JUSTICIA HÍDRICA

acumulación, conflicto y acción social

RUTGERD BOELENS,
LEONTIEN CREMERS
MARGREET ZWARTEVEEN
Editores

JESSICA BUDDS / TOM PERREAULT / JAN HENDRIKS / EDGAR ISCH / PHILIPPUS WESTER / JAIME HOOGESTEGER / BERNITA DOORNBOS / JERRY VAN DEN BERGE / MOURIK BUENO DE MESQUITA / ANTONIO GAYBOR / FRANCISCO PEÑA / MILKA CASTRO LUCIC / LORETO QUIROZ / GERT JAN VELDWISCH / ALEX BOLDING / INGO GENTES / JOHNNY ROJAS / VLADIMIR COSSIO / SUNIL TANKHA / ZULEMA GUTIÉRREZ / GREGORY A. HICKS / DEVON G. PEÑA / ANDRES VERZIJL / MILAGROS SOSA / ALDO PANFICHI / OMAR CORONEL / MARÍA TERESA ORÉ / JUANA VERA

Justicia Hídrica

IEP Instituto de Estudios Peruanos

FONDO EDITORIAL
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

JUSTICIA HÍDRICA: ESBOZO DE CONTEXTOS Y PROBLEMÁTICAS NACIONALES 177

10. Agua, concentración de recursos naturales y conflictos en el Perú..... 179
Mourik Bueno de Mesquita
11. Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador..... 195
Antonio Gaybor Secaira
12. Acumulación de derechos de agua en México: el poder de las élites..... 209
Francisco Peña
13. La crisis del agua en Chile: «el futuro de Chile requiere una nueva política de aguas»..... 225
Milka Castro Lucic y Loreto Quiroz
14. Desarrollo rural y conflictos sobre el uso de agua en Mozambique 241
Gert Jan Veldwisch y Alex Bolding
15. Políticas hídricas, institucionalidad compleja y conflictos transfronterizos en Nicaragua 255
Ingo Gentes
16. Injusticia hídrica en Colombia: un esbozo..... 279
Johnny Rojas P.
17. Justicia hídrica en Bolivia: afectación en el acceso al agua y conflictos 297
Vladimir Cossío
18. Injusticias hídricas en la India: un esbozo general..... 317
Sunil Tankha

JUSTICIA HÍDRICA: ESTUDIOS DE CASO..... 329

19. Diversidad de escenarios de riego y construcciones locales de (in)justicia hídrica en Bolivia..... 331
Zulema Gutiérrez
20. Normas conflictivas en la lucha por una gobernanza comunitaria en las acequias de la cuenca del Alto Río Grande en Estados Unidos..... 343
Gregory A. Hicks y Devon G. Peña
21. Seguridad hídrica e inseguridad social: una exploración conceptual de los conflictos de agua en la sierra peruana 359
Andres Verzijl
22. Acumulación a través del despojo: el caso de la gran minería en Cajamarca, Perú..... 381
Milagros Sosa y Margreet Zwarteveen
23. Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica..... 393
Aldo Panfichi y Omar Coronel
24. Las luchas por el agua en el desierto Iqueño: el agua subterránea y la reconcentración de tierras y agua 4
María Teresa Oré
25. La seguridad hídrica y los procesos de acumulación de los derechos de uso del agua en los Andes: una cuestión de política cultural 4
Juana Vera Delgado

REFLEXIONES..... 45

26. Justicia hídrica: algunas reflexiones 45
Margreet Zwarteveen y Rutgerd Boelens

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 46

LISTA DE AUTORES 47

LA ALIANZA JUSTICIA HÍDRICA 47

Gonzáles, F.
2004 *Justicia intercultural: una reflexión práctica sobre la transitividad de los principios morales.* España: Instituto de Filosofía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Gutiérrez, Z. y M. Arratia
2009 *Derechos colectivos de agua y relaciones de género en escenarios de diversidad cultural.* Argentina-Bolivia: IDRC - FLACSO - PROAGRO CR.

Lauderdale, P.
1998 «Justicia y equidad: una perspectiva crítica». En R. Boelens y G. Dávila (eds.), *Buscando la equidad. Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino.* [En inglés: *Searching for Equity. Conceptions of Justice and Equity in Peasant Irrigation*]. The Netherlands: Van Gorcum.

Capítulo 20

Normas conflictivas en la lucha por una gobernanza comunitaria en las acequias de la cuenca del Alto Río Grande, en Estados Unidos

Gregory A. Hicks y Devon G. Peña

1. Introducción

Este capítulo ofrece un comentario extendido sobre los desafíos planteados por la ley y la noción de 'apropiación previa' —desde hace tiempo vigente en el oeste de los Estados Unidos como la base de los derechos de agua— con respecto al reciente resurgimiento del compromiso para la conservación y gestión comunitaria del agua. El debate enfoca las comunidades de acequia[1] hispanas de la parte sur-central del Estado de Colorado, en la biorregión de las cabeceras de la cuenca del Río Grande conocida como «Alto Río Grande» o «Río Arriba». La sucesión histórica de regímenes de derechos de agua en las comunidades de acequia de Río Arriba ha implicado un ciclo de conquista y colonización que comienza con una fase temprana de la ley hispano-árabe y luego una posterior de la ley mexicana, incorporando prácticas y normas hídricas de las culturas Pueblo. Después de la guerra estadounidense contra México, que terminó en 1848, las instituciones jurídicas que regulan el uso de la tenencia y el agua del suelo en este biorregión fueron definidas por la ley angloamericana de apropiación, que tras un breve período de acomodación con las instituciones de agua comunitarias hispanas anteriores, impuso un sistema unitario de propiedad privada de agua (Hicks y Peña 2003).

