

# **POLÍTICAS SUSTENTABLES DE AGUA, GESTIÓN COMUNITARIA DE PROPIEDAD HÍDRICA Y SISTEMAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIONAR DISPUTAS.- ALGUNAS LECCIONES PARA LOS PAÍSES ANDINOS**

**Ingo Gentes<sup>1</sup>**

## **ABSTRACT**

Common property resource management regimes provide important inputs on managing local environmental conflicts, but need a strengthened national resource law framework and public open mindedness to create better conditions for fronting hazards caused by nature or mankind, and empower local proposals for implementing participative sustainable development programs. A miss-management of natural resources like water and land combined with liberal political ideology leads more and more to a real tragedy of commons and their ecosystems. There is an urgent need to analyze on local level the discussion about the best management of environmental property, the managing of conflicts about natural resources and the capacities of local common resource management regimes, which enable with good legal framework, participation, equity and justice.

## **RESUMEN**

Una gestión comunitaria de conflictos ambientales combinada con un marco regulatorio supralocal crea mejores condiciones para enfrentar futuras amenazas y se potencia con propuestas locales para el desarrollo local sustentable. El mal manejo de los recursos naturales en combinación con políticas liberales, han agravado y acelerado el deterioro ambiental e hídrico en muchas regiones andinas, y hecho surgir nuevos movimientos ecológicos y acciones sociales en la región sobre la base de un derecho local. Es evidente, que se requiere analizar, en el ámbito de estudios locales, el debate sobre la propiedad hídrica ambiental, el manejo de conflictos atinentes a los recursos naturales, y las capacidades administrativas factibles de una gestión local, partiendo, por ejemplo, de marcos regulatorios participativas, equitativos y justos.

## **1.- INTRODUCCIÓN**

Las políticas nacionales de recursos naturales de los países de la región andina tratan desde hace un par de años enfocar el problema del deterioro ambiental, la escasez o mala calidad hídrica y el mal manejo, tanto en el ámbito rural como urbano mediante políticas y estrategias ambientales, que buscan establecer una gestión hídrica integrada y consolidada entre los diferentes actores. El planteamiento de la “integralidad”<sup>2</sup> de los

---

<sup>1</sup> Dr. Phil. en Ciencias Políticas y Sociales, Magíster en Antropología de la Universidad Libre de Berlín. Se desempeña actualmente como docente en la Universidad Jesuita Alberto Hurtado en Santiago de Chile, investigador de la Universidad de Wageningen/ Holanda y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas ([igentes@eclac.cl](mailto:igentes@eclac.cl)).

<sup>2</sup> Desde una visión sociológica, se requiere aclarar varios componentes mínimos antes de implementar un enfoque integral en la gestión de los recursos naturales: primero, quienes integran a quienes en “su” proyecto; segundo, cuáles son los intereses que deben ser representados en un proceso integratorio, y como debe ser gobernado este proceso para asegurar que todos los actores y sus intereses se ven representados equitativamente; tercero, como se resuelven las disputas en un sistema así; y cuarto, que temas deben ser coordinados a través de un enfoque sistémico e integral local, regional o nacional. En otras palabras, algunos aspectos de la gestión del agua, como por ejemplo, el control sobre una planta local de tratamiento y suministro de agua, o un sistema de conservación y protección de los cauces) pueden ser regularizados relativamente aislados de un sistema integral nacional. En cambio, otras demandas y solicitudes, como el aumento de explotación y exploración de fuentes hídricas de una cuenca o un acuífero, por ejemplo, deben ser considerados en un sistema translocal y, cabría agregar, institucionalizados por una política específica, (véase Moench et al., 2003).

recursos naturales en un ambiente, en su versión oficialista significa también que los aportes prácticos y pragmáticos de los múltiples organismos preocupados del tema, tanto estatales como no gubernamentales, deberían concentrarse tanto al ámbito de la asesoría gubernamental, como en promover e implementar una buena gestión de recursos naturales en el ámbito de los gobiernos y comunidades locales.

Sin embargo, en la actualidad, se observa la difícil complementariedad entre muchas acciones públicas en el sector agua, por ejemplo, que deben tener en cuenta un aumento de la demanda efectiva, lograr mayor productividad de forma sustentable y garantizar la protección del medio ambiente asociado. La mano pública en los países andinos escasea, en gran parte, de (acceso a) conocimientos empírico-analíticos sobre la calidad y cantidad de los recursos naturales (por ejemplo, del tipo y grado de contaminación de agua o degradación de suelos), y la (calidad y cantidad) de participación de los usuarios y de las organizaciones sociales en la gestión de los recursos naturales<sup>3</sup>. Este hecho se traduce en que muchas veces se elaboran lineamientos estratégicos ajenas a las necesidades locales. Una buena ilustración son las últimas políticas nacionales del sector de riego en Chile y Perú. Ambas carecen de criterios y procedimientos para determinar las dotaciones básicas, mínimas y máximas de un sistema de cuenca o de unidad, ni elaboran mecanismos de cómo debe funcionar la administración por medio del mercado de derechos de agua (superficial y subterránea), ni definen claramente los niveles y grados de participación de las comunidades en la planificación, ejecución y control de la gestión pública-privada.

La debilidad de los actuales mecanismos de control sobre usos sustentables, concertación equitativa de actores, y medidas de preservación y conservación ambiental, es aún más evidente bajo los diferentes escenarios de desequilibrios sistémicos: a) cuando se favorece a mediano y largo plazo el acceso legal prioritario y abastecimiento para determinados sectores, sea de agua superficial o subterránea, sin tomar en consideración la conservación (ambiental e hídrica), las posibilidades de re-uso o la eficiencia y readaptación de sistemas tradicionales usos del agua (de riego); b) cuando las estrategias y programas públicas (sean de uno o varios de los aspectos anteriores) no coinciden con los

---

<sup>3</sup> Un buen ejemplo son las recién formuladas Políticas de Riego de Chile (2003) y Perú (2003), que buscan en sus objetivos principales una alta rentabilidad, tecnologización y competitividad del sector agropecuario de riego. En el caso chileno, se plantea, entre otras, „fomentar el mercado de aguas“(p. 6), pero a la vez, perfeccionar el rol subsidiario del Estado, ya que la manera especial de asignar derechos de agua en forma gratuita y a perpetuidad, sin un destino productivo, podría incluso crear barreras a la inversión en el sector. Por otra parte, “ ... se ha visto que el mercado por si sólo no siembre es capaz de incorporar toda la complejidad de la situación de mediano o largo plazo, en relación a la disponibilidad del recurso hídrico“ (p. 32). El aspecto de reserva o caudal ecológico, es especialmente importante en cuando se presentan importantes externalidades negativas asociados al cambio de destino de recursos hídricos, como efectúan empresas mineras e hidroeléctricas en zonas desérticas como el Norte Grande, ya que muchas veces las transacciones, “ (...) significan el traspaso de recursos hídricos de una cuenca a otra, ya que frecuentemente cerca de 70% de los caudales usados como derechos consuntivos retornan hacia aguas abajo“ (p. 32). En el caso peruano, donde el sector de riego enfrenta problemas similares de sobreexplotación, la autoridad responsable recomienda insertar el riego en una gestión integrada, regularizada por derechos en bloque (corporativos), sobre la base de un otorgamiento de dotaciones básicas, de aguas superficiales y subterráneas.

marcos legales dados; c) cuando se superponen acuerdos bi- o internacionales a los marcos legales nacionales, lo que nuevamente condiciona la acción pública hídrica, especialmente en cuanto a la facultad de resolución de conflictos, formas de participación real, y gestión ambiental por unidades territoriales, como es la gestión transfronteriza de cuencas, por ejemplo; y d) cuando los niveles de agua bajan y la demanda aumenta, paralelo a un mayor grado de contaminación y falta de organización local y resolución conflictiva efectiva.

El tema de cómo consensuar mancomunadamente las disfuncionalidades (sean de unidades, sistemas o mercados) sobre acceso y usos de recursos territoriales como el agua, cobra mayor importancia en los últimos años, en forma de un debate socio-cultural en muchas zonas montañosas en la Asia y América Latina, donde los procedimientos administrativos oficiales “de tipo macro” no necesariamente reflejan las estructuras, capacidades ni necesidades locales, y por ende, difícilmente son aplicables de manera pura, sino requieren de una gestión administrativa flexible, pero de normas de resolución y decisión efectivas (ver Agarwal/ Narrain, 1997; Moench et al., 2003, Warner/ Jones, 1998).

La exclusión de procedimientos efectivos de resguardo ecológicos y inclusión social en el proceso de formulación de políticas se evidencia como una constante sistémica en muchas políticas públicas ambientales e hídricas emergentes en la región. En concreto, se hace necesario analizar los conceptos, metodologías y estrategias públicas en marcha, que pretenden contribuir de manera estructural a la gestión de recursos naturales ambientalmente sustentable y el manejo alternativo de conflictos, especialmente respectivo a aguas y tierras.

El presente artículo plantea que una gestión comunitaria de recursos hídricos, en conjunto con una política nacional integrada, flexible y adaptable a los contextos culturales locales, ambientales y organizativos variantes, podría redundar en ventajas comparativas, en el sentido de, primero, bajar los costos operativos del sistema hídrico y prevenir eventuales querellas legales y posibles indemnizaciones a usuarios; segundo, canalizar mejor la gestión sustentable local de manejo de recursos naturales dentro de una gestión pública participativa y resolutoria; y tercero, incentivar a difundir y replicar las buenas prácticas adquiridas entre los diferentes ámbitos regionales de los países de la región.

En este sentido, se pretende retomar dentro del marco de la gobernabilidad, el debate sobre la gestión comunitaria de regímenes de propiedad sobre recursos naturales, especialmente el agua, para luego poder aportar algunos conceptos de cómo manejar los conflictos, especialmente en el ámbito de los países andinos. Para esto será necesario enmarcar el lineamiento de las actuales normativas políticas y legislativas en cuanto a la gestión ambiental, y luego formular algunos mecanismos alternativos de solución de disputas, enfocando el área de gestiones comunitarias de régimen de propiedad de recursos naturales. Estos aspectos conceptuales se pretenden insertar, al final, en la evaluación de las actuales tendencias de gobernabilidad hídrica y la monopolización de los mercados de derechos de agua en los países de la región.

## 2.- PASOS PREVIOS PARA UNA GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS NATURALES

Varios estudios de caso los países latinoamericanos indican dos factores que ofrecen nuevas oportunidades de mejorar las decisiones sobre el manejo de los recursos naturales y encontrar formas mejores de resolver o manejar los conflictos: por una parte, las estructuras y procesos de gobierno que incorporan a grupos antes excluidos en la toma de decisiones y, por otra, la disposición de multiplicar en el ámbito nacional sistemas de buen manejo local (Leff, 2001; Boelens y Hoogendam, 2001; Brooks, 2002; Buckles, 2001). En definitiva, para que los conflictos se resuelvan de forma eficiente y se tomen decisiones sobre el manejo de los recursos naturales a satisfacción de la sociedad, será preciso negociar y poner en práctica nuevas y múltiples funciones para los interesados locales y externos.

El **primer paso**, central para lograr tal disposición, es el reconocimiento del beneficio propio entre los interesados. En caso de existir un derecho local al manejo de recursos naturales, por ejemplo, vemos que las tradiciones occidentales de manejo de conflictos tienen que ser equilibradas con el estudio sistemático de las prácticas, conocimientos y recursos usados para manejar los conflictos, y las exigencias de los nuevos movimientos sociales (Duquelsky Gómez, 2000).

El **segundo paso** es crear un ambiente de relaciones sociales de confianza y justicia entre los gobiernos y las organizaciones locales y no gubernamentales, eje a través del cual se deben crear nuevos sistemas de comunicación y capacitación para aumentar la capacidad de las comunidades de generar información y conocimientos útiles para los interesados (Buckles, 2000).

El **tercer paso** consiste en establecer un régimen de propiedad competitivo que opera sobre la prevención y resolución de disputas territoriales, y que logra definir niveles grados de control de decisiones y de los recursos locales comunitarios concretos. Aquí ejemplos de las cuencas de Noyyal y Palar en Nepal (Moench, et al. 2003) reiteran que la necesidad de un cambio institucional se origina a partir de análisis por parte de los interesados de las áreas problemáticas, los conflictos y el tipo de desarrollo endógeno local y regional a que aspiren las comunidades. Este análisis, desde el punto de vista de todos los actores, puede ayudar a separar las causas múltiples del conflicto<sup>4</sup>, y aportar un caudal de conocimientos aplicables en la identificación y elaboración de soluciones.

---

<sup>4</sup> Una política equilibrada de manejo y usos de agua debe comprender que, por ejemplo, el acceso al agua para las comunidades altas de la zona andina es también una condición esencial para la protección de las fuentes de agua y no, como contrariamente se ha manifestado, para la destrucción de las fuentes. El interés de los actores indígena-campesinos en proteger las zonas altas, verdaderos reservorios de agua para la producción, no es solamente cuestión de “concientización” (Métais et al., 1999). Depende, entonces, en primer lugar, de un acceso justo y seguro al recurso, concertado con los otros usuarios del territorio; y, en segundo lugar, del desarrollo de sistemas de producción intensivos que incentivarán a los regantes a proteger las fuentes de las cuales dependen sus ingresos económicos y la sostenibilidad de todo el sistema de recursos hídricos (División de Recursos Naturales y Energía/CEPAL, 1987).

Un **cuarto paso**, es remodelar el papel de las organizaciones no gubernamentales e internacionales en las políticas medioambientales e hídricas. Principalmente son un soporte de los sectores de capacitación, asesoría y aplicación de pequeños modelos alternativos de desarrollo, donde en la actualidad hay un vacío operativo difícil de llenar por las políticas públicas en cuanto al medio ambiente. La contribución “en lo pequeño” de las ONG ayuda a consolidar grupos de investigación acerca del medio ambiente que dentro del proceso de una transición a sistemas democráticos, asumen un rol activo de contribuir a una nueva conciencia social, ambiental y, por último, cultural, como asimismo de proponer posturas alternativas en materia de desarrollo, como enseña el modelo de transición chileno (Aldunate, 2001; Claude, 1997).

