

Congreso Internacional WALIR “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”

Rutgerd Boelens, Armando Guevara Gil, Jan Hendriks y Jaime Hoogesteger

INTRODUCCIÓN

Tras cinco años de investigaciones, cursos y actividades institucionales, el programa WALIR celebró el Congreso Internacional “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento”. El evento se desarrolló del 28 al 30 de noviembre de 2006 en la ciudad de Cusco, Perú.

El congreso fue organizado por la Universidad de Wageningen, el Instituto de Promoción para la Gestión del Agua --IPROGA, el Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, el proyecto WALIR-Perú y el programa Concertación, con el fin de difundir y debatir los conocimientos generados por el programa WALIR¹. Así se presentó la oportunidad de intercambiar información, experiencias y visiones con otros actores importantes dentro del ámbito de la gestión del agua. Al congreso asistieron alrededor de 200 participantes entre investigadores nacionales e internacionales, representantes de las organizaciones campesinas y del movimiento indígena, representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan a nivel local, nacional e internacional, funcionarios de diferentes instancias gubernamentales del Perú, Ecuador y Bolivia, representantes de las organizaciones de regantes del Perú y Ecuador, miembros de la sociedad civil organizada y estudiantes.

El congreso se centró el tema central “Pluralismo Legal, Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento: Análisis Conceptual y Evidencia Práctica” dentro del cual se trabajaron los siguientes subtemas en las mesas de trabajo y de discusión:

- 1:** Articulación y tensión entre la legislación nacional y la gestión local del agua.
- 2:** Reformas hídricas, propuestas neoliberales y derechos colectivos.
- 3:** Gestión integrada del agua, principios de justicia social y autonomía local.
- 4:** Gestión hídrica, identidades culturales, y políticas de reconocimiento.

El congreso tuvo una estructura flexible en la cual se combinaron exposiciones plenarias, presentaciones de libros, mesas de trabajo y mesas de discusión (ver programa detallado del congreso en el Anexo 2). En las sesiones plenarias y paralelas se presentaron cerca de 50 ponencias y exposiciones. Las contribuciones y la discusión tuvieron un carácter interdisciplinario y comparativo, con énfasis en la región andina pero tomando en cuenta las lecciones y las experiencias de otras regiones del mundo. Las sesiones plenarias integraron la presentación de ponencias principales con extensos debates que fueron continuados en mesas de trabajo paralelas organizadas alrededor de los principales subtemas del congreso. Las mesas de trabajo y discusión fueron conformadas por grupos mixtos que reunieron a personas

¹ Ver Anexo 1 para el resumen del Congreso WALIR en inglés.

Marco Conceptual

representativas de los diferentes grupos de participantes en el congreso. Esto fomentó el intercambio de visiones y experiencias y enriqueció el debate. El congreso tuvo la siguiente dinámica:

Primer día (28-11-2006): PONENCIAS PLENARIAS

Las sesiones fueron plenarias, presentándose un total de 12 exposiciones. Al final del día se convocó a un debate general, conducido por el moderador del evento, para el cual se resumieron los principales aportes de la jornada.

Segundo día (29-11-2006): CASOS Y PRECISIÓN CONCEPTUAL POR SUBTEMAS

Durante este día los participantes se dividieron en cuatro grupos de trabajo. Los grupos sesionaron en paralelo y cada uno abordó uno de los subtemas del congreso a partir de la presentación de exposiciones. Luego se convocó a una sesión plenaria en la cual dos representantes de cada grupo expusieron las principales conclusiones de sus debates internos, y se procedió a un debate general.

Tercer día (30-11-2006): ANÁLISIS, PROPUESTA Y CONSOLIDACIÓN

Durante la mañana del tercer día se organizaron cuatro mesas de trabajo para continuar con el análisis y debate de los subtemas del congreso. Para promover la participación, las mesas fueron subdivididas en grupos que debían trabajar a partir de las guías de preguntas que se distribuyeron. Luego, la primera parte de la tarde se aprovechó para realizar la presentación de los últimos libros publicados en el marco del Programa WALIR (ver Anexo 3), así como de la serie académica WALIR “Agua y Sociedad”, publicada con la editorial del Instituto de Estudios Peruanos. Durante la segunda parte de la tarde se realizó la presentación - en sesión general - de los resultados del trabajo que se realizó en la mañana. Estas presentaciones sirvieron de base para el debate final del congreso. Posteriormente se llevó a cabo la clausura del Congreso Internacional WALIR.