Esa sucesión histórica de regímenes de derechos de agua y especialmente el cambio abrupto, y a menudo violento, ocasionado por la llegada de la ley de apropiación, ha producido contradictorias estructuras de derechos y deberes que hasta el día de hoy compiten por la adhesión de quienes usan el

1. En inglés se usa dentro de este contexto la palabra española «acequia» escrita en cursiva.

agua de las acequias. Los agricultores de acequia viven en un paisaje social y jurídico definido por entendimientos del agua en competencia. Por un lado, el agua es una mercancía privatizada bajo la ley estatal, comercializable y potencialmente desligada de la localidad. Por otra parte, el agua es un recurso ligado al lugar, creado por el trabajo de los parciantes de acequia[2] y asignado entre ellos sobre la base de la necesidad y la participación equitativa, lo que es coherente con la ley hispánica antigua y con las normas de acequia actuales.

Anteriormente habíamos anotado la difícil relación que enfrentan las comunidades de acequia entre el sistema formal de derechos de agua de apropiación y la perdurable situación del conjunto de normas locales enraizadas en las prácticas desarrolladas durante las leyes coloniales española y mexicana (Hicks y Peña 2003; Hicks 2009). En este artículo queremos enfocarnos en este trabajo previo, pero poniéndolo en un nuevo marco para que sea útil dentro de la actual alianza Justicia Hídrica.

Aquí describiremos la función del patrón histórico de acumulación de derechos y la adición de normas hídricas dentro de las comunidades de acequia como factores que darán forma al futuro de las instituciones de acequias en Colorado. Esperamos que este breve recuento de la dinámica y problemática relación entre normas socioculturales y reglas de uso de agua en conflicto dentro de un paisaje particular pueda dar luces sobre los retos para lograr un pluralismo en las instituciones de agua en otros lugares.

2. El contexto de las acequias

Las acequias de Colorado están en una importante encrucijada. En abril de 2009, el Estado de Colorado adoptó un nuevo estatuto que concedía un reconocimiento formal a las acequias como entidades políticas y operativas, proveyendo de una protección calificada a algunas de las características más distintivas y necesarias para la gobernanza y la asignación de agua de las acequias («Acequia Recognition Law», véase Colorado General Assembly 2009). La legislación llegó tras una larga historia de marginalización hacia la institución de las acequias. Por más de un siglo se había entendido, de manera incorrecta, que los derechos de agua en Colorado eran siempre basados en la apropiación previa, y que este sistema era el único adecuado para las necesidades de agua y las condiciones ambientales del Estado (Hicks y Peña 2003). Esta historia recibida nunca fue del todo exacta, pero fue aseverada vigorosamente a lo largo de décadas y se transformó en un pilar principal

2. Los «parciantes de acequia» son los miembros de una comunidad de usuarios y usuarias que construyen y mantienen una acequia y comparten su agua.

de la ley y la ideología hídricas de Colorado. Como resultado, una parte esencial del proceso, que llevó a la adopción de una nueva ley de acequias, era la re-representación en la legislatura de Colorado de la historia del agua del propio Estado que incluía a las acequias como instituciones efectivas, ordenadas, reales y expresivas de una cultura del agua válida (Peña 2009). Las acequias, como consecuencia del proceso legislativo, llegaron a ser colocadas dentro de una narrativa compartida de ciudadanía y civilidad, y la ética de agua y tierra de las comunidades de agricultores hispánicos, que antes había sido desdeñada, fue reconocida y celebrada.

Pero la antigua hegemonía de la ley de apropiación previa, y su vitalidad como la ley generalmente prevalente, continúa siendo algo importante para los prospectos de revivir las instituciones de las acequias a través de la nueva ley. El contenido mismo de la nueva ley refleja esta hegemonía. El reto adicional es que la ley existe en un contexto de otras leyes e instituciones que apoyan el sistema de apropiación previa, que presiona constantemente contra las normas comunitarias y localizadas de las acequias. Esto quiere decir que el reconocimiento de las acequias ha llegado tarde como una excepción a una estructura fuerte y largamente establecida de derechos y valores. Las posibilidades creadas por la nueva ley de acequias se concretarán solo si se nada a contracorriente, y la corriente es bastante fuerte.

Para entender mejor la naturaleza de este desafío, comencemos con el lenguaje real de la nueva ley de acequias. Es un lenguaje fuerte, vívido y esperanzador. Pero, como se verá, requiere de una elección afirmativa por parte de los parciantes de las acequias para traducir las normas de las acequias en reglas legalmente sancionadas. También limita el alcance de los reclamos comunales sobre el agua, para disminuir las prerrogativas de los derechohabientes individuales bajo el sistema de apropiación previa. Las instituciones de acequia robustas serán algo posible, pero solo cumpliendo y acomodándose a los requerimientos de la ley de apropiación, que es la estructura dentro de la cual las acequias están anidadas. Las asociaciones de acequia tendrán que negociar qué acomodos tienen sentido para garantizar que puedan mantener una jurisdicción. Aquí están algunos elementos centrales de la ley:

Concerniente al reconocimiento de acequias se autorizan las corporaciones de canales de acequia

La Asamblea General del Estado de Colorado declara:

Sección 1. Declaración legislativa.

[1]...