### **3.- CONFLICTO, COLABORACIÓN Y NEGOCIACIÓN EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES**

Cabe preguntarse, ¿cómo surge un conflicto? El conflicto, en definitiva, es inherente a todas las sociedades y una experiencia intensa en la comunicación y la interacción, con un potencial transformador (Buckles, 2000). Los conflictos sólo se resuelven por completo cuando se eliminan las fuentes de tensión entre las partes, situación que puede ser la antítesis de la vida social.

Entre la diversidad de conflictos ambientales, podemos distinguir básicamente dos tipos: a) los conflictos de enfoque cultural , que se producen en torno de la formulación y ejecución de políticas ambientales, y en donde intervienen principalmente diferencias de orden valórico (Sabatini/ Sepúlveda, 1997), y b) los conflictos ambientales locales, que se generan entre los actores de una determinada localidad, fundamentalmente por causa de intereses contrapuestos con relación a las consecuencias o al impacto ambiental negativo producido por alguna actividad (Geisse/ Sabatini, 1997).

En este sentido, los conflictos por el acceso a y el manejo de recursos naturales pueden tener connotaciones de tipo distinto como de clase, facetas políticas, sexo, edad, características étnicas, y se pueden producir en diversos niveles, desde el ámbito familiar al plano local, regional, social y mundial. De hecho, la mayoría de esos conflictos se extienden más allá de las interacciones, incluso a actores y procesos de otros niveles. En consecuencia, los recursos pueden ser usados por algunos en formas que afectan la subsistencia de otros. Las diferencias de poder entre los grupos pueden ser enormes y puede estar en juego si no la supervivencia, mínimamente el equilibrio entre el ecosistema y el desarrollo humano. Los conflictos resultantes a menudo conducen a un derroche caótico de capacidades humanas y al agotamiento de los mismos recursos naturales en los que se basan la subsistencia, la economía y la sociedad (Martínez Alier, 1992; Gascón, 1996).

El actual dominante consenso académico-económico parece estar en buscar y definir **soluciones alternativas de disputas (SAD)** que se refieren a una serie de métodos de colaboración, que incluyen la conciliación, la negociación y la mediación (Buckles, 2000). Esto es evidente cuando observamos la situación en la zona andina,

donde muchos grupos de usuarios no se sienten reconocidos por la generalidad de la ley, que no presenta sus lógicas de gestión y principios culturales, y que no recoge sus necesidades, potencialidades y formas organizativas (Boelens y Doornbos, 2001:285). Un buen ejemplo, para estas formas de “democracia directa”, es la participación en obras de riego que crea derechos de usos del agua y de la infraestructura, así como el derecho de intervenir en la toma de decisiones sobre las normas de funcionamiento del sistema. Aquí la acción social refleja los derechos<sup>5</sup> y privilegios que estos grupos tienen en la propiedad colectiva de las fuentes y obras de riego (Coward, 1983).

De acuerdo con Boelens y Hoogendam (2001:309), en el caso del recurso hídrico, el dominio del agua es una expresión de poder y el derecho de agua, más que sólo una relación que defina el acceso y la forma de uso de una manera jurídica, económica y técnica, es una relación social, guiada por una reciprocidad contractual. Aceptando este enfoque holístico, el derecho al agua remite a una relación de exclusión y inclusión, y hace operativo y funcional un determinado control, tanto sobre los procesos de toma de decisiones, como de las reglas y sus definiciones, obligaciones, sanciones y sus respectivas aplicaciones. Y, en última instancia, es evidente que las relaciones de poder determinan la distribución de los derechos de agua y, a la vez, éstos reproducen o reestructuran las relaciones de poder (Boelens y Hoogendam, 2001b:309; Garretón, 2001; Luhmann, 1995; Weber, 1994 ).

No obstante la inexistencia de una única receta metodológica sobre la intervención social<sup>6</sup> en la definición de nuevas reglas y la reorganización de las instancias locales para su puesta en práctica en el manejo y control local, Apollin (2001:276) demarca algunos pasos previos que permitan obtener una comprensión profunda de la realidad, como son: i) el conocimiento de la historia social, especialmente del desarrollo de los mecanismos de la acción colectiva, de los distintos grupos sociales, de sus posiciones y lógicas internas; ii) el análisis de las condiciones actuales y su evolución histórica, especialmente de la gestión múltiple de agua de riego, de las reglas existentes (derechos, obligaciones, instancias vigentes), pero también de las prácticas reales del uso

---

<sup>5</sup> Aquí cobra validez la fuerza del derecho como un campo social de autonomía menor según Bourdieu (2000) cuando denomina uno de los efectos propiamente simbólicos del derecho “(...) a la norma jurídica que tiende a informar realmente las prácticas del conjunto de los agentes, más allá de las diferencias de condición y de estilo de vida: el efecto de universalización, viene a redoblar el efecto de autoridad social que ya ejercen la cultura legítima y sus detentadores para dar toda su eficacia práctica a la coacción jurídica” (Bourdieu, 2000:213). Así inscrito en la lógica de la conservación, el trabajo jurídico es uno de los fundamentos más importantes para la conservación del orden simbólico debido a otro rasgo de su funcionamiento, “mediante la sistematización y la racionalización a las que somete a las decisiones jurídicas y a las reglas invocadas para fundamentarlas o justificarlas, el derecho confiere el sello de la universalidad, factor por excelencia de la eficacia simbólica, a un punto de vista sobre el mundo social que, (...) no se opone en nada decisivo al punto de vista de los dominantes” (Bourdieu, 2000:212). No es exagerado entonces plantear que “el derecho hace le mundo social, pero con la condición de no olvidar que él es hecho por este mundo” (Bourdieu, 2000:202).

<sup>6</sup> La nueva intervención en lo social surgirá, a nuestro modo de ver, en relación con diferentes planos de acción dentro de escenarios que buscan “incluir lo excluido”, es decir, i) en la detección de lo “anormal e injusto” y su clasificación; ii) en la aplicación de formas de disciplinamiento, y iii) en la articulación de ambas partes para construir en forma permanente a ese “otro” sobre el cual se intervendrá. Es por eso que “intervenir en lo social puede significar, o no, unir aquello que una vez se fracturó y recuperar las sociabilidades perdidas, que sumadas conducen a la reconstrucción de la sociedad” (Carballeda, 2002:32).

concreto del agua, de los conflictos y de las modalidades y actores para su (no) resolución.

Para analizar situaciones de mal o buen manejo de recursos naturales hay que tener ciertas informaciones indispensables como: i) la dinámica histórica local, en especial los antecedentes de la creación, transmisión y conservación de bienes naturales; ii) el funcionamiento del sistema en detalle y sus consecuencias sobre los sistemas de producción agropecuarios y; iii) la dinámica de las relaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad local.

En la gestión pública de recursos hídricos en Chile, por ejemplo, el desafío está en transparentar el contenido y las formas de información y comunicación, además de adquirir datos empíricos-analíticos infalibles de datos sobre el estado del medio ambiente y el monitoreo de las grandes inversiones económicas<sup>7</sup>. Muchos de los conflictos se desatan, como en el caso de los sistemas de riego, por el uso indiscriminado del derecho de aprovechamiento de aguas en sistemas de riego extraprediales, la falta o pasividad de acciones judiciales para reconocer situaciones de iniquidades y la inexistencia o el no-reconocimiento de formas de organizaciones locales de mediación y fortalecimiento. Esto último complica especialmente el tema del fortalecimiento de los usuarios en las legislaciones actuales, como lo subrayan los mismos funcionarios públicos en sus programas (Cancino, 2001; Floto, 1997; Jaeger, 1997; Peña, 1996; Padilla, 2000).

Bajo estos escenarios no basta con transferir puramente una tecnología renovadora o conceptos jurídicos oficiales, sino también rescatar y revitalizar los modelos y capacidades locales de participación y mediación de un conflicto ambiental. El trabajo futuro debería, más allá de enfocar la práctica local en programas de capacitación y fortalecimiento, reafirmar el concepto de equidad (Galaz, 2002) manejado por los actores locales en cuanto al acceso y uso del agua, que posiblemente no coincida con la percepción de igualdad y eficacia técnico-jurídica promovida por algunos especialistas en el tema.

En este sentido, “fortalecer” para luego poder negociar tendría que implicar también, de acuerdo con Boelens y Hoogendam (2001b:314), transformar las relaciones de participación que reafirman la subordinación. En otras palabras, el reconocimiento de la diversidad local en todos sus sentidos tendrá que llevar a la construcción, recreación y fortalecimiento de las organizaciones y los sistemas de gestión integral de agua que se basen en las normas específicas de sus creadores locales, su acción colectiva, su resistencia y su capacidad de reclamo y propuesta, en interacción con el entorno sociopolítico mayor (Garretón, 2001).

---

<sup>7</sup> Esta situación se evidencia en la minería, que salvo algunos intentos de monitoreo en el ámbito nacional -recuérdese el trabajo del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, (OLCA)-, no recibe la atención pública necesaria para cumplir con un mínimo de estándar ambiental (Verdugo Ramírez de Arellano, 1998; Padilla, 2000).

#### **4.- LA GESTIÓN HÍDRICA LOCAL: ¿CÓMO COMPATIBILIZAR ACCESO, USO, DESARROLLO Y CONSERVACIÓN EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS?**

Un principio orientador para la construcción de programas públicos locales y sustentables es que los actores asuman que los recursos están insertos en un espacio territorial, que no es un espacio “objetivamente existente”, sino una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (Schejtmann/ Berdegué, 2003:2).

En el debate sobre la gestión de recursos naturales surge, a menudo, la pregunta de cómo mejor garantizar un uso eficiente y beneficioso, la conservación e utilidad sustentable de los bienes, o mediante una gestión comunitaria o colectiva (limitada) o integrada (liberal). Esta discusión tiene sus orígenes en los años 60, cuando aún se confió en la factibilidad de sostener economías a pequeña escala, sin tener que entrar en un debate sobre el impacto global sobre sistemas complejos de propiedad y manejos alternativos de conflictos. Hoy pareciera importante retomar este debate cuando en el ámbito de los organismos internacionales hablan de la crisis de gobernabilidad (Dourojeanni/ Jouravlev, 2001) y la falta de planificaciones y gestiones integradas de recursos naturales en el ámbito de los países de la región. Fines de los años 60 investigaciones de carácter técnico dejaron constancia que un sistema anárquico de gestión al agua, por ejemplo, produciría la sobreexplotación y la distribución injusta del sistema de recursos, ya que en un modelo prototipo así todos juntos -según sus necesidades y según sus posibilidades- extraen tantas unidades del recurso que estiman conveniente y ya no se puede hablar de usos sostenible del sistema (Gerbrandy y Hoogendam, 1998). Es lo que Hardin (1968) denominó “la tragedia de los comunes”: Un uso demasiado libre y no regulado del recurso natural, si bien no afecta a la fuente, sí suele causar desigualdades en el acceso y los usos, pleitos en su distribución y problemas de participación en el mantenimiento de la infraestructura.

Hoy en día hidrólogos con formación amplia en ciencias sociales afirman que es importante reconocer, sin embargo, que muy distinto de la hipótesis de Hardin, los sistemas de gestión de agua en las comunidades locales andinas, por ejemplo, no pueden caracterizarse como “sistemas de acceso libre”, sino que son sistemas que funcionan bajo un régimen de propiedad colectiva, en los cuales se suelen tener reglas claras de acceso y reparto (Boelens/ Hoogendam, 2001).

Entonces, ¿a qué reflexión podemos someter “la gestión comunitaria de recursos hídricos” en el primer decenio del siglo XXI? Pueden los sistemas comunitarios ofrecer mejores alternativas de solución de disputas y gestión integrada? Cómo hacer factible un derecho local<sup>8</sup> a los recursos naturales en tiempos de mercados y transacciones globales de agua?, ¿Cuál sería una opción para los países de la región en implementar una gestión ambiental ordenada y planificada en el ámbito de los gobiernos y sociedades locales?

---

<sup>8</sup> Entendemos en el presente estudio el derecho local como reglas específicas para cierto contexto que pierden su sentido fuera del ámbito local. De alguna manera, el manejo de dichas reglas debe conjugarse con un sistema de reglas surpralocales, especialmente para garantizar un manejo equitativo y sustentable de los recursos naturales, por ejemplo (véase Benda-Beckmann et al., 1998).

Varios ejemplos de comunidades indígena-campesino en la zona andina indican que la co-propiedad o control de recursos naturales no necesariamente implica la extracción comunitaria, sino más bien el uso sostenible local, cuando hay reglas locales específicas vigentes y un marco regulatorio supralocal que los inserta y los ampara en una gestión oficial transparente y participativa. No obstante, en la práctica hay pocas situaciones donde todas las actividades productivas caen bajo reglas efectivas de una gestión comunitaria, sino más bien existe niveles locales administrativos que conjugan lo colectivo con lo privado, sean de carácter familiar o individual. Tampoco se constata un acceso libre a la gestión comunitaria de regímenes de propiedad (*common property management regimes, CPMR's*) y usos privados absolutos de territorios rurales. Ambos sistemas usan muchas veces acuerdos mutuos, donde las comunidades varían entre una y otra dirección. Lo importante aquí es diferenciar entre gestiones comunitarias de largo tiempo y predominantes (por ejemplo, las comunidades indígena-campesinas históricas y ancestrales en las partes alto andinas) y gestiones comunitarias creadas recientemente, que tienden a depender más de apoyo institucional externo (Richards, 1997). El problema surge en ambos casos cuando los productos locales se compatibilizan con bienes de mercado, o en caso del agua, cuando se crea un mercado (liberal) de agua que no define clara y explícitamente la magnitud del derecho local, ni las recompensaciones y normas de conservación en el ámbito nacional.

En casi todos los países andinos el desafío es reconocer estructuralmente el derecho local como un derecho activo, colectivo y flexible, y lograr que los Estados de la región, a pesar de reiterar tendencias de reconocer los derechos culturales colectivos, implementan derechos de propiedad acorde a un concepto comunitaria en torno a derechos individuales (privados) y públicos (nacionales), y las hacen aplicables en los programas públicos de participación real y efectiva.