Este documento reúne el marco conceptual y las exposiciones, minutas y presentaciones del congreso WALIR². En el CD anexo se encuentran las exposiciones presentadas en Power Point (para la tabla de contenidos ver Anexo 4).

MARCO CONCEPTUAL

Desde su fundación, los países andinos han bregado contra *la diferencia*. Los modelos científicos, económicos, políticos y legales que han empleado para comprender y administrar la asombrosa diversidad andina se han caracterizado por tener concepciones y políticas universalizantes y homogenizadoras. Así, bajo el paradigma de la “modernidad”, las leyes y políticas oficiales han marginado o cambiado los sistemas indígenas, campesinos o locales de gestión del agua para lograr “la gobernabilidad del recurso” y el ansiado “desarrollo”. El problema es que las reformas hídricas intentadas en los países andinos se han inspirado en el paradigma hegemónico de turno, sea éste neoliberal o estatista, y no se han nutrido de las múltiples experiencias desarrolladas por las sociedades indígenas, campesinas o locales para manejar adecuadamente la diversidad social, económica y cultural, existente al interior de cada país. Es más, las leyes contemporáneas y las políticas oficiales asumen que el Estado, a través del Derecho y su institucionalidad, debe ser el actor principal en la gestión del agua. Ambos sesgos producen la falta de adecuación del aparato oficial a la realidad local, subnacional y nacional, su poca efectividad y una atención concentrada en una minoría de

² La memoria solo presenta los documentos entregados.

sistemas de riego grandes y ‘modernos’. A la par, este sesgo produce conceptos, normas y políticas que *de facto* marginan los sistemas de gestión calificados como “irracionales,” “ineficientes” y “atrasados.”

Se hace necesario, entonces, reflexionar sobre la pertenencia y la pertinencia de las leyes y políticas hídricas de los países andinos, en relación con la gran diversidad de realidades locales y con respecto a las distintas formas cómo al nivel local se manejan los recursos (hídricos) y se gestionan localmente los sistemas de uso. El gran desencuentro entre el Estado y la sociedad en América Latina también se expresa en la gestión del agua. ¿A quién pertenecen las leyes y políticas hídricas oficiales? ¿Son realmente pertinentes y aplicables a los contextos locales que pretenden regular? ¿Cuál es la agenda política detrás del discurso legal y formal? En la actualidad, tanto la pertenencia como la pertinencia de los discursos políticos y legales que elaboran los estados para gestionar el agua son cuestionadas por las sociedades andinas manteniendo o generando sus propios referentes normativos.

Ante esta realidad se hace necesario replantear los términos del debate, explorar alternativas teóricas que cuestionen el conocimiento recibido y sustentar con investigaciones de campo tanto la crítica como las propuestas de reforma de las normas y políticas estatales. Sólo de este modo se podrá salir del recetario internacional predominante y ofrecer una agenda de investigación, acción y propuesta diferente, basada en la interdisciplinariedad, el conocimiento empírico y aproximaciones teóricas renovadas.

Tal como se ha propuesto en el congreso WALIR, la teoría de la pluralidad legal es una de las herramientas analíticas y políticas más poderosas para comprender la realidad de las cuencas andinas y proponer reformas a las leyes de aguas. No sólo sirve para desterrar la idea de que el Estado posee el monopolio normativo en una sociedad o para comprender cómo las sociedades indígenas, campesinas y locales generan sus propias formas de regulación de sus recursos. También sirve para analizar la hibridación interlegal que se produce entre el Derecho formal y los diversos ordenamientos normativos locales desarrollados por estas sociedades. Potenciada por investigaciones de corte empírico sobre la multiplicidad de sistemas de gestión de agua, la pluralidad legal puede ser muy útil para comprender la vida social del Derecho y proponer cambios sustanciales en las actuales leyes y políticas hídricas de los países andinos.