(a) Los primeros americanos no nativos que se establecieron en Colorado fueron hispanos del México colonial, quienes trajeron con ellos sus prácticas de riego ancestrales, basadas en un canal comunitario llamado «acequia», según las cuales el agua era tratada como un recurso comunitario y distribuida con equidad y de acuerdo a la necesidad más que por apropiación previa;

(b) Las leyes de sesión territorial de Colorado de 1868, 1872 y 1874 reconocían la validez de las acequias [...], que incluían los requerimientos de los regantes de contribuir con mano de obra para el mantenimiento de la acequia [...];

(c) [...] la operación continua de estas acequias históricas es un «fundamento esencial para el sustento de la economía local»;

(d) Tras la aprobación de la Constitución de Colorado, el sistema de apropiación previa se convirtió en la ley que rige la asignación de agua; y

(e) El sistema de apropiación previa es, en aspectos fundamentales, incompatible con los principios basados en la comunidad con el que se fundaron las acequias.

(2) [...]
(a) No obstante lo dispuesto en el establecimiento constitucional del sistema de apropiación previa, las comunidades, que históricamente se han servido de una acequia, han usado métodos informales para continuar asignando agua sobre la base de principios de equidad y prioridad, tratando al agua como un recurso comunitario; y [...]

(3) La Asamblea General declara que el propósito de esta ley es promover y alentar el funcionamiento continuo de las acequias y la viabilidad de las comunidades históricas que dependen de esas acequias.

Sección 2. [...] Canal de acequia comunitario - definición - poderes

(1) Para los propósitos de esta sección, «acequia» significa un canal que:

(a) se originó antes de que Colorado tuviera la calidad de Estado;

(b) ha tratado históricamente el agua derivada de la acequia como un recurso comunitario y, por lo tanto, ha intentado distribuir el agua de la acequia sobre la base de la equidad, además de la prioridad;

(c) depende esencialmente de las derivaciones de agua superficiales alimentadas por la gravedad;

(d) provee de agua de riego a lotes longitudinales que son perpendiculares a la corriente o al canal, para maximizar el número de regantes que tienen acceso al agua;

(e) ha sido históricamente operada según el sistema de un usuario, un voto; y

(f) ha dependido históricamente de la mano de obra suplida por los dueños de la tierra regada servida por la acequia. [...]

(4) Una corporación de canal de acequia, [...] puede especificar en sus estatutos que:

(a) sus elecciones pueden llevarse a cabo según el sistema de cada usuario tiene un voto;

(b) se puede requerir la contribución de mano de obra de los dueños de tierras regadas por el canal para el mantenimiento y la reparación de la acequia o, alternativamente, el pago de una evaluación en lugar de tal mano de obra;

(c) el agua en el canal puede ser asignada a los usuarios de acuerdo a la proporción de la propiedad corporativa total que posee el usuario; y

(d) la corporación tiene el derecho de rehusar compra, arrendamiento o intercambio de cualquier derecho de agua superficial que ha sido históricamente usada para regar tierras de la acequia.

Sección 3. Cláusula de seguridad. La Asamblea General aquí encuentra, determina y declara que esta acta es necesaria para la preservación inmediata de la paz, la salud y la seguridad públicas.

Resumiendo las normas principales del estatuto: estas reconocen que las acequias están entre las más antiguas instituciones de los Estados Unidos en relación con la autogobernanza local de los recursos naturales y las sitúa como una parte vital de la historia hídrica de Colorado; y reconoce su relevancia y efectividad en las comunidades donde sobreviven actualmente. Toman nota de su forma típica de gobernanza, la de un regante-un voto, sin importar el tamaño del terreno, y celebra sus prácticas de distribución de agua particular, en tiempos de escasez, al permitir el acceso al agua sobre la base de los principios de equidad y necesidad. Reconoce inconsistencias entre la operación de la ley de apropiación previa y las prácticas informales a las que muchos parciantes de acequia se adhieren. Ven como un bien público la promoción y apoyo a las acequias. Luego define qué sistemas de riego serán elegibles para organizarse formalmente como «corporaciones de canal» de acequias y describe los derechos y poderes de los que gozarán. Estos derechos y poderes son específicamente el derecho a llevar a cabo elecciones con un sistema de un usuario-un voto, a demandar mano de obra o evaluación para mantener el sistema, a asignar agua dentro de una acequia determinada sobre la base de la equidad y necesidad, y a gozar del derecho de primera compra ante el hecho de una propuesta de transferencia privada de agua que haya sido usada históricamente para regar tierras que hayan sido servidas por una acequia.

Tal vez lo más resaltante de esta nueva ley sea la tensión que se ha generado luego de las consideraciones tan generosas de las acequias históricas y sus normas y prácticas, con respecto al conjunto más bien limitado de poderes sustantivos que se confieren a las corporaciones de canal de acequia recientemente autorizadas. Con el interés de asegurar que el agua, históricamente usada en las acequias, permanezca siempre ligada a esas tierras, las nuevas corporaciones tienen derecho, bajo el nuevo estatuto, de comprar el agua que va a ser transferida, y no un derecho a impedir la transferencia. El derecho a la compra del agua que se pretende transferir, necesariamente a un precio de mercado justo y dentro de un período razonable, no es lo mismo que un reconocimiento de que el agua de la acequia es un bien comunitario, creado y perteneciente a la acequia, con el regante como poseedor de un derecho usufructuario al agua solo durante el tiempo de su ocupación de la tierra regada. Este debió haber sido el acuerdo según la ley española y mexicana (Hicks y Peña 2003), aunque ese reconocimiento a los derechos comunitarios hubiera sido totalmente inconsistente con la protección constitucional de Colorado a los derechos de agua individuales.