Un mecanismo de apoyo consolidado podría salir de una investigación exhaustiva del ecosistema y de las prácticas autogestionarias en curso en el ámbito rural, para revelar mejores mecanismos participativos o mercantiles de empoderamiento que perseveran y garanticen un manejo mancomunal y sustentable de los recursos territoriales, y, una vez que sean reconocidos legalmente y empoderados políticamente, desarrollar programas de desarrollo territorial rural<sup>9</sup> con las comunidades locales.

Ahora bien, en la acción pública se tienen que conjugar diferentes marcos normativos con las prácticas sectoriales. Veamos, en breve, un ejemplo: una de las características más decisoras de las legislaciones ambientales en los países andinos, aplicables por ejemplo a la minería, es su tendencia a encuadrarse dentro de la legislación sectorial específica, declarando tipos y formas de acceso prioritario, y abordando temas puntuales. Aquí el desafío estaría en definir un enfoque integral, por medio de una visión múltiple de la gestión de agua, y hacerla respetar mediante mesas de concertación interministeriales y programas público-privados de apoyo mutuo entre actores y gobernantes. Otro aspecto es que, la legislación ambiental (igual que la legislación indígena, por ejemplo) tiene la tendencia a desarrollarse en forma paralela e

---

<sup>9</sup> En este sentido los programas de descentralizar la gestión de recursos naturales deben tener un mayor énfasis en pobreza rural y explorar el espacio político a nivel de los municipios y los movimientos de un ecologismo popular (Farrington/ Baumann, 2003:3;4).

independiente de la legislación minera, creando a menudo situaciones de confusión en el momento de armonizar las diferentes normas.

Un aspecto fuertemente debatido de las legislaciones ambientales en la región andina es que si han sido construidas de forma funcional a los grupos de poder o el sistema de desarrollo dado, para no poner en peligro la prioridad de incentivar la ejecución de proyectos de desarrollo económico, sea a través de inversión extranjera o nacional, o si realmente surge a partir de un amplio debate y un consenso (Verdugo, 1998). Un argumento que se menciona con cierta frecuencia en el momento de analizar las características de la legislación ambiental aplicable, es la insuficiencia normativa relacionada con el cierre y abandono de proyectos mineros, punto que incluso ha sido mencionado por algunos ministerios de minería en los países de la región<sup>10</sup>.

En otras ocasiones se ha utilizado la creciente preocupación ambiental como excusa para poner trabas al comercio de ciertos productos que, supuestamente, afectan al medio ambiente. De esta forma, las convenciones internacionales de protección ambiental muchas veces no pueden ser vistas como medidas conservacionistas y ventajas comparativas a largo plazo, sino son interpretadas más bien como amenazas al desarrollo económico. Aquí la concientización y el trabajo continuo “entre y desde” las organizaciones locales, políticas públicas, para lograr mayores niveles de asociatividad y desarrollo local podrían revertir escenarios anteriormente estáticos y fortalecer la validez de múltiples formas del derecho local medioambiental.

En suma, la legislación ambiental e hídrica aplicable en los países de la región requiere de un sinnúmero de modificaciones. Unos pasos primordiales consistirían en hacer un esfuerzo de sistematización de las normativas existentes, establecer y aplicar indicadores homogenizados sobre calidad y cantidad del entorno ambiental, y priorizar y capacitar a los funcionarios públicos en gestión ambiental local. Todo ello indica que tan importante como la generación de legislación adecuada es la estructuración de un sistema de fiscalización moderno, eficiente y eficaz. En este sentido, debe fortalecerse no solamente la labor del Estado en relación con su atribución fiscalizadora ambiental, sino también las organizaciones locales en el control y la mediación de conflictos ambientales. Por lo tanto, el debate sobre la efectividad y eficiencia de los aparatos públicos ayuda al fortalecimiento mencionado y es debido a eso que este tema tiene complejidades que deben ser abordadas en forma integral. La pregunta no es como y de que manera reducir

---

<sup>10</sup> Un funcionario del Ministerio de Minería de Chile (SERNAGEOMIN), por ejemplo, destacó en un seminario público que “es bien conocido que durante muchos años las actividades mineras tanto a cielo abierto como subterráneo, han hecho abandono total de los terrenos ocupados, donde difícilmente han tenido cabida su aprovechamiento en otras actividades productivas generando variados impactos ambientales negativos. Sin embargo, a pesar de la carencia de regulación en materia de cierre, abandono y rehabilitación de faenas mineras la importancia de estos programas de abandono es que actualmente son reconocidos por todos los actores involucrados; gobierno, empresa minera y comunidad, por lo cual se hace urgente la elaboración de una normativa moderna y eficiente en estos temas a fin de evitar los impactos negativos asociados al abandono de faenas mineras” (Olca, Luis: Marco legal actual en Chile: Política Ministerial referente a planes de abandono, en: Seminario SERNAGEOMINI/ JICA: Medio Ambiente.- Tecnologías aplicadas para el abandono de faenas mineras. Copiapó, 1997).

el Estado, sino como aumentar su capacidad y eficacia de gestionar integralmente un manejo sustentable.

En consecuencia, la legislación e institucionalidad ambiental, los objetivos, principios, fundamentos y preocupaciones que dan origen a las normativas, no pueden seguir siendo mediatizados por compromisos de ésta con el empresariado o, lisa y llanamente, por una adhesión genérica al modelo político vigente, situaciones que redundan muchas veces en interpretaciones de la ley a su medida (Sabatini y Sepúlveda, 1997).

Es evidente que, sólo una política ambiental fuerte y potente, es decir fiscalizada y con responsabilidades civiles y administrativas especiales, y con sanciones ejemplares, donde el proceso de evaluación y calificación ambiental tenga el rigor que merece y permita a la ciudadanía la búsqueda efectiva de justicia ambiental, transforma la cultura y la vida de las comunidades locales en capital social asociativo.

En cambio, la falta de gestión integral combinado con sistemas de justicia ambiental, derivada a su vez de la desigual distribución de los beneficios económicos, dejaría en el patrimonio de los más débiles -que son la mayoría en los países de la región- los daños o externalidades al ambiente (más grandes) y a la salud de las personas, todo esto, con una absoluta impunidad.

Ante daños graves al medio ambiente, las legislaciones deberían, por una parte establecer y promover la formación de mesas de concertación, pero también sancionar con multas adecuadas, que redundan en una modificación notable de los procesos productivos contaminadores. Esta situación podría revertir la estrategia de algunas empresas que ya han incorporado las multas en los costos de producción.

Por otra parte, el medio ambiente mismo, a pesar de estar considerado como un bien jurídico en las legislaciones, no tiene quién lo defienda. Entonces surge otra preocupación, ¿qué hacer cuando los conflictos ambientales son generalmente conflictos de larga duración?

Agencias ambientales independientes recomiendan a los distintos actores en conflicto desplegar estrategias y recursos, a fin de resolver de acuerdo a sus intereses, y en este marco, preferir escenarios de una gestión comunitaria de conflictos ambientales,<sup>11</sup> con el eje articulador de lograr una protección ambiental efectiva, que sería una herramienta que potencia las posibilidades de la organización local. Además, estas estrategias generarían la oportunidad de acceder a otros beneficios, tales como la revalorización del entorno, mayor conocimiento de los derechos (ambientales, constitucionales, etc.), y relaciones comunitarias fortalecidas.

En definitiva, una gestión comunitaria de conflictos ambientales combinada con un marco regulatorio supralocal crea mejores condiciones para enfrentar futuras amenazas y se potencia con propuestas locales para el desarrollo local sustentable. En otro lugar analizamos que el mal manejo de los recursos naturales en combinación con una política liberal, han agravado y acelerado el deterioro ambiental en muchas regiones

---

<sup>11</sup> Véase OLCA: Guía Metodológica para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales. Santiago de Chile, OLCAC/ HIVOS, 1998.

andinas, y hecho surgir nuevos movimientos ecológicos y acciones sociales en la región sobre la base de reclamar por un derecho local (Gentes, 2003). Es evidente que se requiere analizar, en el ámbito local, el debate sobre la propiedad ambiental, el manejo de conflictos atinentes a los recursos naturales, y las capacidades administrativas factibles de una gestión local, partiendo, por ejemplo, de marcos regulatorios supralocales como la legislación hídrica o la legislación ambiental.

Por un lado, una investigación de la variedad de material bibliográfico sobre la actual norma de recursos hídricos en la zona andina, por ejemplo, en combinación con un análisis comparativo de diferentes casos concretos de contaminación y su manejo por parte de organismos oficiales, arrojaría antecedentes sobre cómo implementar una gestión ambiental, especialmente en sociedades que se encuentran en proceso de neoestructuración después de décadas de fuertes corrientes liberales. Por otro, investigaciones regionales muestran que aún no se comprueba que los mercados de agua constituyen un mecanismo potencialmente útil para la gestión del recurso, ni para la solución de conflictos sobre el acceso y uso del recurso hídrico (Gentes, 2003). En cambio, se recomienda elaborar nuevos marcos conceptuales para los actuales marcos regulatorios, que deben consensuar entre la ampliación de la responsabilidad individual conforme a un derecho local ambiental y la creación de una propiedad patrimonial que obligue a todos los actores involucrados a aceptar medidas de compensación y restitución en caso de contaminar y consumir bienes ambientales (no) renovables.

Pero los procesos de globalización traen otro aspecto para las políticas de recursos hídricos: la eminente privatización de empresas de aguas sanitarias, sin antes definir, a modo de consenso, un marco regulatorio que regule la renegociación de contratos, reconstituyendo los espacios (indirectos y directos) de intervención estatal. Si bien la participación privada ha permitido en algunas regiones revertir el agudo grado de deterioro del sistema de distribución y mejorado los niveles de cobertura de agua potable y saneamiento, aún se requieren avances en el marco regulatorio, el monitoreo, y en aspectos relacionados con la participación pública y civil en los mercados de agua y la tarificación de servicios hídricos (Salinas Rivas, 2004).

La política hídrica chilena, por ejemplo, aun no cumple plenamente con las condiciones ni los instrumentos económicos de mitigar y controlar la contaminación del agua (véase Dourojeanni/ Jouravlev, 2002:56;57), especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas localidades. Si bien se cuenta, en el caso concreto, con un sistema de control de la contaminación del agua, sobre la base de modalidades o instrumentos tradicionales, dicho sistema no tiene la complejidad para asumir las nuevas responsabilidades, por ejemplo, el control del mercado emergente de derechos de aguas subterráneas. Los instrumentos económicos clásicos son extremadamente demandantes, en términos de la capacidad institucional necesaria para aplicarlos, y todavía las fuentes de contaminación no reaccionan de manera significativa ante los incentivos de una economía ecológica, por ejemplo (Gentes, 2003). El otro aspecto gravitante tanto para la administración como para las comunidades de escasos recursos hídricos en Chile, es el explosivo aumento de las demandas por aguas subterráneas, sin una acompañante gestión colectiva de acuíferos por parte de las comunidades de aguas subterráneas en términos de

organización, capacidades técnicas y medios indispensables para representar sus intereses, ni las facultades reales de la autoridad a cargo de adoptar alguna medida que tiende a la protección general de los derechos otorgados y del acuífero, salvo que exista una petición expresa en este sentido por parte de los usuarios.<sup>12</sup>

En definitiva, los expertos internacionales están conscientes que las transacciones de derechos subterráneos, en este caso, en el mercado de agua requieren de potestades públicas nuevas y una visión administrativa integral (GWP-SAMTAC, 2003). Es evidente, incluso para los funcionarios públicos, que si el objetivo es el desarrollo y fortalecimiento de mercado de aguas -en caso de extracción de aguas subterráneas, que todavía no están comprometidas ni constituidas- se deben formular límites (en cantidad y calidad hídrica) y establecer una política de explotación sustentable que “evite impactos no tolerables y la sobreexplotación en el largo plazo. En aquellos lugares donde el agua deje de ser un bien libre y no puede ser obtenida gratuitamente mediante una concesión del Estado, la reasignación de los derechos de aprovechamiento debe realizarse a través del mercado” (Muñoz, 2003:62).

Ahora, si se toma en serio el actual escenario de monopolización de derechos reales de aprovechamiento agua en muchas cuencas, no hay posibilidad de implementar un mercado de “aguas sustentable”, que, a la par, controle o restrinja las externalidades de las operaciones de mercados de agua. Asesores internacionales en políticas pública hídricas recomiendan instalar un sistema apropiado de gestión del recurso, que defina los derechos, los registre, proteja y los haga respetar (Solanes, 2002); por el contrario, el sistema de derechos de agua se prestaría para el acaparamiento y la especulación. Además podría terminar siendo un instrumento clave para ejercer un poder de mercado en los mercados de productos y en todos los servicios de los que el agua es un insumo, y no una herramienta efectiva para defender los intereses de todos los ciudadanos, especialmente los grupos vulnerables y marginalizados (Solanes/ Getches, 1998).

En el ámbito jurídico hídrico regional y local, sigue siendo un desafío encontrar un equilibrio entre las normas estructurales que determinen la estabilidad y flexibilidad de los derechos que se entregan a los agentes económicos sobre las aguas, y las normas regulatorias que reflejan las características físicas, químicas, biológicas y socioculturales del recurso. Si lo primero asegura la inversión privada en el desarrollo del potencial económico de los recursos, lo segundo tiene por objetivo asegurar los usos eficientes y ordenados del agua y posibilitar su adecuado control en función de objetivos económicos, ambientales y sociales de la sociedad en conjunto.