Los estados andinos han realizado, por cierto, esfuerzos por “reconocer” la pluralidad legal y cultural que enfrentan, sobre todo en el ámbito de las “comunidades campesinas” y los “pueblos indígenas.” Es más, desde hace muchas décadas (e incluso siglos) se encuentran formulando ‘políticas de reconocimiento’. El hecho es que los sistemas legales no operan al margen de los condicionamientos de la economía, la cultura, la política, la historia, ni de las corrientes internacionales contemporáneas. Por eso, el reconocimiento de los derechos indígenas y campesinos en los regímenes legales latinoamericanos adquiere diversos signos y propósitos que no necesariamente responden a planteamientos reivindicativos. De manera sutil, el ‘pluralismo legal institucionalizado’ y las ‘políticas de reconocimiento’ en los países andinos implican tanto el reconocimiento como el rechazo oficial de la diversidad de repertorios de gestión hídrica. Así, las formas de gestión indígenas, campesinas y locales de agua se enfrentan a un rango de opciones que oscila entre la incorporación funcional y el reconocimiento genuino. Mientras la primera es una forma de asimilar y someter el ordenamiento indígena, campesino o local a los moldes estatales, la segunda abre la posibilidad de respetar las formulaciones normativas locales y afirmar su capacidad creadora y su autonomía, así como su potencial para encontrar respuestas a sus propios problemas.

Marco Conceptual

Por eso, las políticas de reconocimiento de la diversidad normativa y cultural en los sistemas locales de gestión, no necesariamente significan una mejora. Un reconocimiento hegemónico de las formas de gestión del agua puede acabar congelando la dinámica local. ¿Puede el Derecho moderno vigente en los estados andinos elaborar marcos normativos propicios para enfocar adecuadamente la pluralidad legal y la tensión estructural entre la autonomía local, los principios de equidad y la ley nacional? La rigidez conceptual e institucional que hoy lo caracterizan nos hacen pensar que no podría hacerlo. Se necesitaría un cambio paradigmático en la propia concepción y práctica del Derecho de Aguas. Este tendría que apartarse de sus ideales de abstracción y generalidad, y adoptar una perspectiva pluralista, democrática y atenta tanto al respeto de la diferencia como a la equidad socialmente aceptada. Por eso creemos que el pluralismo legal debe ser reconocido pero teniendo en cuenta que no sería una medida “neutral”. Una consecuencia crucial de su reconocimiento es que las dimensiones de poder involucradas en el control y manejo del agua deben ser sometidas a un debate como el que hemos convocado a través del Congreso WALIR.

OBJETIVOS DEL CONGRESO

Los objetivos centrales del congreso fueron los siguientes:

- Diseminar los resultados de la investigación promovida por el Programa WALIR durante sus cinco años de ejecución.
- Analizar la legislación y las políticas hídricas de los países andinos, así como las características de la variedad de derechos y marcos normativos locales, a la luz de dichas investigaciones y de los aportes de los participantes.
- Debatar los fundamentos de las propuestas neoliberales y estatistas para regular y administrar los recursos hídricos.
- Promover el reconocimiento de la pluralidad legal y los derechos colectivos al recurso hídrico, en términos de justicia social, democracia y sostenibilidad, como ejes de las reformas hídricas en los países andinos.

RESULTADOS ESPERADOS

- Debatar y difundir los principales resultados de las investigaciones promovidas por el Programa WALIR.
- Crear conciencia sobre la necesidad de legislar y administrar el recurso hídrico a partir de un mayor conocimiento empírico de los sistemas de gestión indígenas, campesinos y locales.
- Resaltar la necesidad de basar las reformas de las normas y políticas hídricas en los países andinos en marcos teóricos renovados y alternativos, tanto al neoliberalismo como al controlismo estatal.
- Generar aportes analíticos y políticos para que conceptos como los de pluralidad legal, justicia social y democracia política, se introduzcan en las reformas de las leyes y políticas hídricas de los países andinos.

ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO

Organizaciones líderes:

- Universidad de Wageningen – Grupo de Riego y Gestión del Agua
- WALIR-Perú

Co-organizaron:

- Instituto de Promoción para la Gestión del Agua, IPROGA
- Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”
- Programa Concertación (Universidad de Wageningen, CEDLA-Amsterdam, CAMAREN, Centro Agua e IPROGA)

Afiliación Académica

- CERES Research School

Coordinación Académica y responsabilidades finales:

- Rutgerd Boelens, WUR-IWE, Coordinador del Programa WALIR
- Armando Guevara Gil, PUCP, Coordinador del Proyecto WALIR-Perú
- Jan Hendriks, SNV-Perú
- Francisco Peña, Moderador del Congreso, Coordinador del Proyecto WALIR-México
- Coordinación logística: Jaime Hoogesteger (WUR-IWE), Marco Zeisser y Yasmín Fernández (CBC-Cusco)