Queremos dejar claro que la concesión de un derecho a la compra es un nuevo derecho significativo, importante porque reconoce la existencia de los requerimientos comunitarios sobre el agua, pero no representa un renacimiento de la antigua ley comunitaria mexicana. Es el producto de un acomodo en el cual la libertad individual para transferir, se ajusta al dar a las acequias el primer derecho de compra, típicamente conocido como «derecho a la primera negativa». Primero, las acequias deberán reunir la cantidad de dinero necesaria para la compra, si quieren usar este derecho. De modo similar, el que el estatuto confiera poder a las acequias para distribuir el agua dentro de sus límites sobre las bases de la equidad y la necesidad pide muy poco de la ley generalmente prevalente de distribución de agua. Esto es porque todas las personas derechohabientes en una acequia gozan típicamente de igual precedencia de derechos, de modo que cualquier redistribución voluntaria entre ellas estaría dentro de la existente estructura de prioridad temporal y tampoco traería consecuencias para la estructura de prioridades de agua fuera de los límites de la acequia.

Además, la ley tiene implicaciones cuidadosas en otros aspectos, no solo al dejar intacto el núcleo de la estructura de derechos de apropiación y al hacer que las corporaciones de canal de acequia sean cuestión de elecciones entre los regantes, sino, también, al socavar parte de algo esencial como es la «subversividad» de la acequias, con su larga historia de gobernanza «bajo el radar» y sus prácticas de distribución de agua comunitarias que operan al margen de la ley. Así, la nueva ley ofrece un reconocimiento legal a las que hasta ahora habían sido instituciones de agua locales informales, y apoya una acción más efectiva por parte de ellas como entidades cuasi-gubernamentales, pero a costo de ser absorbidas por el cuerpo de la ley y con una posible pérdida de sus virtudes como asociaciones voluntarias y autóctonas.

Boelens (2009) ha escrito persuasivamente sobre cómo los sistemas legales dominantes re-contextualizan los derechos tradicionales e indígenas para lograr un «pluralismo manejado». En esta visión, los propios procesos de reconocimiento y de aceptación de la historia, los reclamos y las justificaciones de los pueblos indígenas y tradicionales se vuelven motores para confinar y reestructurar esos reclamos y esas reglas, así como las formas en que son construidos y entendidos. Así, los propios actos de permitir los reclamos de una minoría cultural para lograr más protección y operatividad, dentro de los sistemas legales dominantes, hace que estos reclamos sean sujetos del sistema legal dominante, forzándolos a presentarse a sí mismos como algo inteligible al sistema dominante y sus términos (Boelens 2009). Incluso, al considerar que la cultura originaria no es estática y que continuamente estará rehaciendo sus prácticas y sus normas de manera adaptativa, el riesgo está en que un pluralismo manejado capturará el proceso de adaptación.

Pero, a pesar de esta ideología profundamente ambivalente de la nueva ley de acequias y su compromiso limitado solo a la restauración de la gobernanza de las acequias y la protección de las normas de acequia, esta ley podría ser una herramienta adecuada, y tal vez la herramienta más realista, para lograr un renacimiento robusto de las prácticas de las acequias y la restauración de los paisajes de las cuencas de las acequias. Crea un espacio para que los parciantes y las acequias individuales renueven sus compromisos con la gobernanza comunal y, al hablar respetuosamente de las instituciones de las acequias, invita a los derechohabientes de agua a revisar sus compromisos con el sistema de apropiación previa y su lógica de ver el agua como un bien de mercado. La ley no es totalmente fiel a los principios originales de la acequias, pero podría ser una herramienta valiosa para recuperar la condición de acequia y para mediar las contradicciones entre lo individual y lo colectivo que florecen dentro de las comunidades de acequia contemporáneas. El régimen hídrico español preexistente habría sido, en cualquier caso, una imposibilidad constitucional bajo la ley moderna de Colorado, y tal vez hasta más ajena a la realidad de lo que muchos parciantes de acequia podrían suponer, siendo productos de una cultura vivencial del agua que incluye tanto valores comunitarios como derechos individuales. En los siguientes párrafos vamos a describir la operación de estas tensiones y las posibilidades de lo que la nueva ley pueda ofrecer para proteger los valores de agua comunitarios y la restauración de los paisajes físicos y sociales de las acequias, no obstante sus limitaciones.

Sobre el terreno, por decirlo así, hay una amplia gama de asuntos que presentan retos y oportunidades inmediatos a las comunidades de acequia, en cuanto a la reestructuración de sus paisajes sociales y físicos. Cada uno de ellos es el producto de compromisos preexistentes que la ley ha establecido con las estructuras de derechos públicos y privados en conflicto, con la restauración de instituciones de acequia fuertes. En efecto, hay tantas amenazas a la supervivencia de las instituciones de las acequias, que la mayoría de la capacidad y la voluntad para el activismo dentro de las comunidades de acequia está siendo dirigida hacia estas amenazas crónicas y no hacia la movilización para tomar ventaja de las posibilidades presentadas por la nueva Ley de Reconocimiento. Entre las amenazas más serias están (1) un acelerado desarrollo de la tierra dentro de las áreas de cuenca críticas y sensibles; (2) la aparición de una nueva posibilidad de 80.000 acres de ejidos[3] comunales históricos en las montañas, y que constituyen la cuenca de agua y nieve para las aguas de riego de las acequias, conocidos localmente como La Sierra, que puedan ser comprados por el gobierno federal y ser gestionados como un Bosque Nacional; (3) las constantes evasiones de las normas de autogobernanza de las acequias entre los parciantes recién llegados; (4) una falta de comunicación entre los directores de la asociación regional de acequia y los miembros parciantes como resultado de la capacidad y el compromiso institucionales débiles; (5) una falta de inversión de energía y compromiso por parte de los parciantes en la gobernanza y gestión de los sistemas de riego; (6) la necesidad de educar a los líderes de las acequias y a los parciantes sobre el contenido, significado, y las posibilidades políticas de la nueva Ley de Reconocimiento.