---

<sup>12</sup> La reciente definición de la Contraloría General de la República de Chile con fecha 5/01/2004 ha establecido, en relación a las aguas subterráneas, la disponibilidad que se debe medir por medio de una prueba de bombeo en el pozo. Este fallo, que deja sin efecto un Oficio Ordinario anterior No. 10.969 del 2003, obliga a la Dirección General de Aguas (DGA) de Chile a verificar la disponibilidad jurídica de aguas a nivel de las fuentes o acuíferos, cuando esta debe resolver sobre solicitudes de derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas, en sectores de acuíferos en que existen derechos ya constituidos. Dicha interpretación jurídica significa, en síntesis, que la Autoridad si bien no tiene facultades de denegar un derecho de aprovechamiento de agua por falta de disponibilidad de agua en el acuífero, si puede establecer, normas de exploración y explotación de aguas, en el sentido de restringir o prohibir acceso a zonas o áreas, proteger los pozos, y los derechos (de terceros) en el acuífero mismo (véase Código de Aguas (1981): art. 61, 63, 65, 66 y 67; Ley de Bases del Medio Ambiente (1994). Sin embargo, estos resguardos legales sólo tienen efecto sobre los derechos que se solicitaron después de su dictación y no son retroactivos (véase Muñoz, 2003:57;58).

La creación y operación de organismos de cuenca, por ejemplo, en algunas regiones pueden ser vistas como un avance en la puesta en práctica de una gestión integrada del agua, igual que la aprobación de nuevas leyes de agua -como en el caso de Brasil y México-, que incorporan en su contenido la gestión del agua por cuenca. Sin embargo, aún escasean los estudios sobre el grado de efecto de su aplicación, la participación mancomunal y la protección del medio ambiente por todos los usuarios involucrados, en general. También a nivel de cuencas no se comprueba por completo si los mercados de agua constituyen un mecanismo potencialmente útil para la gestión local.

En investigaciones regionales en la comarca Lagunera de México (Fortis Hernández et al., 2002) sobre la efectividad del mercado de agua y su eficiente asignación en este distrito, por ejemplo, se concluye que recién las reformas liberales a la Ley Nacional de Aguas propiciaron la legalización de múltiples vías a la reconcentración de agua, causando una fuerte presencia de acaparadores de derechos de agua, que además ejercen influencia directa en la demanda y precio de los derechos, especialmente en sistemas de riego. A opinión de los investigadores, un mercado de agua eficiente dependería mucho más "... de la capacidad que se tenga en el futuro para abrir la información y hacerla pública, de eliminar las imperfecciones existentes, de poner reglas claras del juego y hacer respetar la legislación vigente, además de la educación, entrenamiento, concientización y transparencia por parte de las personas involucradas en la gestión, asignación, manejo y comercialización de este preciado recurso" (Fortis Hernández et al., 2002:121).

De los estudios regionales y locales en países que establecieron sistemas mercantiles de agua resulta un principio clave: Mercados ineficientes crean un sinnúmero de disfuncionalidades administrativas y más y nuevas potenciales para conflictos sociales sobre el acceso, uso y resguardo ecológico del recurso hídrico. Si bien hasta el momento no han adquirido un rol significativo en la sociedad, a futuro, se requiere una política integral y nuevas formas de organización colectiva, que impida, por una parte, escenarios rurales y urbanos de acaparamiento de derechos de agua, contaminaciones, sobre-usos y desamparos de los derechos locales y medioambientales. El hecho de garantizar legalmente que los derechos puedan ser vendidos o hipotecados en forma independiente de la tierra, no debe agravar la notoria escasez y vulnerabilidad del recurso en ciertas zonas andinas, ni poner en riesgo los sistemas locales de riego y abasto andino.

En el ámbito político, se debe revisar cuidadosamente la tendencia política internacional<sup>13</sup> de institucionalizar en el futuro la administración de los recursos hídricos en entidades privadas -que corresponden por lo general a consorcios internacionales con apoyo de tan prestigiosas instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- sin marcos regulatorios fijos, consensos adecuados, y definición de niveles de participación pública e intervención administrativa. Las estrategias para definir un "precio justo" o "precio por servicio hídrico o ambiental" para "recuperar los pasivos ambientales", por ejemplo, deben incluir el reconocimiento estructural de la gestión y experiencia comunitaria local,

---

<sup>13</sup> Véase al respecto el estudio del The Centre for Public Integrity: Cholera and the Age of Water Barons, Feb. 3, 2003, en: <http://www.icij.org/dtaweb/water>

los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y mecanismos participativos delegados a los gobiernos locales, como son, por ejemplo, los referendos, cabildos, o cuentas públicas, especialmente en lo relativo a sistemas de suministro y tratamiento de agua. Estas figuras socio-jurídicas podrían mejorar, por una parte, la transparencia de la información sobre futuros modelos de implementación de *joint-ventures*, y, por otra, asociar a los sectores sociales y localidades a una gestión territorial comunitaria participativa y complementaria con la gestión administrativa.

Un modelo de esta magnitud también implica entregar junto con los programas de capacitación interdisciplinaria y hidro-educación, facultades de control directo y monitoreo de los recursos locales a los gobiernos locales. Ejemplos de otras regiones del mundo, como el distrito sur-indio de Tirunelveli, demuestran que cuando los grados de autonomía local se insertan en una estrategia de desarrollo local y hídrico (de riego, suministro y saneamiento) es perfectamente posible crear un sistema de apoyo y respaldo redistributivo con autoridades elegidos y controlados por la comunidad (Agarwal/ Narain, 1997:284-7). En un modelo de respeto y responsabilidad mutua a las diferentes características de identidad territorial, es factible que la normatividad comunitaria resuelva ciertos conflictos al interior de las comunidades, y sólo en casos que superan la capacidad organizativa de tomar decisiones localmente, se debe recurrir a otro tipo de actores de administración de justicia.

El marco de las políticas hídricas chilenas, por ejemplo, ha considerado por más de veinte años que la mejor protección de los recursos naturales consiste en contemplar derechos individuales de propiedad de los recursos. Esto entrega una seguridad jurídica que automáticamente debería estar vinculado con una reducción y limitación de las externalidades, según esta concepción, debido a una política de precio de mercado y pleitos privados entre iguales derecho tenientes.

En cambio, autores como Sabatini (1997:62-9) reconocen en la realidad local un aumento del coste externo y de los conflictos largoplacistas debido a la omnipotencia de un mercado de recursos naturales no controlado. Tampoco los conflictos socioeconómicos por el acceso, el uso y la conservación de los recursos naturales se solucionan gracias a su reconocimiento constitucional como propiedad (privada). Bajo la premisa de una descentralización no regulada de la economía del mercado se observa, en cambio, un aumento de la presión interna y externa sobre los recursos naturales y los ecosistemas locales.

Con respecto a los derechos de agua, a estos argumentos se debe agregar la interrogante relativa a la efectividad y eficiencia de los mecanismos nacionales de control (de calidad y cantidad). Muchos ríos, incluso en las zonas rurales, demuestran gran contaminación, tanto de origen orgánico como inorgánico. Si bien hay tecnología para el muestreo, hay poca voluntad y capacidad administrativa de revocar esta dramática situación. El Estado por años ha transferido la responsabilidad al sector privado, por medio de la creación de derechos privados de recursos, que debido a la estrategia de interiorización del coste poco participa en una discusión sobre cómo compensar las externalidades y lograr una administración sustentable de recursos. Es evidente que, aparte de una conciencia ambiental en el marco de una sociedad civil, se requieren en

primer lugar más capacidades de intervención de los organismos estatales en coordinación con los sectores locales, puesto que:

“La propiedad privada no asegura por sí misma la conservación ambiental; y su inexistencia no explica la degradación. Asimismo, la pobreza no es causa necesaria de degradación de los recursos ambientales. Los propietarios individuales y los pobres pueden conservar o degradar los recursos, y el que lo hagan depende de otras variables. El tema es más complejo que estas polarizaciones fáciles, las cuales se prestan a ideologismos” (Sabatini 1997:68).

Ahora bien, ¿de dónde podrían surgir nuevas propuestas de sistematizar la gestión ambiental hídrica?

A nuestro modo de ver, hay que replantear, por su parte, la prioridad estatal en el sentido de un concepto normativo de un desarrollo social e integrador, decidiendo, por un lado, entre la conservación de los recursos, la supervivencia del ser humano, de los animales y del medio ambiente, y por otro, la conservación de la libertad del hombre, y de la justicia como garante del desarrollo. A su vez, hay que asumir que proyectos de inversión y intervención también transforman la estructura o el "sentido de propiedad" (Gerbrandy y Hoogendam, 2001), y la participación en dichos proyectos requiere también de la certeza que los futuros derechos y ventajas de los usuarios estén claros y que serán respetados ampliamente. Este nuevo “desarrollo auténtico integral” (Goulet, 1998) incluye la construcción de una ética operacional, social y ecológica en la búsqueda y la formulación de la política de desarrollo integral local” (Goulet 1998:211).

En suma, la futura política ambiental e hídrica debe lograr que tanto los grupos marginados como los interesados más poderosos participen en el análisis de las causas y alternativas del conflicto ambiental, ya que lo que se busca es producir un cambio esencial de las condiciones de un mal manejo de los recursos naturales. Es necesario atraer la atención de interesados importantes que puedan corregir, o al menos influir en el desequilibrio de poder, pero también en el manejo no solamente de situaciones conflictivas respecto del recurso a través del derecho público.

En consecuencia, tener acceso al agua limpia, por ejemplo, podría ser normado un derecho social y humano. Sería una figura conforme al orden jurídico que rige muchas veces en las localidades, es un orden cuyo origen proviene de derechos locales que hacen que la costumbre y el uso de un recurso surjan a partir de una acción social consciente y aprobada por la multitud, y asociada directamente a la cohesión social y económica del poblado (Rogers et al., 2001). Este gran consenso, amparado y limitado en un contexto legal supralocal, ayudaría a manejar más eficientemente los actuales y futuros conflictos emergentes.

En la práctica real, a este cambio institucional se podrían agregar, por ejemplo, las alianzas locales con grupos de apoyo, organismos internacionales y académicos independientes que ofrecen cierta libertad para abordar los desequilibrios de poder en

forma más imaginativa y productiva, aceptando las normas y la aplicación de un “derecho alternativo”<sup>14</sup> (Duquelsky Gómez, 2000).

La construcción de un entorno de confianza, mediante mesas de concertación, por ejemplo, en el cual se pueden manejar en forma productiva los conflictos originados por los recursos naturales, también requiere nuevas estructuras y procesos para dirigir las decisiones sobre el manejo de estos recursos. En esta lógica, se requieren cambios de las políticas nacionales y de los marcos jurídicos que permitan establecer relaciones entre instituciones oficiales y no oficiales en diversos niveles.

Varias experiencias a lo largo de región andina subrayan que el manejo de recursos naturales implica la capacidad reflexiva de manejar los conflictos en una forma crítica pero constructiva, que incluye dos pasos básicos: el análisis del conflicto y la intervención planificada por múltiples partes (Boelens y Hoogendam, 2001; Brooks, 2002, Cancino, 2001; Dourojeanni y Jouravlev, 2001).

En este sentido, un objetivo principal debe ser descubrir los distintos sistemas y normativas y conocer las prácticas campesinas y los intereses existentes, para después, y sobre esta base, buscar alternativas con los grupos locales -colectivamente aceptadas como equitativas y justas- respecto de la distribución y conservación futura (Boelens y Doornbos, 2001:297) de la propiedad ambiental.

## **5.- ACCESO, MANEJO Y USO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. ¿SOLUCIONES ALTERNATIVAS DE DISPUTAS O CRECIENTE ENFRENTAMIENTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL? ALGUNOS MECANISMOS DE CONSENSUACIÓN**

Estudios recientes sobre resolución de conflictos en el contexto de manejo comunitario de recursos naturales suelen distinguirlos en dos tipos diferentes: aquellos conflictos causados por nuevas y directas presiones de desarrollo, y aquellos que están latentes en el interior de la comunidad, y que por inactividad (es decir, “por no hacer nada”) se pueden ver agudizados como consecuencia indirecta del desarrollo. En esta lógica, algunos autores consideran que la solución de conflictos latentes es, en esencia, una tarea más difícil que solucionar los conflictos que se atribuyen en forma directa a las presiones del desarrollo (Warner/ Jones, 1998). Las soluciones alternativas de disputas requieren por parte de los actores involucrados de una predisposición a negociar sobre la base de consenso y no necesariamente en búsqueda de un beneficio propio directo. Un consenso que primero, parte del hecho de que en tales conflictos participen múltiples actores y segundo, manifieste un interés común y supralocal por mantener los recursos naturales renovables y sustentables.

---

<sup>14</sup> El derecho alternativo en sentido estricto, también se denomina derecho insurgente, paralelo, emergente, etc., y parte de una visión pluralista del derecho, que tiene su sustento en el postulado que el Estado no es el único sujeto creador de normas jurídicas. Es la sociedad la que genera sus propias normas, y este derecho no debe ser considerado inferior al derecho estatal. Tanto la antropología como la sociología jurídica han llamado la atención desde hace tiempo sobre el fenómeno del pluralismo jurídico, es decir, sobre la situación que se da siempre que en un mismo espacio geopolítico rige (oficialmente o no) más de un orden jurídico (Sousa Santos, 1995; Benda-Beckmann et al., 1998).

Una adecuada estrategia de intervenciones y capacitaciones orientadas a manejar los conflictos debería pasar por una evaluación y un análisis comparativo de casos, cuyas lecciones para las políticas públicas deben extraer varios componentes: i) averiguar si el conflicto sobrepasa los enfoques tradicionales, institucionales y legales que existen para el manejo de conflictos y, de ser así, si es apropiado tratar de fortalecer estos enfoques; ii) si al “no hacer nada”, el conflicto se desarrolla y se forman nuevos mecanismos para su manejo en un plazo aceptable, y iii) si los beneficios a largo plazo que se obtendrán al permitir que los conflictos se transformen en una fuerza positiva para la reforma social son mayores que los costos que implicaría intervenir en el corto plazo.

Otros autores insisten en extraer los principios generales de los derechos humanos para desarrollarlos y adaptarlos a las exigencias económicas, sociopolíticas y culturales locales de un manejo de conflictos. Aquí el objetivo es vincular estos principios con el enfoque del derecho local y el manejo sustentable del territorio. Para el *Department for International Development* (DFID), por ejemplo, el marco de acción deben ser principalmente la inclusión social, la participación y el cumplimiento de las obligaciones de las políticas públicas (Conway/ Moser/ Norton y Farrington, 2002).

