*, 66, 2, Sevilla (El número contiene artículos sobre Brasil, Chile, México y los países andinos, incluyendo a Bolivia).
- OPAS, 2011: *Agua y saneamiento: Evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública*. Washington DC, Organización Panamericana de la Salud (OPAS).