Considerados como un grupo, estos desafíos nacen de un conjunto de leyes privadas y públicas de gestión de recursos naturales que gobiernan las cuencas en el oeste de los Estados Unidos, y de un compromiso atrofiado hacia las instituciones de las acequias por parte de los parciantes, dentro de un paisaje que parece disminuir e ir más allá de su control. El desafío que se enfrenta es simplemente el de lograr un compromiso renovado y efectivo. Está empezando a suceder, con todo el lastre que pueda haber, como indican los siguientes ejemplos.

3. Las acequias en la política de uso de la tierra

Ciertos eventos recientes en la cuenca han llevado a un aumento en la preocupación entre los miembros del principal sindicato de acequias de Colo-

3 En este capítulo se usa el concepto de «ejidos» como término intercambiable con «co-

rado, la Asociación de Acequia Sangre de Cristo, acerca de la necesidad de participar y transformar la aplicación del código de uso de tierras del condado y su plan comprehensivo para enfrentar las incompatibilidades entre los usos de tierra amenazados y las necesidades de gestión de los paisajes de acequias. La Asociación está particularmente preocupada con las subdivisiones planificadas y aprobadas en aquellas áreas sensibles que se consideran esenciales para el funcionamiento de las acequias y el mantenimiento de la calidad de la cuenca y los valores de los hábitats silvestres.

Es importante la actual lucha contra las subdivisiones porque determinará parcialmente las condiciones bajo las cuales las acequias funcionarán en el futuro, pero también es algo que deriva energía lejos de los planes de implementar la nueva Ley de Reconocimiento. En vez de dedicar esfuerzos al Congreso de Acequias de Colorado, la Asociación y sus directores están centrados en revisar y fortalecer el código de uso de tierras para proteger los derechos de agua de cuenca y acequia. Un esfuerzo especialmente interesante es el de la discusión con la oficina de planificación del condado para enmendar el código de uso de tierras. Esto involucraría la designación de la Asociación Sangre de Cristo como «agencia de arbitraje» legítima que puede participar en el proceso de revisar los permisos y también ofrecer asesoría experta a la oficina de cambio de uso de la tierra y sus oficiales sobre el impacto de las propuestas de cambio de uso de la tierra y de desarrollo de las subdivisiones.

Actualmente, se argumenta que la nueva ley de Reconocimiento de Acequias provee de una justificación legal para la adición de la asociación de acequias como agencias de arbitraje que pueden directa y oficialmente involucrarse en asuntos de planificación a escala de condado. Además, la nueva Ley de Reconocimiento no incluye provisiones originales que hubieran permitido que las acequias formaran «Distritos de Conservación de Acequias» o, alternativamente, que convirtieran los existentes Distritos de Conservación en Distritos de Conservación de Acequias. Los Distritos de Conservación son subdivisiones políticas importantes en la vida rural en los Estados Unidos, con poderes fiscales y derechos de consulta. Si es que el borrador final de la ley hubiera incluido estas provisiones, entonces las acequias no tendrían que estar luchando por participar como agencias de arbitraje en decisiones sobre uso de tierra relevantes para el funcionamiento de las acequias y la gestión de la cuenca.

4. La sierra: ¿propiedad pública o comunitaria?

La cuenca para las acequias en el río Culebra es la única en Colorado (y de hecho en todos los Estados Unidos suroccidentales) que actualmente está

bajo propiedad privada en su totalidad. La Sierra, como se conoce localmente al área de 80.000 acres, es una de las últimas zonas de tierra en la cadena montañosa Sangre de Cristo que no es parte del dominio público de propiedad y gestionado por el gobierno estatal o federal. Sin embargo, aunque es de propiedad privada, esta tierra también es parte de las tierras comunitarias históricas de la concesión de tierras de Sangre de Cristo (emitida en 1843 y establecida en 1851). En una decisión única y sin precedentes, la Corte Suprema de Colorado sentenció, en 2002, en el caso *Lobato contra Taylor*, reconocer los derechos de uso tradicionales a los sucesores y herederos de la concesión original a la comunidad mexicana, derechos a los que se habían opuesto por muchos años los dueños privados de la tierra (Hicks y Peña 2003). La decisión quiere decir que, aunque las tierras son de propiedad privada, están sujetas a los derechos de uso de recolección de madera y pastoreo de unas 500 familias que han mantenido estos derechos por generaciones. La decisión de la corte ha obligado a un *modus vivendi* entre los dueños privados de la cadena montañosa y los poseedores locales de los derechos comunitarios, y se ha llegado a una relación funcional, aunque no exenta de dificultades.