No obstante, de que el análisis de las políticas culturales y la gestión del agua desde un punto de vista del derecho humano es relativamente nuevo, ya ha atraído críticas desde diversos sectores. Las razones son múltiples, aquí mencionamos sólo las más recurrentes: i) realizar plenos derechos sociales y económicos, tal como lo fundamenta el derecho internacional, requeriría niveles de gastos públicos y una capacidad institucional inalcanzable para muchos países pobres; ii) el marco de derechos humanos promueve una limitada guía para priorizar entre el derecho de la generación presente y la futura; iii) el énfasis en los derechos individuales y colectivos y en la asignación de responsabilidades se sitúa a veces por sobre la sustentabilidad ecológica y la estabilidad económica y social; iv) el concepto de derecho, en general, establece a veces un marco demasiado formal e incompleto para entender las distintas realidades y diferencias del poder y empoderamiento. En el sentido práctico, el reconocimiento de un derecho no garantiza su cumplimiento, ni mucho menos el respeto por parte de las élites empoderadas por el Estado mismo.

En este sentido, el aspecto del derecho en la gestión local de los recursos debería entender la gama de derechos y su inserción en las instituciones sociales, políticas y económicas, como un prerrequisito para cambiarlos en torno de una mejora de vida. El pluralismo legal<sup>15</sup> en este sentido, puede ser conceptualizado como una prestación de

---

<sup>15</sup> En todos los países de la región andina, preferencialmente en las áreas rurales, se observa algunas formas de pluralismo legal con relación al manejo y uso de los recursos naturales. Se debe plantear, entonces, una revisión de las políticas legislativas sobre los recursos hídricos, es decir, hacer la pregunta sobre el quehacer de los agentes sociales con el derecho positivo. Como bien constatan Guevara y Urteaga (2002) y Griffith (1992) habrá que enfocar, más allá de los dictados y deseos oficiales, el hecho que la ley positiva adquiere una constelación de significados sociales que sólo puede apreciarse cuando se abandona el instrumentalismo clásico y se presta atención a la función social que las normas estatales adquieren. Bajo esta perspectiva, el derecho no es un sistema racional de planificación y diseño de la vida social. Es un fenómeno cultural y un producto social, construido por agentes sociales y estatales que despliegan sus estrategias empleando el razonamiento y las herramientas legales disponibles, o como resumen Guevara y Urteaga (2002), “el derecho prescribe, proscribire y recrea la realidad social”, y en un contexto de pluralidad

diferentes discursos que actúan al mismo tiempo uno encima del otro (Conway et al., 2002).

Publicaciones recientes, en cambio, insertan el derecho local al agua, por ejemplo, en aspectos de la devolución de territorio y la gestión comunitaria de recursos naturales (Shackleton et al., 2002). En estudios de caso de Asia y Sudáfrica, emprendidos por el *Overseas Development Institute* (ODI), se destaca la tendencia de promover beneficios e incentivos estatales para estimular a los asentamientos humanos a apoyar actividades gubernamentales relativas a la conservación y el buen manejo, y no necesariamente en torno del desarrollo productivo de la localidad (Farrington/ Baumann, 2003). De esta manera se pretende superar la brecha significativa entre el “espacio oficial cedido” y el “espacio esperado” para una gestión comunitaria local de recursos naturales. Se concluye que el proceso formal de asignación de recursos no favorece la flexibilidad local de velar por el interés comunitario y consensuar conflictos sobre la base de reglas locales. En muchos casos, el poder de tomar decisiones se transfiere poco desde una visión centralizada a niveles locales comunitarios. Al contrario, el Estado sigue “sosteniendo las riendas”, utiliza acuerdos comerciales, regulaciones existentes y organizaciones oficiales para legitimar su acción pública oficial y construir modelos conceptuales que en gran parte no favorecen a las localidades en cuanto a lograr formas de autodeterminación y autonomía en torno del uso y acceso de recursos naturales. Otro obstáculo pareciera ser que principalmente las élites locales y los gobernantes se aprovechan de acuerdos de *joint-ventures* entre privados y públicos. Ahora, para garantizar el éxito de programas de manejo comunitario local, los expertos recomiendan insertarlos en un desarrollo de la gestión pública local “... to ensure local and district political support of Natural Resource Management (NRM) committees and the integration of Community-Based Natural Resource Management (CBNRM) into regional and district development plans, community-based organizations need to mesh with local government structures and development processes” (Shackleton et al., 2002:4).

En suma, la devolución de autoridades y delegación de poderes facultativos de control, capital social comunitario y monitoreo empodera, por una parte, la acción pública en favor de intereses locales, y por otra, establece relaciones de poder justamente para prevenir la intervención y el control democrático. Es en este contexto de construcción de capacidades donde se deben establecer mecanismos de representación mancomunal, contabilidad y transparencia para lograr un “...pluralistic process that

---

legal, las normas estatales adquieren significado al momento de su interpretación, aplicación y manipulación en los espacios sociales involucrados.

Ahora bien, tanto la legislación gubernamental como local sólo adquieren significado en cuanto al manejo de los recursos naturales, cuando la gente orienta sus decisiones y comportamientos hacia estas reglas. Esta situación de pluralismo legal puede complicar el cuadro para las políticas públicas en general, ya que al obedecer una regla de la ley estatal frecuentemente se contraviene a otra ley local o consuetudinaria. Por lo tanto, en contextos legales plurales, siempre se enfrenta el problema de un tipo de reglas legales que en su interpretación práctica entran en relación con otras reglas y factores no legales. Por lo tanto, es necesario distinguir entre las construcciones legales de derechos y las relaciones sociales reales que vinculan derechos de individuos, grupos o asociaciones con el acceso definido a los recursos.

involve and protect disadvantaged groups will be especially important. Decisions on day-to-day management can then be left for users themselves to make once democratic decision-making is assured” (Shackleton et al., 2002:5).

En lo específico a la gestión local de recursos hídricos y prevención de conflictos una investigación exhaustiva del *Danish Institute for International Development* (DIID) en las cuencas transfronterizas de los ríos Jordán, Tigres, Euphrates, Indus, Nile, Mekong y Moon reitera que muchos conflictos, incluso transnacionales, tiene un origen en desequilibrios de poder de diferente actores en el ámbito local, y que los conflictos que adquieren dimensiones político-sociales surgen con más frecuencia por la continua marginalización de grupos rurales y urbanos vulnerables, que debido a situaciones de estrés hídrico o un sistema consuetudinario interno de riego, por ejemplo (Munk Ravnborg, 2004).

En un contexto de competitividad creciente entre usuarios y usos de agua, los autores coinciden que derechos (individuales y colectivos) de usos claros –tanto hacia el interior del sistema de gestión, como para la administración exterior- pueden contribuir a mitigar los conflictos siempre y cuando se considere niveles de un pluralismo legal, es decir, reconocer que, en muchos países emergentes, no es solamente la entidad estatal la que construye derechos de agua, sino persisten orígenes del derecho consuetudinario, religioso, derecho internacional o regulaciones de proyectos y normas locales sobre el territorio, comunidades y grupos. En este sentido hay autores que recomiendan que “...taking a top-down view of water right that begin with state law, it is more useful to begin with people’s own experiences with access to and control over water, in which individuales (and groups) draw upon a range of strategies for claiming and obtaining resources (Meinzen-Dick, 2003:64).

Institutos internacionales de investigación sobre políticas de agua como el DIID recomiendan cuadro elementos para prevenir y solucionar conflictos relacionados con el agua: a) crear un ombudsmann de agua, como una entidad local de mediación e interlocución entre o local y, regional y nacional, con la triple función de recibir y registrar los casos de conflictos, promover mediación en el interior del sistema de gestión en situaciones de conflictos, y conseguir un arbitraje, en caso de que los conflictos no puedan ser resueltos mediante la mediación o negociación: b) mayores opciones y espacios para la inclusión de usuarios vulnerables en las discusiones y procesos de toma de decisiones sobre principios de políticas de agua y prioridades locales y nacionales; c) capacitación para y entre grupos de usuarios sobre aspectos legales de gestión de recursos hídricos; d) acceso al conocimiento y la información relacionado con el agua, en general, conocimiento hidrológico sobre calidad y cantidad de usos sostenible en un área geográfico específico, fondos de acceso fácil y transparente para los diferente actores locales, beneficios directos para sistemas de “buena gestión” y “buenas prácticas internas” (Munk Ravenborg, 2004:9).

## 6.- LA GESTIÓN AMBIENTAL: ¿IMPERATIVO ECOLÓGICO O PROPIEDAD PRIVADA?

Bienes ambientales como el agua, el aire, el suelo son con respecto a sus funciones ecológicas bienes comunes o bienes públicos, aun cuando es posible repartirlos según su utilidad económica y de acuerdo con eso, concesionarlos. En Chile, por ejemplo, la gestión del agua se somete al derecho privado, que implica una repartición y concesión de recursos y bienes públicos. Sin embargo, la práctica contradice las tres “reglas doradas de la gestión ecológica de recursos naturales” (Simonis, 1997), que se podrían resumir de la siguiente manera:

- a) los recursos no renovables deberían ser usados solamente de tal manera que puedan ser sustituidos en igual calidad y cantidad por recursos renovables;
- b) la tasa de uso de recursos renovables no debe sobrepasar la tasa de recuperación;
- c) la emisión de contaminantes no debería sobrepasar la capacidad de absorción del ambiente; en otras palabras, los insumos de particulares no deben sobrepasar el aguante de los sistemas ecológicos.

Por consiguiente, los problemas ambientales centrales en Chile en sus casos específicos, ponen de manifiesto la ignorancia de algunos o de todos con respecto a estas reglas, puesto que en el modelo de acumulación de corte neoliberal no se encuentran incorporadas las externalidades (Martínez Alier y Roca Jusmet, 2000; Lipietz, 2002). El bien ambiental (*Umweltgut*) del agua se entiende en este modelo como un bien de capital (*Vermögensgut*), es decir, se puede usar (libre y completamente) el agua. La introducción de un principio de consumo ecológico<sup>16</sup> efectivo y racional implicaría que, en casos donde el consumo es inevitable, se impidiera el abuso y se garantizara la compensación física. La pérdida de capital (hídrico), por una parte, debe ser compensada por la acumulación de capital (hídrico), por otra (Simonis 1997:8; 1998).

Por lo demás, el concepto de recurso natural no se entiende en su dimensión holística, que abarca cuatro ámbitos:

- i) los recursos naturales están integrados en un entorno o espacio interconectado, donde las acciones de un individuo o grupo pueden generar efectos (negativos) que afectan a la multitud; ii) los recursos naturales también están integrados en un espacio

---

<sup>16</sup> Aquí cobra validez la discusión sobre la factibilidad de la “huella ecológica” (Wackernagel/ Rees, 2001), que contiene una metodología de cálculo para un indicador biofísico. En este sentido, la “huella ecológica” aporta un diagnóstico para la toma de conciencia de que los recursos son agotables y que medir el desarrollo sólo en términos monetarios es muy peligroso. La huella ecológica, al contrario, evalúa el impacto humano en la naturaleza, es decir, mide el consumo humano de recursos naturales en determinadas zonas. Según la proposición de la huella ecológica se pueden desarrollar modos de vida –por ejemplo en villas o aldeas ecológicas urbanas o rurales- que sean satisfactorios y sustentables dentro de los límites de la naturaleza, combinando dimensiones de comunidad, ecología y espiritualidad. Esto anticipa un cambio desde una visión antropocéntrica a una biocéntrica, que exige también un cambio de patrones de consumo, factor fundamental para transitar a sociedades y economías ecológicas (Martínez-Alier, 1992). La propuesta según los autores consiste en: autoexclusión total o parcial del actual sistema de mercado (de consumo), autogestión con recursos propios y uso de energía limpia y continua (por ejemplo eólica y solar).

social compartido, donde se establecen relaciones complejas y desiguales entre una amplia gama de actores sociales, por ejemplo, productores para la exportación agrícola, pequeños agricultores, minorías étnicas, organismos gubernamentales, y otros; iii) la creciente escasez de recursos a causa del rápido cambio ambiental y el aumento de demanda y su distribución desigual, conduce a plantear que no es precisamente la utilidad -el valor del recurso en precio neto y el abastecimiento-, sino que la gestión integrada de recursos naturales, la administración coercitiva del agua y la tierra, por ejemplo, y el rol de las intervenciones, sanciones y recompensación, en fin, el marco regulatorio local, regional y nacional, los que mejor garantizan la propiedad ambiental; iv) los recursos naturales muchas veces son usados por las personas en formas que se definen de manera simbólica y cultural. En el ámbito de la convivencia humanitaria local es indispensable recurrir a principios éticos, de acuerdo con los cuales la tierra, los bosques y los cauces no son sólo recursos materiales por los que compiten las personas, sino también parte de una forma particular de vida (agricultor, ganadero, pescador, maderero), de una identidad cultural y de un conjunto de funciones de género que deben ser amparados dentro del patrimonio de bienes. Estas dimensiones simbólicas de los recursos naturales también se prestan a luchas ideológicas, sociales y políticas, pero tienen una enorme trascendencia práctica para el buen manejo de los recursos naturales y el proceso de manejo de conflictos (Buckles, 2001; Leff, 2001; Goulet, 1998; CEPAL, 1999).

En consecuencia, un orden de propiedad ambiental e hídrica se podría establecer en dos niveles (véase Lowy, 1995; Scholz, 1994; Messner, 1998; Simonis, 1998; Moreyra, 2001):

El **primer nivel** parte de la idea de que los aspectos de la protección del medio ambiente deberían tener más fuerza en el orden jurídico, principalmente, y en el derecho privado. Para eso, en este caso concreto, se debería fortalecer la responsabilidad de los “propietarios del agua” con respecto al uso y la contaminación, que tienen que ver con el dominio. Los “derechos de contaminar” deben ser modificados en derechos comprables, por cuyo uso hay que pagar. Este concepto, que se acerca a una ampliación efectiva de los derechos privados de bienes ambientales, se desarrolló en los Estados Unidos y apunta a la reducción de la contaminación ambiental (no a la reducción de consumo ambiental).

El **segundo nivel** parte de la idea de que el ambiente es por naturaleza un bien común (público). La utilidad económica del recurso debería ser fortalecida según un derecho social colectivo, lo que significa introducir un derecho de propiedad y un dominio compartido: la propiedad económica de bienes naturales como dominio individual y patrimonio comunitario.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> El concepto de patrimonio parte de la idea de que el uso económico de bienes ambientales (*Umweltgüter*) se mantiene sometido a los mecanismos del mercado o se vuelve a someter, pero este uso debe ser subordinado a la demanda individual de manutención de la calidad ambiental, en el sentido de una copropiedad o codominio de bienes ambientales. El medio ambiente se contempla entonces como un patrimonio de herencia, que fue creado sólo por el hombre, y que las próximas generaciones necesitarán como base existencial de la misma manera que la actual (Siebenhüner, 1996; Simonis, 1997).

Llama la atención que, en el caso de los países andinos, ningún orden de propiedad ambiental ha sido elaborado y realizado completamente; la tendencia y el poco debate actual, sin embargo, van en la dirección de adoptar el método norteamericano.

En el caso concreto del conflicto sobre agua, se debe fortalecer el carácter de un bien público del agua y sociocultural de las diversas formas –oficiales y no oficiales- comunitarias de manejo integrado del agua en combinación con las diversas formas del derecho consuetudinario local en su práctica social. En parte estas instituciones locales consensuan como “subculturas jurídicas” (Sabatini/ Sepúlveda, 1997:235-42) conflictos ambientales y de acceso y usos del agua a nivel local. Solucionan conflictos alternativamente y distribuyen el poder participativo cooperativamente, según las determinaciones colectivas y consuetudinarias. Lo que habría que agregar, en muchos casos, es la inclusión y capacitación -según caso de estudio, área y dimensión del conflicto- orientados a poner en práctica una visión largoplacista con un manejo integrado<sup>18</sup> de toda una cuenca o todo un ecosistema (División de Recursos Naturales y Energía, CEPAL, 1987).

Existe otro aspecto que hay que considerar: a pesar de las buenas intenciones, es netamente difícil contribuir a promover un desarrollo del “capital social comunitario” (Durstun, 1999) de poblaciones rurales. En muchas comunidades campesinas rige una cultura relativamente individualista (familiar) y de dependencia y dominación, pero, paradójicamente, muestran a la vez un amplio y dinámico repertorio de normas diversas, incluidas las que podrán servir de soporte simbólico a las prácticas solidarias y recíprocas. En este sentido, construir capital social comunitario es una forma particular de capital social, que abarca el contenido informal de las instituciones que tienen como finalidad contribuir al bien común (Kliksberg, 1999).

El desarrollo debe ser sostenido, según este delineamiento, por las mismas comunidades indígena-campesinas por vías socioeconómicas propias y endógenas, autogestionadas y sustentables, lo que requiere, en un **primer paso**, una investigación multidisciplinaria que arrojaría antecedentes específicos sobre el espesor cultural

---

<sup>18</sup> O sea, existe tanto una tendencia a impartir políticas públicas sectoriales y fraccionales en el manejo de recursos naturales, como una visión parcial y reducidamente local de los mismos afectados e interesados en un buen manejo. En áreas de desarrollo indígena-campesina, por ejemplo, como el lago Budi, en la IX Región de Chile, la falta de un plan de ordenamiento territorial en conjunto con los inexistentes estudios multidisciplinarios de la problemática actual, que partan de la directa participación, discusión y evaluación de los proyectos entre las comunidades, facilitadores y capacitadores nacionales e internacionales, ha culminado en que -a pesar de haber sido declarada área de desarrollo indígena en 1997- no hay una focalización de los proyectos de subsidio y inversiones para el desarrollo en un manejo integrado del lago y los subsistemas, lo que causa en primera instancia que haya un fuerte deterioro ambiental. Muchas comunidades siguen talando indiscriminadamente árboles al lado de los vertientes, no existen controles mancomunales de la pesca, ni de las aguas servidas, con lo que se agrava el proceso de eutrofización del lago, la pérdida de recursos marítimos y el avance de la desertificación de los territorios adyacentes. Nos consta que existen varios casos similares en la Región de la Araucanía (por ejemplo Purén, Lumaco), que aun se agravan debido a la fuerte rivalidad existente entre algunas comunidades, el rechazo pleno hacia las políticas públicas en cuestiones indígenas y la expansión de plantaciones forestales con especies exóticas de pino y eucalipto que se instalan en extensos paños de terreno, la mayor parte de ellos adquiridos por la vía de un subsidio que el Estado otorgó mediante el decreto ley No. 701 de 1974 (véase Quiroga Martínez, 1994; Aylwin, 2001; Mc Fall, 2001; Morales Urra, 2001).

existente, las capacidades locales de acción comunitaria, y las necesidades públicas de subsidiar y consensuar en dicho territorio. Lo anterior contribuiría, en un **segundo paso**, a la formulación de estrategias y líneas de acción para la política pública de designar áreas de desarrollo indígena-campesino, considerando éste un modelo replicable para un futuro plan de manejo integral de recursos naturales en una zona culturalmente cohesionada.<sup>19</sup>

Justamente, debido al cuantitativamente escaso registro de los derechos de (propiedad individual) de agua (Vergara Blanco, 1998), las costumbres y usos cotidianos adquieren una gran importancia bajo la tutela de un aprovechamiento efectivo, sustentable y equitativo, ya que hay que tomar en cuenta un punto esencial: decretar obligaciones y restricciones sobre la base de la legislación estatal con la que se dejan limitar y regular los derechos de propiedad privada, atenta contra el principio del modelo (chileno, por ejemplo) de la libertad de propiedad (*Eigentumsfreiheit*), que otorga al propietario un acceso no limitado a bienes comunes. De esta relación tensa se pueden derivar dos reformas posibles a los actuales marcos regulatorios: o la ampliación de la responsabilidad individual conforme a un derecho consuetudinario local, o sea, una práctica social, o la creación de una propiedad que obligue a una compensación en caso de contaminación y consumo de bienes ambientales (no) renovables (Simonis, 1997; Barrantes, 2001).

No obstante, en la creación del concepto de una “propiedad ambiental justa y equitativa” hay que considerar que: i) la demanda de propiedad en el sentido del uso y la carga para la naturaleza puede ser reducida cuanto más la naturaleza haya sido sobreexplotada o contaminada; ii) la definición de la dimensión del uso permitido o de la carga no puede ser decidida únicamente por los sectores (minero, industrial, u otros) que más representatividad tienen o más ventaja sacan, e iii) la propiedad de recursos naturales no solamente debe incluir los derechos de uso, sino la obligación y el deber de proteger, conservar y restituir el patrimonio de bienes.

## **7.- LA PERSPECTIVA: ¿ENTRE DERECHO LOCAL Y MERCADO GLOBAL DE AGUA?**

La construcción de una propiedad ambiental “justa y equitativa” no debe depender únicamente de la implementación de una gestión ambiental, ni partir de la libertad de propiedad, sino de la creación de la propiedad a partir de la práctica social que parte de la escasez y del suministro (y no de la demanda) de los recursos naturales y obligue a todos los usuarios proteger el bien patrimonial para el beneficio de las comunidades locales. En el ámbito micro-político, se debe construir un entorno de confianza en el cual se pueden manejar en forma productiva los conflictos por los

---

<sup>19</sup> Así, plantea un proyecto de patrimonio cultural y desarrollo ambiental autogestionario indígena en el valle de Lumaco-Purén/ Chile, en que el organismo financiero y ejecutor canadiense recluta a las comunidades sobre la base de su interés por participar de procesos identitarios. De tal manera que en coordinación con autoridades tradicionales y representantes indígenas, se elaboran los criterios de participación activa para la ejecución del proyecto (Saavedra y Dillehay, 2000). Otro ejemplo que arrojó resultados exitosos es mencionado por Durston (1999) para Chuquimila/ Guatemala, donde fue posible crear capital social comunitario, con apoyo externo y capacitación, y convertir así a un sector excluido en un actor social del escenario micro regional.

recursos naturales. Este requiere de transparencia, y solidez por parte de los organismos públicos y participación activa y empoderamiento por parte de las comunidades locales, factores que podrían garantizar la puesta en práctica y perseverancia de las decisiones sobre el manejo mancomunal de estos recursos. En el ámbito macropolítico, se requieren cambios de las políticas nacionales y de los marcos jurídicos que permitan establecer relaciones entre instituciones oficiales y no oficiales en diversos niveles.

No obstante, una demanda creciente de recursos naturales hace que los conflictos políticos estén cada vez más vinculados al acceso y la distribución de los bienes, entre ellos el agua. También se hace cada vez más evidente en el ámbito legal que los tratados de hoy no aseguran la soberanía de mañana. Recursos naturales que antes fueron declarados explícitamente bienes nacionales de uso público, hoy día parecieran ser bienes *nullius*, de cuales sólo la propiedad privada se puede encargar. Al mismo tiempo, llama la atención la tendencia política en la región de monopolizar en manos de entidades privadas un sector tradicionalmente público (Jouravlev, 2000) como el de servicios sanitarios de agua potable, hecho que indudablemente nos acerca a la necesidad de implementar y mejorar sistemas de controles e intervenciones estatales, fortalecer amparos ambientales y empoderar la participación ciudadana.<sup>20</sup>

Si observamos, por un lado los pocos y mal implementados resultados de los últimos congresos internacionales<sup>21</sup> sobre la administración y el marco regulatorio de los recursos hídricos podemos constatar la creciente tendencia política de legitimar “*la mercantilización del agua y el aliento de proyectos de infraestructura de gran escala que socavarán las acciones locales, participativas y descentralizadas*” (véase draft declaration ministerial, Kyoto, 2003)<sup>22</sup>. En la misma dirección van argumentos de

---

<sup>20</sup> Un estudio reciente del *Center for Public Integrity* (2003) muestra, en un sinnúmero de casos investigados en el mundo, la estrategia de las grandes empresas de agua potable (principalmente Suez, Vivendi, Thames Water, RWE) de licitar en ciudades los derechos de saneamiento y abastecimiento local con el compromiso de mejorar el tratamiento y suministro de agua, y el servicio. Una vez que obtienen la concesión, las empresas tratan de renegociar en poco tiempo los tratados hechos con el gobierno, con el fin de poder reglamentar por mano propia y visible la tasa de cobro por el agua. Los autores concluyen de casos como la privatización de empresas sanitarias en Manila, Cartagena de Indias o Buenos Aires, por ejemplo, que en muchos de ellos no ha mejorado ni el servicio ni el tratamiento de aguas servidas. Incluso se han detectado negligencias en cuanto a la calidad y cantidad del bien hídrico, en los excesivos cobros por servicio de agua potable. En algunos casos se han agudizado problemas por falta de programas efectivos de gestión ambiental, especialmente en barrios marginales, donde apenas se cumplen los pocos e insuficientes reglamentos públicos por parte de algunas empresas. Al mismo tiempo, las empresas tratan de convencer a la opinión pública con agresivas y costosas campañas publicitarias, que insisten en que el “agua no cae del cielo, la producimos nosotros”, (véase, pro ejemplo, el spot publicitario de Aguas Andinas en Santiago de Chile, junio de 2003) de la necesidad de establecer y cobrar un precio justo por el agua, muchas veces sobre la base de un mercado competitivo imaginario, y derechos de aguas acumulados.

<sup>21</sup> Consideramos en el presente trabajo los congresos internacionales celebrados en Mar del Plata 1977, Dublín 1992, París 1998, Bonn 2001, Johannesburgo 2002 y Kyoto 2003 (CEPAL, 1999).

<sup>22</sup> Durante el Foro Mundial del Agua en Kyoto, la Conferencia Ministerial llamó específicamente a un desarrollo sustentable y a la gestión del agua para la agricultura de irrigación, la modernización de los sistemas de irrigación y la transición hacia una gestión de demanda de agua. Además insistió en que el incremento sustancial de la agricultura productiva se debería regular mediante regulaciones apropiadas y mecanismos socialmente aceptable de recuperar costos (*cost-recovery*), la formación de capacidades y reformas institucionales que se adapten a las situaciones locales, una mejora de la gobernabilidad de los usos de agua en agricultura por medio de una gestión integrada, eficiente y equitativa de los recursos hídricos, que incluya a los usuarios, especialmente los pobres; investigación y desarrollo, que también

organismos internacionales que plantean una crisis de gobernabilidad (Dourojeanni/Jouravlev, 2002), que perjudica principalmente a la situación de facto de los usuarios que demandan no solamente un mejor servicio, sino principalmente una mejor calidad y cantidad del recurso hídrico.

Varias experiencias a lo largo de región andina subrayan que el manejo de recursos naturales implica la capacidad reflexiva de manejar los conflictos en una forma crítica pero constructiva, que incluye dos pasos básicos: el análisis del conflicto y la intervención planificada por múltiples partes (Boelens y Hoogendam, 2001; Brooks, 2002; Cancino, 2001; Dourojeanni y Jouravlev, 2001). En todo caso, un objetivo principal debe ser descubrir los distintos sistemas y normativas y conocer las prácticas campesinas y los intereses existentes, para después, y sobre esta base, buscar alternativas con los grupos locales -colectivamente aceptadas como equitativas y justas- respecto de la distribución y conservación futura (Boelens y Doornbos, 2001:297) de la propiedad ambiental.