Una de las consecuencias de haber ganado nuevamente los derechos de acceso a los ejidos comunitarios tradicionales ha sido una conciencia fortalecida entre los parciantes de acequia acerca de la necesidad de una buena gestión de la cadena montañosa, para asegurar la protección de la cuenca y el valor de los derechos comunitarios. Pero Ken Salazar, Secretario del Interior del presidente Barack Obama e hijo nativo del valle de San Luis, visitó San Luis el 28 de agosto de este año para participar en la dedicación de la recientemente designada «Área Nacional Patrimonial de Sangre de Cristo» (SCNHA por sus siglas en inglés) y allí hizo un sorprendente anuncio: el gobierno federal estaba proyectando activamente comprar todas las tierras altas, en manos privadas, de las montañas Sangre de Cristo en la parte sur-central de Colorado y nor-central de Nuevo México. Obviamente, las familias que han logrado recientemente el reconocimiento de sus derechos de ejidos están preocupadas de que sus sacrificios de toda una vida y sus venerados derechos tradicionales a los recursos vayan a ser nuevamente vulnerados, ahora como resultado de la propuesta «federalización» de los ejidos de La Sierra. Las familias agricultoras locales de las acequias temen que si el Secretario Salazar y la administración Obama establecen un acuerdo que respete y asegure estos derechos históricos de uso, la realidad política sea que cuando eventualmente los republicanos retomen la presidencia y el congreso, esos derechos tenderán a ser desafiados y socavados. Ya ha pasado antes y algunos residentes locales han prometido involucrarse en una resistencia directa para prevenir que un dominio

público coarte a perpetuidad la seguridad y el respeto de los derechos de uso históricos.

Hay quienes temen que la conversión de La Sierra al dominio público cerrará el sueño común de la mayoría de los herederos a la compra directa de las tierras por medio de un fideicomiso de tierras comunitario. Esto también tiene precedentes en la Asociación Cooperativa Ganadera de Río Costilla (RCCLA por sus siglas en inglés) que sabiamente consiguió ser dueña de una porción significativa de la zona norte de la Concesión de Tierras de Sangre de Cristo en Nuevo México.

Algunos herederos señalan, correctamente según nuestra opinión, que la experiencia de la gente chicana/o con la propiedad federal de las tierras, una vez sujetas a derechos que nacen de las concesiones de tierra españolas o mexicanas, ha sido todo menos positiva. Se acuerdan de las trágicas y amargas experiencias de las acequias y de los ejidos comunales cuyas tierras comunitarias fueron absorbidas en la Unidad de Producción Sostenida de Vallecitos del Bosque Nacional Kit Carson. Aquellas comunidades tenían un bosque viejo de pinos ponderosa que fueron destruidos por corporaciones foráneas, y ellas mismas se encontraron acosadas por ambientalistas que trataban de conculcar los derechos de uso tradicionales que habían ejercido y por los que habían luchado por más de seis generaciones. La administración de bosques federales ha estado típicamente llevada, ya sea por una insistencia industrial para hacer una extracción destructiva y no sostenible del recurso, o por el esfuerzo del ambientalismo por preservar las tierras boscosas. Ninguna de las dos agendas ha sido amigable con la protección de los derechos de usos de los agricultores y rancheros hispanos, y el Servicio de Bosques de los Estados Unidos generalmente se ha rezagado en el seguimiento de sus propias regulaciones para invertir en la estabilización de las verdaderas comunidades rurales tradicionales pobres y dependientes de los recursos, comunidades que son capaces de ser gestionadoras efectivas de la tierra.

Este amenazante conflicto, complicado por un contexto legal y político laberíntico, también distrae la atención del esfuerzo de implementar la Ley de Reconocimiento de Acequias. Sin embargo, los miembros de las asociaciones de acequias han decidido que, a no ser que la cuenca sea protegida y eventualmente reestablecida como un ejido gestionado por las acequias, entonces no habrá reconocimiento legal que haga diferencia para la supervivencia de los sistemas de acequias. La federalización de las tierras, y especialmente los rumores de la creación de un parque de patrimonio nacional, posiblemente signifique el final de la comunidad agricultora local, ya que crearía niveles sin precedentes de presión para el desarrollo y la inversión en tierras privadas en la frontera de las propuestas tierras federales. Estas

presiones posiblemente harán que muchas de las familias granjeras multigeneracionales se vayan. Esto es precisamente lo que se ha segregado de otras comunidades, donde el dominio público no solo ha traído industrias extractivas como las mineras y las madereras, sino también industrias de comodidades para segundos hogares que han elevado los precios de las tierras agrícolas a niveles especulativamente altos y han socavado los sistemas locales de agricultura. No obstante, hay otras voces que señalan cómo las subdivisiones ya están adentrándose por la cuenca y afectando el funcionamiento de las acequias, los hábitats frágiles y los corredores de migración silvestre. Ellos notan además que la designación como dominio público sería la última parada de la amenaza de subdivisiones para socavar aún más la integridad de las acequias y la cuenca.

5. Defecciones de la práctica consuetudinaria de las acequias

Una amenaza recurrente a las instituciones de acequia de Colorado sur-central nace de las continuas defecciones, por parte de los parciantes de acequia, de las reglas consuetudinarias que gobiernan la gestión de los flujos de agua. Hemos reportado previamente (Hicks y Peña 2003) y nuevamente notamos cómo la persistencia del autogobierno de las acequias depende de los compromisos informales entre los regantes para mantener las reglas usualmente no escritas de concesión de derechos de agua en los canales comunitarios. Estos conflictos se han presentado antes con recién llegados no hispanos (generalmente anglosajones) que no entienden y se oponen a las prácticas de acequia, tildándolas de anticuadas e ineficientes. Pero las más recientes iteraciones de estos conflictos involucran a un regante hispano. El caso es un signo alarmante de futuros conflictos; el regante en cuestión creció en una comunidad de acequia pero está de todas maneras dispuesto a realizar actividades en detrimento de la supervivencia y el funcionamiento del sistema de acequias.

El conflicto actual involucra la construcción no autorizada de presas por el nuevo agricultor. En una carta que le escribe el presidente de la Asociación de Acequia de Sangre de Cristo, los regantes locales reclaman que se acaten las normas de acequia. El lenguaje de la carta ilustra las complejidades del problema y la importancia de una gobernanza y una ayuda compartidas como algo central a la organización de acequias; vale la pena citar la carta *in extenso*:

> La cuestión sobre la que me dirijo a usted implica una violación muy grave tanto de la ley del Estado de Colorado, como de las reglas y normas de la

> Acequia de San Francisco. Específicamente, nos oponemos a la construcción de dos presas de tierra en lotes largos en San Francisco para fines de creación de estanques para dar agua a su ganado.
>
> Tomo nota que el uso de estanques es incompatible con el funcionamiento de la acequia y ésta es una de las razones por las que nadie aquí ha construido presas. Es contrario a las condiciones ecológicas y las normas y prácticas consuetudinarias.
>
> Además, nuestros tribunales de agua han verificado que la construcción de estanques requiere ya sea un derecho de agua adjudicado por separado, lo que ha probado ser difícil en un contexto de sobre-apropiación, o requiere que el parciante (accionista o regante en una acequia) seque una cantidad correspondiente de superficie cultivada por riego de inundación de la acequia, antes de cambiar el uso de un derecho decretado para dar agua al ganado doméstico.
>
> Como probablemente sabe, las acequias históricas de la cuenca Culebra, como aquéllas en el norte de nuevo México, tienen leyes y reglamentos consuetudinarios que recientemente se han adoptado como legítimos y aplicables bajo la Ley de Reconocimiento de Acequias (título abreviado), HB-09-1233 del Estado de Colorado. Consideramos que sus acciones también violan estas leyes y normas consuetudinarias.

La carta continúa en un tono de «buena vecindad»:

> Hay formas alternativas más cooperativas y no conflictivas para abordar la cuestión del agua para la ganadería durante el invierno. Sus vecinos tradicionalmente comparten el uso de una acequia alternativa para dar agua al ganado, hasta que la congelación detenga el flujo en el invierno. Después de la congelación, todos tenemos que utilizar nuestras bombas de pozo o tenemos que halar agua hacia el ganado… Preferimos persuadirlo de que el uso propuesto no está acorde con los valores y prácticas de la acequia. Estamos todos muy atentos a la recepción de nuestros derechos de flujo continuo y hay demasiadas compuertas de lotes largos que están aguas abajo de su propiedad.

Parece especialmente notable que los esfuerzos locales, para controlar las defecciones y exigir el cumplimiento de las normas de la acequia, impliquen negociar directamente con los usuarios en lugar de volverse de inmediato hacia la utilización de instrumentos jurídicos e instituciones más formales. Esta preferencia por las formas tradicionales de coerción normativa cara a cara pueden haber funcionado en el pasado, cuando los regantes en su mayoría eran miembros de familias campesinas multigeneracionales, pero los cambios en la membresía de los canales pueden dificultar esto puesto que cada vez más recién llegados rechazan estas normas e insisten en una resolución jurídica más formal de los conflictos. Una vez más, la

aplicación de la Ley de Reconocimiento podría seguir por un largo camino hacia la «codificación» de las normas informales aplicadas históricamente para que tengan una capacidad más formal e institucionalizada como ley aplicable. Sin embargo, algunos parciantes son reacios a esta codificación y prefieren que el orden normativo de la acequia siga siendo un asunto local basado en el sitio. Temen que la codificación haga que las acequias y sus normas armoniosas de funcionamiento sean «demasiado bien conocidas» y, por lo tanto, se vean sujetas a una revisión dirigida desde afuera y una apropiación indebida.

6. Las implicaciones de que Elinor Ostrom haya ganado el Premio Nobel

Quienes estamos preocupados de que los «comunes» se recuperen y se restauren en aras de la justicia ambiental, nos sorprendimos y alegramos a la vez de que una colega, la profesora Elinor Ostrom de la Universidad de Indiana, recibiera el Premio Nobel de Economía de 2009. Al argumentar este premio, la Real Academia de Ciencias de Suecia nota que:

> En su libro *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (1990), Elinor Ostrom objeta la suposición de que la gobernanza de la propiedad común necesariamente implica una «tragedia». Tras resumir mucho de la evidencia disponible acerca de la gestión de los acervos comunes, encuentra que los usuarios mismos visualizan reglas y mecanismos para ponerlas en vigor que permiten mantener ingresos tolerables. En contraste, las restricciones impuestas desde el gobierno son a menudo contraproducentes porque las autoridades centrales no tienen conocimientos acerca de las condiciones locales y carecen de legitimidad suficiente. En efecto, Ostrom señala muchos casos en los que el gobierno central ha intervenido creando más caos que orden. (Royal Swedish Academy of Sciences 2009)

Lo que es realmente significativo aquí es que ahora es más difícil, para quienes se oponen a los derechos de sustento de los chicanos e indígenas norteamericanos, usar el viejo y gastado argumento ideológico acerca de la «Tragedia de los Comunes» para rechazar la efectividad y la sustentabilidad del manejo comunitario de los recursos naturales (Ostrom 1990). En efecto, los que apoyan la federalización de La Sierra han propuesto una teoría contra la propiedad comunal local de estos «Últimos Comunes». Esperamos que la administración de Obama «piense fuera de la caja» y considere seriamente la posibilidad de una tercera senda de resiliencia, justicia social

y sustentabilidad, y apoye el establecimiento de lo que alguna gente local ve como una «naturaleza habitada» protegida.