No cabe duda que a pesar de las tendencias recientes de enfatizar el agua y su gestión desde un punto de vista social<sup>23</sup>, ésta es también y principalmente un bien económico<sup>24</sup>, que tiene que distribuirse entre centros poblacionales, mineros, industriales y el sector agrícola. La utilidad del recurso hídrico surge principalmente de su escasez, lo que no debe redundar, como demuestra los servicios de abasto y saneamiento, que algunos sectores tienden a monopolizar lo que antes se consideraba un dominio público. La creciente concentración de servicios públicos de agua en manos de cada vez menos empresas transnacionales hace necesario -más allá de observar aspectos como la eficiencia, la efectividad, es decir, la calidad del servicio del suministro y tratamiento- incorporar aspectos nuevos en el análisis de una política integral de recursos hídricos, como son la justicia ambiental y el derecho mancomunal al agua, que de alguna manera intentan interiorizar las externalidades producidas justamente por una privatización desregulada.

---

incorpora conocimientos tradicionales; cooperación internacional, asistencia financiera y técnica y la cooperación pública privada (*private public partnership*, ppp) en el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos para la agricultura (véase <http://www.worldwaterforum.org>).

<sup>23</sup> Así, las Naciones Unidas, en una declaración preliminar, en noviembre de 2002, definieron el agua como un bien social y un derecho humano. En este sentido, los 145 países que han ratificado el pacto tendrán que velar para que la población entera tenga acceso a agua potable y a instalaciones de saneamiento, de forma equitativa y justa. La declaración considera que el costo del agua debe ser accesible y no comprometer otros derechos, y se debe alcanzar, ya sea mediante políticas de precios adecuadas, donde se menciona, entre otros, bajos precios, o mediante la posibilidad de permitir el acceso gratuito al agua (Naciones Unidas, 2002). La propuesta, sin embargo, no encontró consenso en la declaración de ministerios en el Foro Mundial del Agua en marzo 2003 en Kyoto, a pesar de la presión de varios sectores sociales y culturales (ver la propuesta en <http://www.aguabolivia.org>).

<sup>24</sup> En la conferencia de Dublín de 1992, la comunidad internacional adoptó cuatro principios, que formaron una base universal para todos los involucrados en el esfuerzo por implementar una gestión sostenible del agua: Primero, el agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para la vida, el desarrollo y el medio ambiente. Segundo, el desarrollo del recurso hídrico y su gestión deben basarse en enfoques participativos, que involucren a los usuarios, planificadores y quienes estructuran las políticas en todos los niveles. Tercero, la mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y protección del agua. Y, finalmente, se dejó constancia en Dublín, que el agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debería reconocerse como un bien económico.

Al mismo tiempo, en el ámbito de la jurisdicción, parece vislumbrarse la tendencia a establecer tratados bi y multinacionales, que podrían causar un impacto negativo y una creciente presión, tanto sobre los sectores locales como sobre la legislación nacional en favor de una amplia entrega de concesiones y exploraciones de recursos hídricos por parte de empresas; en concreto, los procedimientos administrativos en la ratificación del Tratado Minero entre Chile y Argentina<sup>25</sup>, o el proyecto de ley de exportación de aguas subterráneas de Bolivia a Chile<sup>26</sup>, o el ALCA<sup>27</sup>, son indicaciones que a futuro, los procesos de descentralización y privatización de antiguos monopolios y aparatos públicos irán de la mano con los procesos globales de amparo a las inversiones.

En el caso chileno, el control de la eficiencia y efectividad del mercado de agua requiere de un fuerte compromiso y representatividad de los gobiernos locales para fortalecer el derecho local y una economía ecológica, y asegurar una gestión colectiva del agua de cuenca “por y para la gente”. Los proyectos de transferencia de agua y sus respectivos derechos de aprovechamiento de sectores marginales a centros económicos,

---

<sup>25</sup> Véase respectivamente el Protocolo Complementario del Tratado de Integración y Complementación Minera entre las Repúblicas de Argentina y Chile del 20 de agosto de 1999, que traduce de manera explícita lo que el mismo Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Chile y Argentina formuló en su art. 6 como “... facilitar a los inversionistas de ambas partes el desarrollo del respectivo negocio minero”. El Protocolo deja de manifiesto que lo dispuesto en el artículo 6 del Tratado, “se entenderá que las partes permitirán a los inversionistas de una y otra, el uso de toda clase de recursos naturales necesarios para el desarrollo del negocio minero, comprendiéndose en este concepto los recursos hídricos existentes en sus respectivos territorios, aunque no tengan la calidad de recursos hídricos compartidos, cuyo acceso se concederá dando pleno cumplimiento a la legislación interna del país en que se encuentren dichos recursos”.

<sup>26</sup> La gravedad de la comercialización del agua de regiones vulnerables a centros económicos se demuestra en la propuesta de una Ley de Exportación de Aguas, declarada de prioridad nacional y aprobada por la Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 2001. La ley contempla, en un total de siete artículos, los estudios, prospección, aprovechamiento y comercialización de recursos hídricos para el sudoeste del Departamento de Potosí. A pesar de que en su artículo 5 establece que “para efectos de comercialización de los recursos hídricos se ejecutarán en estricta sujeción a las normas vigentes de preservación de medio ambiente, recursos naturales, de impacto ambiental y socio-cultural de las comunidades indígenas y campesinas”. La ley tiene varias falencias, una de las más importante, es que no define las condicionantes para las transferencias, que debieron surgir de la ley y no por referencias a otras leyes. La misma ley no establece las condiciones con respecto al ambiente, usos de facto y economías existentes, derechos de terceros, procedimientos para la información directa a potenciales afectados, y otras.

Según los expertos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, la Ley de Exportación de Aguas puede llegar a traer grandes problemas para los usuarios locales, en su mayor grado indígenas. A mediados de diciembre de 2002, el gobierno reconoció que estuvo a punto de aprobar el Decreto Supremo Reglamentario de la Ley N° 2267 de estudios de recursos hídricos del sudoeste potosino, por el que se hubiera permitido la explotación de aguas posiblemente fósiles del departamento de Potosí; sin embargo, reconoció su error y archivó dicho decreto. Ahora buscarán recursos de organismos internacionales para establecer la cantidad y calidad de aguas existentes para una posible exportación.

<sup>27</sup> El interrogante central del ALCA es, desde sus inicios, cómo implementar un marco regulatorio para asignar los derechos sobre los recursos naturales que, por un lado, garantice la soberanía nacional sobre los bienes naturales, y por otro, abra estos sectores a los inversores internacionales. Un primer acuerdo entre los gobiernos de Canadá, México y los EE.UU. del año 1993, tampoco solucionó este conflicto, sólo se manifestó que “... unless water, in any form, has entered into commerce and become a good or product, it is not covered by the provisions of any trade agreement including the NAFTA. And nothing in the NAFTA would oblige any NAFTA party to either exploit its water for commercial use, or to begin exporting water in any form” (citado por Mann, 2003:3).

tienen que respetar tanto fronteras como costumbres, usos territoriales y factibles impactos socioambientales.

Finalmente, algunos organismos poderosos de prestación de servicios buscan replicar modelos liberales por medio de determinados programas para el sector de abastecimiento y saneamiento de agua, y justamente no expresar explícitamente las implicancias de dichos modelos y sus repercusiones para los países en boga en los futuros acuerdos multinacionales. De acuerdo a activistas no gubernamentales, "...se debe seguir recordando a los gobiernos sus responsabilidades con respecto al mandato de hacer respetar el derecho de acceso al agua para todos y todas con una calidad y cantidad suficiente" (Mazalta, 2001).

Si bien instituciones prestadoras internacionales financian una magnitud de proyectos hídricos en los países andinos, habría que observar muy bien a aquellas que - más allá de su declarado lineamiento de lograr un manejo integrado de la gestión del agua- han desarrollado una política de la colaboración público-privada (*private public partnership*), que en la práctica amparen los bienes colectivos como el agua, solucionen los conflictos y fomenten desarrollo local integral y sostenible. Estos objetivos requieren transparencia en la gestión y sistemas constantes de evaluación, para impedir que programas con objetivos equitativos y sustentables no se convierten en proyectos con fines de lucro exclusivos para los grandes proyectos económicos, por ejemplo. El agua, como elemento del patrimonio común público no debe estar sujeto libremente a la lógica de la apropiación particular, lo que también implica descifrar y desmitificar los lenguajes usados a nivel técnico-jurídico cuando se refieran a la gestión del agua.

No cabe duda, que se agudiza en el ámbito internacional el debate sobre los recursos naturales entre las posturas que los consideran bienes comunes globales (*global common*) o bienes económicos (*economy commodity*). Tomando en cuenta estos nuevos escenarios macros, los futuros modelos locales de consensuación de conflictos se ven obligados a desarrollarse entre un enfoque que reclama que recursos naturales esenciales -como el agua- pertenecen a la humanidad, en el sentido de un patrimonio ecológico, y que en consecuencia, deberían ser mejor administrados mediante políticas públicas sustentables y participativas, y otro, que -conforme al Acuerdo de Washington- favorece la liberalización de los mercados y la aplicación de una gestión de recursos hídricos y ambientales en términos de la economía clásica. En otras palabras, la interrogante es si la crisis del agua se podría solucionar con una reforma efectiva, además de una inversión en la infraestructura y una correcta administración del sector hídrico, con reglamentos públicos fijos y respetados por todos los actores, sean privados o públicos, o a través de un mayor grado de autonomía de los modelos locales de tomas de decisiones y control, una gestión hídrica sistémica y por escalas.

En ambos casos, se debe insistir en procesos transparentes (sobre las cuentas, la infraestructura, y otras), en la participación ciudadana y los "poderes hídricos delegados", manera eficaz de evitar que las externalidades de una carente gobernabilidad sean pagadas en su mayoría por los grupos subalternos, es decir pobladores marginales, indígenas, campesinos o usuarios indigentes.

En definitiva, toda política de inversión pública debe someterse prioritariamente a criterios como la conservación, la gestión sustentable y el desarrollo productivo sobre la base de un derecho de propiedad ambiental y una justicia local. En este sentido, las políticas hídricas nacionales deben priorizar mecanismos de consenso para beneficio de los pobladores menos favorecidos, basándose en programas de ordenamiento ambiental y territorial, y en el derecho local.

## 8.- BIBLIOGRAFÍA

**Agrawal**, Anil/ **Narain**, Sunita (1997): *Dying Wisdom.- Rise, fall and potencial of India's tradicional water harvesting systems*. New Delhi. Centre for Science and Environment.

**Aldunate Balestra**, Carlos (2001): *El factor ecológico.- Las mil caras del pensamiento verde*. Santiago de Chile, LOM.

**Apollin**, Frédéric (2001): *La renegociación de los derechos de agua en el antiguo sistema de riego de Urcuqui, Ecuador*, en: Boelens, R./ Hoogendam, P. (ved.), p. 261-80.

**Arnold**, J.E.M. (1998): *Managing forests as common property*. Rome, FAO.

**Atria**, Raúl/ **Siles**, Marcelo (comp.) (2003): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL/ Michigan State University.

**Aylwin**, Jose (comp.) (2001): *Políticas públicas y pueblo mapuche*. Temuco, Instituto de Estudios Indígenas- Universidad de la Frontera.

**Black**, Maggie/ **Bhatia**, Ramesh/ **Murenga**, Kumbulani (2003): *Poverty Reduction and IWRM*. Stockholm, Global Water Partnership, Background Papers No.8.

**Benda-Beckmann**, Franz von/ **Benda-Beckmann**, Keebet von/ **Spiertz**, Joep (1998): *Equity and legal pluralism: taking customary law into account in natural resource policies*, en: Boelens, R./ Dávila, G. (Ed.): *Searching for equity* (dto), p. 57-69.

**Boelens**, Rutgerd/ **Dávila**, Gloria (Ed.) (1998): *Searching for equity.- Conceptions of justice and equity in peasant irrigation*. Assen/ Netherlands, Van Gorcum.

**Boelens**, Rutgerd/ **Hoogendam**, Paul (2001): *Derechos de agua y acción colectiva*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

**Boelens**, Rutgerd/ **Doornbos**, Bernita (2001): *Derechos de agua y el empoderamiento en medio de marcos normativos conflictivos en Ceceles, Ecuador*, en: Boelens, R/ Hoogendam, P. (dto), p. 281-306.

**Bourdieu**, Pierre (2000): *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao, Editorial Desclée de Brouwer.

**Brooks**, David B. (2002): *Water: Local-level Management*. Ottawa, International Development Research Centre (IDRC).

**Buckles**, Daniel (Ed.) (2000): *Cultivar la Paz.- Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*. Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

**Cancino B.**, Carmen (2001): *Conflicto de aguas de regadío en el sector las Pataguas, Valdivia de Paine*, en: *Actas del III Encuentro de las Aguas.- Agua, Vida y Desarrollo*, Santiago de Chile, IICA; Ministerio de Obras Públicas.

**Carballeda**, Alfredo C. (2002): *La intervención en lo social.- Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires, Paidós.

**Center for Public Integrity** (2003): *The Water Barons*. Washington, International Consortium of Investigative Journalism <http://www.icij.org/dtaweb/water/>

**Claude**, Marcel (1997): *Una vez más la Miseria.- ¿Es Chile un País sustentable?* Santiago de Chile, LOM Ediciones.

**Conway**, Tim/ **Moser**, Caroline/ **Norton**, Andy/ **Farrington**, John (2002): *Rights and Livelihoods approaches: Exploring Policy Dimensions*, in: *Natural Resource Perspectives*, Overseas Development Institute, Londres, No. 7, may.

**Coward**, E. Walter (1983): *Property in action. Alternatives for irrigation investment*. Workshop on Water Management and Policy. University of Khon Kaen, Tailandia.

**División de Recursos Naturales y Energía** (1987): *La pequeña cuenca de montaña en la gestión del desarrollo y en la conservación de los recursos naturales*. Santiago de Chile, CEPAL.

**Dourojeanni**, Axel/ **Jouravlev**, Andrei (2001): *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 35.

**Dourojeanni**, Axel/ **Jouravlev**, Andrei (2002): Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No.51.

**Duquelsky Gómez**, Diego J. (2000): Entre la ley y el derecho.- Una aproximación a las prácticas jurídicas alternativas. Buenos Aires, Editorial Estudio.

**Durston**, John (1999): *Construyendo capital social comunitario*, en: Revista de la CEPAL, No. 69, Santiago de Chile, p. 103-18.