Obviamente, hay problemas con aquellas ideologías ambientales que enfrentan tierras «privadas» con tierras «públicas» como las dos opciones que tienen en frente. La viabilidad de la tercera senda, embebida en la idea de los ejidos, ha sido comprobada a través de investigaciones antropológicas y, en este contexto, como algo que impulsaría mucho los principios de justicia ambiental que se han convertido en el sello de la ética de agua y tierra de las acequias.

7. Conclusión

Si bien la perpetuación del conocimiento basado en el sitio es fundamental para el funcionamiento y florecimiento a largo plazo de las comunidades de riego de acequia, lo que se ha narrado aquí indica la magnitud en que los prospectos de la acequias están situados en un paisaje definido por la ley y las consecuencias sociales de esta. La Ley de Reconocimiento de Acequias es un cambio significativo, pero las recientes reuniones de la junta de la Asociación de Acequia Sangre de Cristo, a las que asistió el segundo autor, revelan el alcance de los desafíos a los que se enfrentan los parciantes de acequia y sus líderes.[4] Tras una breve lectura de la ley, los miembros de la junta expresaron su júbilo y satisfacción porque «finalmente el gobierno está empezando a entender nuestra forma de vida». Sin embargo, hubo unanimidad entre los miembros de la junta en cuanto a su decepción, porque la versión final de la ley no incluía los requerimientos del Distrito de Conservación. Muchos sintieron que la ley no había avanzado hasta donde debía llegar.

Una preocupación en particular era que se prohibía la transferencia de agua de las acequias. Todos los miembros entendieron que la ley podía estar celebrando las acequias como parte de la herencia cultural e histórica del Estado, pero que fallaba en relación con el respeto y la reintegración de ciertos aspectos vitales de la práctica consuetudinaria. Hay conciencia de que la ley de acequias y el régimen de apropiación previa son incompatibles y de que algún tipo de acomodo todavía está por concretarse. Se entiende que educar a los parciantes acerca de las limitaciones y las oportunidades que trae la ley es algo crucial para lograr efectividad en las futuras movilizaciones para fortalecer las acequias. Pero también se sabe que ganar y mantener el com-

4. En aras de una total transparencia, por favor nótese que el segundo autor de este texto es miembro de la Junta de la Asociación de Acequia, elegido para servir en un período completo, a partir de agosto de 2009.

promiso de los parciantes, para que estén disponibles para el trabajo que se debe hacer con la finalidad de fortalecer la capacidad institucional, será un reto constante. Hay el deseo de avanzar con el Congreso de Acequias como cimiento de la solidaridad y la acción, y de empezar con el largo proceso de incorporar las acequias a las corporaciones de canal bajo la Ley de Reconocimiento como una herramienta de movilización, aunque se sepa que la ley es imperfecta.

Mientras las asociaciones de acequia dan sus próximos pasos, la fuerza de la ideología de la ley dominante de apropiación previa traerá grandes consecuencias. Será parte de un contexto que estructura la forma en que las cortes darán lectura al estatuto de acequias, definiendo el alcance del pluralismo de las instituciones hídricas y de los valores de agua que podrán existir en Colorado. Y será parte de un contexto político y social dentro de las comunidades de acequia en cuanto al modo en que los parciantes toman las decisiones individuales para aprovechar el poder que les confiere el estatuto, a fin de acercarse un poco a la gestión comunitaria del agua y la cuenca que existía cuando se establecieron originalmente las acequias.

Bibliografía

Boelens, R.
2009 «The Politics of Disciplining Water Rights» *Development and Change* 40(2): 307-331.

Colorado General Assembly
2009 «Concerning the Recognition of Acequias, and, in Connection Therewith, Authorizing Acequia Ditch Corporations», 2009 *Colorado Session Laws* 168, pp. 738-40, codificado en Colorado Revised Statutes Section 7-42-101.5.

Hicks, G.
2009 «Acequias of the Southwestern United States in Tension with State Water Laws.» En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara Gil (eds.), *Out of the Mainstream, the Politics of Water Rights and Identity in the Andes.* Londres: Earthscan.

Hicks, G. y D. Peña
2003 «Community Acequias in Colorado's Rio Culebra Watershed: A Customary Commons in the Domain of Prior Appropriation», *Colorado Law Review,* 74(2): 387-486.

Ostrom, E.
1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action.* Cambridge: Cambridge University Press.

Peña, D.
2009 Comentarios preparados para la Agriculture, Livestock, and Natural Resources Committee, 67th General Assembly, State of Colorado, con respecto al Proyecto de Ley sobre «Recognition of Acequias» (HB09-1233), 18 de febrero, 2009. Consultado en: <http://ejfood.blogspot.com/2009/06/testimony-on-acequias-before-colorado.html>.

Royal Swedish Academy of Sciences
2009 *Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel – 2009: Economic Governance.* Estocolmo, Suecia.