**Farrington**, John/ **Baumann**, Pari (2003): *Decentralising Natural Resource Management: Lessons form Local Government Reform in India*, in: Natural Resource Perspectives, Overseas Development Institute (ODI), Londres, No. 86, june.

**Flora**, Jan L./ **Butler Flora**, Cornelia (2003): *Desarrollo comunitario en las zonas rurales de los Andes*, en: Atria, Raúl/Siles, Marcelo (comp.) (2003), dto, p. 555-80.

**Floto**, Edgardo (1997): *Manejo de Recursos Hídricos en Chile. Potencialidades y Limitaciones del Mercado del Agua*, en: Anguita, P./ Floto, E. (Ed.) Seminario Internacional. Gestión de Recursos Hídricos, dto., p. 50-77.

**Galaz R.**, Víctor (2002): Water and Equity.- A game-theoretic exploration of the Chilean Water Market's social impacts. Santiago de Chile FLACSO, draft paper.

**Garretón**, Manuel Antonio (2001): Cambios sociales: actores y acción colectiva en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, No. 56.

**Gascón**, Jorge (1996): *La polémica sobre la tragedia de los comunes: un caso andino*, en: Revista Debate Agrario, No. 25, Lima, p. 21-35.

**Geisse**, Guillermo/ **Sabatini**, Francisco (1997): *¿Por qué la Escondida?*, en: Sabatini, F./ Sepúlveda, C. (Ed.) Conflictos Ambientales.- Entre la Globalización y la Sociedad Civil, dto, p. 251-64.

**Gerbrandy**, Gerben/ **Hoogendam**, Paul (2001): *La materialización de los derechos de agua: la propiedad hidráulica en la extensión y rehabilitación de los sistemas de riego de Punata y Tiraque*, en Bolivia, en: **Boelens**, R./ **Hoogendam**, P. ebd., p. 63-83.

**Gentes**, Ingo (2003b): *Derecho de Propiedad Ambiental y Contribuciones al Mejoramiento de los Conflictos sobre Recursos Naturales en Chile*, en: Revista Problemas de Desarrollo, Año 2003, Universidad Autónoma de México (UNAM), en imprenta.

**Gerbrandy**, Gerben/ **Hoogendam**, Paul (1998): Aguas y acequias.- Los derechos al agua y la gestión campesina de riego en los Andes bolivianos. La Paz, Centro de Información para el Desarrollo (CID)/ Plural Editores.

**Gleick**, Peter (2003): Water, is it the oil of the 21st Century?- Testimony of Dr. Peter H. Gleick before the Subcommittee on Water Resources and Environment of the Committee on Transportation and Infrastructure of the United States Congress. Oakland, Pacific Institute.

**Global Water Partnership (GWP)- SAMTAC** (2003): Hacia un plan nacional de gestión integrada de recurso hídricos.- Taller Nacional Chile. Santiago de Chile, CEPAL.

**Goulet**, Denis (1998): *El Desarrollo Humano: La verdadera Riqueza y la Eficiencia Económica Real*, in: **Griffith**, Anne (1992): *Legal Pluralism and the Social Working of Law*, en: Brouwer, Bob (Ed.) Coherence and Conflict in Law. Deventer/ Boston, Kluiver Law and Taxation Publishers, p. 151-76.

**Guevara Gil**, Armando/ **Urteaga Crovetto**, Patricia (2002): Legislación de recursos hídricos y derechos indígenas. El caso del Perú. Wageningen University/ The Netherlands & CEPAL, Naciones Unidas, Documento de Trabajo para el Proyecto WALIR (Water Law and Indigenous Rights).

**Jaeger** Cousiño, Pablo (1997): Legislación actual de Aguas y las Proposiciones para su Modificación. Santiago de Chile, MOP/ DGA.

**Leff**, Enrique (2001): *Espacio, lugar y tiempo.- La reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental*, en: Nueva Sociedad, No. 175, Caracas, p. 28-42.

**Ley de Bases del Medio Ambiente** (1996): Ley No. 19.300. Santiago de Chile, Editora Jurídica Manuel Montt S.A.

**Lipietz**, Alain (2002): ¿Qué es la ecología política?- La gran transformación del siglo XXI. Santiago de Chile, LOM.

**Luhmann**, Niklas (1995): Poder. Barcelona, Anthropos.

**Parker C.**, Cristián (Ed.) *Ética, Democracia y Desarrollo Humano*. Santiago de Chile, LOM Ediciones.

**Hardin**, Garrett (1968): *The tragedy of the commons*, en: Science, No. 162, p. 1243-48.

**House of Representatives** (2004): Concurrent Resolution.- Expressing th sense of the Congress with respect to the world's freshwater resources. Washington D.C, April 28.

- Lebel**, Jena (2003): In Focus HEALTH.- An Ecosystem Approach. Quebec, International Development Research Centre (IDRC).
- López López**, Antonio José (2002): *Planeación y gestión local de cuencas hidrográficas*, en: Ambiente y Desarrollo, No. 10, Junio, Pontificia Universidad Javeriana/ Bogotá, p. 71-88.
- Lowy**, Claudio (1995): *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Algunos Aspectos Económicos y Políticos*, en: Realidad Económica, No. 132, 16 de mayo al 30 de junio, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires, p. 35-65.
- Mann**, Howard (2003): Reclaiming Water as a Public Good in the Post Nafta Era: International Trade and Investment Law Considerations. Kyoto-Japón, basado en la presentación para el Tercer Foro del Agua, Día de las Américas, 19 de marzo.
- Martínez Alier**, Joan/ **Roca Jusmet**, Jordi (2001): Economía política y política ambiental. México, Fondo de Cultura Económica.
- Mazalta**, Marie (2001): *Las organizaciones internacionales y la privatización del agua*, en: Encuentro Internacional del Agua, 9-12 de junio, Cochabamba, ponencia inédita.
- Mc Fall**, Sarah (comp.) (2001): Territorio mapuche y expansión forestal. Temuco, Instituto de Estudios Indígenas- Universidad de la Frontera.
- Meinzen-Dick**, Ruth (2003): *Water Rights Issues in Agriculture*, en: Jinendradasa, Sithara (Ed.) Issues of Water Management in Ariculture: Compilation of Essays. Columbo, Comprehensive Assessment, p. 63-7.
- Messner**, Dirk (1998): Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und gesellschaftliche Modernisierungsblokkaden in Chile, en: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)- Report, Heft 26, Uni Duisburg, p. 29-49.
- Métais**, Sarah/ **Zaharia**, Hélène/ **Apollin**, Frédéric/ **Robalino**, Telmo (1999): *Manejo de los recursos naturales: hacia una gestión concertada de los recursos naturales a nivel territorial.- El caso de la sierra ecuatoriana*, en: Ruralter, No. 18, La Paz, p. 77-106.
- Moench**, Marcus et al. (2003): The Fluid Mosaic.- Water Governace in the context of variability, uncertainty and change. Katmandu, Nepal Water Conservation Found.
- Morales**, Roberto (comp.) (2001): Municipios y participación (o exclusión) mapuche. Temuco, Instituto de Estudios Indígenas- Universidad de la Frontera.
- Moreyra**, Alexandra (2001): The Emergence of Multiple Stakeholder Platforms for Participatory Water Resource Management with Watershed Perspective. Santiago de Chile, CEPAL, draft paper.
- Munk Ravnborg**, Helle (2004): Water and Conflict – lessons learned and options available on conflict prevention and resolution in water governance. Copenhagen, Danish Institute for Internacional Studies (DIIS).
- Muñoz**, Jaime (2003): *Perspectivas para el el desarrollo de las aguas subterráneas en Chile*, en: GWP/ SAMTAC, Santiago de Chile, p.53-69.
- Nancy**, Matus/ **Fernández**, Bernardita/ **Aedo**, María Paz/ **Larraín**, Sara (2004): Recursos hídricos en Chile: desafíos para la sustentabilidad. Santiago de Chile, Programa Chile Sustentable, LOM-Ediciones.
- Padilla**, César (Ed.) (2000): El pecado de la participación ciudadana.- Conflictos ambientales en Chile. Santiago de Chile, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA).
- Peña Torrealba**, Humberto (1996): Water Markets in Chile: What they are, how they have worked and what needs to be done to strengthen them? Washington D.C., Fourth Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development.
- Peña Torrealba**, Humberto/ **Solanes**, Miguel (2002): La gobernabilidad del agua en las Américas: una tarea inconclusa. Ponencia, Foro del Agua para las Américas en el Siglo XXI, México, 8 al 11 de octubre.
- Pradhan**, Rajendra/ **Benda-Beckmann**, Franz/ **Benda-Beckmann**, Keebet (Ed.): Water, Land and Law.- Changing Rigths to Land and Water in Nepal. Kathmandu/ Wageningen/ Rotterdam, Legal Research and Development Forum (FREEDEAL), Wageningen Agricultural University (WAU), Erasmus University Rotterdam (EUR).
- Quiroga Martínez**, Rayén (Ed.) (1994): El Tigre sin Selva.- Consecuencias Ambientales de la Transformación Económica de Chile: 1974-1993. Santiago de Chile, Instituto de Ecología Política.
- Richards**, Michael (1997): *Tragedy of the commons for community-based forest management in Latin America?*, en: Natural Resource Perspectives, No. 22, September, Overseas Development Institute, London.
- Rogers**, Peter/ **Bhatia**, Ramesh/ **Huber**, Annette (2001): El agua como un bien económico y social: como poner los principios en práctica. Estocolmo, Global Water Partnership (GWP).

- Rogers**, Peter (2002): Water Governance in Latin America and the Caribbean. Fortaleza/ Bazil, Draft for Presentation at the Inter-American Development Bank's Annual meeting, March 7.
- Rogers**, Peter/ **Hall**, Adam W. (2003): Effective Water Governance. Stockholm, Global Water Partnership, Background Papers No. 7.
- Sabatini**, Francisco/ **Sepúlveda**, Claudia (1997): *Asociaciones de canalistas en Chile: Tradición, poder y legalismo en la gestión de conflictos*, en: Sabatini, F./ Sepúlveda C. (Ed.) Conflictos Ambientales.- Entre la Globalización y la Sociedad Civil, dto, p. 235-50.
- Sabatini**, Francisco (1997): *Conflictos Ambientales en América Latina: ¿Distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad?*, en: Sabatini, F./ Sepúlveda, C. (Ed.) Conflictos Ambientales.- Entre la Globalización y la Sociedad Civil, dto, p. 49-76.
- Salinas Rivas**, Sergio (2004): *Diagnóstico de la participación civil en procesos de regulación*, en: Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN): Programa de Reforzamiento de la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Santiago de Chile, Gobierno de Chile, p. 286-91.
- San Martín**, Orlando (2002): Water Resources in Latin America and the Caribbean: Issues and Options. Fortaleza/ Bazil, Draft for Presentation at the Inter-American development Bank's Annual meeting, March 7.
- Saavedra**, José/ **Dillehay**, Tom (2000): Proyecto Parque Arqueológico – Montículos ceremoniales del valle de Lumaco-Purén. Temuco, Kuel Consultores Ltda.
- Siebenhüner**, Bernd (1996): Umweltbewußtsein - weitergedacht! Berlin, WZB Papers.
- Simonis**, Udo Ernst (2001): Wasser als Konfliktursache.- Plädoyer für eine internationale Wasserstrategie. Berlin, WZB-Papers.
- Solanes**, Miguel/ **Getches**, David (1998): Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico. Washington, BID/Cepal.
- Solanes**, Miguel (2002): América Latina: ¿sin regulación ni competencia?- Impactos sobre gobernabilidad del agua y sus servicios. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas.
- Shackleton**, Sheona/ Campbell, Bruce/ Wollenberg, Eva/ Edmunds, David (2002): *Devolution and community-based natural resource management: creating space for local people to participate and benefit?*, in: Natural Resource Perspectives, Overseas Development Institute, Londres, No. 76, march.
- Schatan**, Jacobo (1998): Deuda Externa, Neoliberalismo, Globalización.- El Saqueo de América Latina. Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Schejtman**, Alexander/ **Berdegúé**, Julio A. (2003): Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile, RIMISP, Borrador de Trabajo.
- Scholz**, Imme (1994): Ökologische Anforderungen an die chilenische Exportwirtschaft. Berlin, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Smith**, Gordon/ **Naím**, Moisés (2000): The Altered States.- Globalization, Sovereignty, and Governance. Quebec, International Development Centre (IDRC).
- Sousa Santos**, Boaventura de (1995): *El derecho en la favela.- Notas sobre la historia jurídico-social de Pasárgada*, en: Revista No hay derecho, No. 6, Buenos Aires, p.11-26.
- Toledo Llancaqueo**, Victor (1996): Todas las aguas, el subsuelo, las riberas, las tierras.- Notas acerca de la (des)protección de los derechos indígenas sobre sus recursos Naturales y contribución a una política de defensa. Temuco.
- Treviño**, Javier (1999): *Cultura del conflicto y diversidad cultural*, en: Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, núm. 1
- United Nations-Economic and Social Council** (2002): Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights. Geneva, Committe on Economic, Social and Cultural Rigths, General Comment, No. 15, draft en [http://www.worldwatercouncil.org/download/Unwater\\_public\\_goog.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/download/Unwater_public_goog.pdf)
- Verdugo Ramírez de Arellano**, Ignacio (1998): Legislación ambiental en al ámbito de la minería. Santiago de Chile, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA).
- Wackernagel**, Mathis/ **Rees**, William (2001): Nuestra huella ecológica.- Reduciendo el impacto humano sobre la tierra. Santiago de Chile, LOM.
- Warner**, Michael/ **Jones**, Philip (1998): *Evaluación de la necesidad de manejar los conflictos en proyectos de recursos naturales comunitarios*, en: Natural Resource Perspectives, Overseas Development Institute, Londres, No. 35, julio.
- Weber**, Max (1994) Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica.

**Winpenny**, James (2003): Financing Water for All.- Executive Summary. Report of the World Panel on Financing Water and Infrastructure. Kyoto, 3rd World Water Forum.