

# Acumulación de derechos de agua en el Perú

**Jan Hendriks**

Consultor independiente

**Rutgerd Boelens**

Universidad de Ámsterdam  
Universidad de Wageningen

## RESUMEN

*En Latinoamérica, la gobernanza del agua se enfrenta con el problema del aumento de la demanda de recursos hídricos, la creciente variabilidad hidrológica en un contexto de cambio climático, y la contaminación, que sigue proliferando. Por lo tanto, se observa una creciente escasez de agua, en cantidad y calidad, lo que genera competencia y conflictos entre los actores involucrados. El problema coincide con el urgente temario internacional de la concentración de tierra, que está muy entrelazado con la concentración del agua en pocas manos. La globalización y un clima político neoliberal facilitan que actores poderosos acumulen derechos y volúmenes de agua a expensas de usuarios de menor poder. Este documento tiene por objetivo examinar el contexto nacional, poniendo especial atención sobre la acumulación en casos ejemplares de la costa peruana. Se basa en revisión de literatura, informes y archivos pertinentes. Concluye que la distribución injusta de tierra y agua, a expensas de familias rurales y de territorios comunales e indígenas, constituye una grave amenaza para la sostenibilidad ambiental, la seguridad hídrica y la seguridad alimentaria.*

*Palabras clave: acumulación de derechos de tierra y agua, políticas neoliberales, desposesión, seguridad hídrica, Perú.*



## Accumulation of water rights in Peru

### ABSTRACT

*In Latin America, water governance is facing the problem of rising demand for water resources, increased hydrological variability in a context of climate change, proliferating contamination and thus—in general— increasing scarcity of water in terms of quantity, quality, and opportunity. This creates competition and conflicts among stakeholders. The issue coincides with the urgent international problem of concentration of land, which is heavily intertwined with the concentration of water in the hands of the few. Globalization and a neoliberal political climate facilitate that powerful actors accumulate water rights and volumes at the expense of less powerful water users. This paper examines some exemplary situations in Peru. It is based on literature review, reports and archival research. The paper concludes that the unfair distribution of land and water, at the expense of rural families, communities and indigenous territories, constitutes a serious threat to environmental sustainability, water security and food security.*

**Keywords:** *accumulation of land and water rights, neoliberal policies, dispossession, water security, Peru.*

## INTRODUCCIÓN

En muchas regiones del mundo existe una injusticia flagrante con respecto al control y la distribución del agua, sus beneficios y sus perjuicios, sus derechos y sus deberes. La globalización aumenta fuertemente el número y la heterogeneidad de los competidores sobre las fuentes de agua locales, factor que incide en el aumento de la demanda y en una menor disponibilidad de agua de buena calidad, y crea tensiones que generan cada vez más conflictos (Lynch, 2012; Swyngedouw, 2005; Yacoub, Duarte y Boelens, 2015). Las intervenciones estatales de arriba hacia abajo, en combinación con un clima neoliberal de políticas en favor de algunos de los usos y usuarios sobre los demás, generan procesos de acumulación de agua que contribuyen a la pobreza y amenazan la seguridad hídrica y alimentaria de aquellos con menos poder y voz, llevando al mismo tiempo a la degradación del ambiente (Arroyo y Boelens, 2013; Damonte, 2015; Isch, Boelens y Peña, 2012).

A menudo, son las comunidades campesinas e indígenas, así como otros grupos rurales vulnerables y marginados, los que carecen de los recursos hídricos necesarios y se ven forzados a labrar las tierras menos productivas, o en el caso de poblaciones urbanas, a pagar los costos más altos para los peores servicios de agua potable en sus barrios (Martínez-Alier, 2002). En diversas regiones del mundo el agua está acumulada en pocas manos de los sectores dominantes. Por lo tanto, comúnmente la creciente escasez del recurso hídrico no es absoluta sino relativa: no todos sufren de la falta de agua, e incluso algunos gozan de la abundancia (Isch *et al.*, 2012; Kay y Franco, 2012).

En Latinoamérica, tal como en otros continentes, se está viviendo un gran auge en el comercio transnacional de productos agrícolas. La exportación de verduras frescas, frutas y flores se ha duplicado en la última década; el negocio internacional en el sector de biocombustibles ha sido expectante. Políticas

gubernamentales permisivas para la expansión de cultivos de intensiva demanda de agua han conllevado a una acumulación de derechos de agua por grandes empresas agrícolas (Damonte, 2015; Yacoub *et al.*, 2015). Estos procesos de expansión tienen en común que compiten por agua y tierra con pequeños y medianos productores locales, degeneran ecosistemas locales, vulneran la seguridad alimentaria local, y alteran profundamente los modos existentes de producción y la distribución de ingresos (Boelens y Vos, 2012; Saldías, Boelens, Wegerich y Speelman, 2012; Gutiérrez-Malaxechebarría, Prime y Révillion, 2013). En el trasfondo de este proceso, grandes empresas nacionales y transnacionales están comprando tierras en países del sur de una manera masiva, como nunca antes. En los análisis, esta acumulación de derechos de tierras pocas veces se relaciona con la concentración del acceso al agua. Sin embargo, como sostiene GRAIN, «[...] detrás de la disputa actual por la tierra, existe una lucha a nivel mundial por el control sobre el agua» (GRAIN, 2013).

Con el auge de los precios de alimentos, biocombustibles y metales preciosos, el agua necesaria para la producción ha adquirido un papel y un valor cada vez más importante, y la posibilidad de acumular capital por grandes empresas (trans) nacionales tiene una estrecha relación con el control sobre el agua (Kay y Franco, 2012; Yacoub *et al.*, 2015). La acumulación combinada de tierra y agua es una nueva expresión de cómo regiones poderosas aseguran su provisión de alimentos y productos de alto valor, drenando literalmente a localidades lejanas y pueblos económicamente menos poderosos (Bueno de Mesquita, 2011; Gaybor, 2011).

Es importante observar, sin embargo, que de manera creciente el fenómeno de despojo —o desposesión, en términos de Harvey (2003)— del agua adquiere dimensiones mucho más amplias, sobre todo en los sectores de uso minero, hidroeléctrico, energético y de agua para consumo humano (véase van den Berge, 2011; Zwarteveen y Boelens, 2014). Las características de las amenazas para la seguridad de las comunidades locales varían por sector de uso. Por ejemplo, la amenaza del sector minero y del hidrocarburo frente al uso local se centra en el tema de la contaminación ambiental ante comunidades campesinas, territorios indígenas y cuencas hidrográficas (véase Budds e Hinojosa, 2012; Perreault, 2014; Sosa, 2012). En el caso del sector hidroenergético, se relaciona a menudo con la seguridad hídrica local, al alterar drásticamente la continuidad y temporalidad de los flujos hídricos disponibles, tanto para la actividad humana como para la estabilidad del funcionamiento de ecosistemas. Como muestran, por ejemplo, los casos analizados por Bauer (1997) en Chile, y Duarte-Abadía, Boelens y Roa-Avenida (2015) en Colombia, la modificación del régimen fluvial impacta

gravemente sobre la sobrevivencia de comunidades de pescadores y sobre los ecosistemas, o suelen retener agua del río en períodos en los que hay gran necesidad hídrica entre los agricultores locales.

En este artículo analizamos la acumulación del agua con fines agrarios y su relación con la acumulación de tierras en el caso del Perú. Desde la época colonial se han dado en este país tendencias de despojo de agua y tierra, pero en estos días adquiere nuevas dimensiones. Las dimensiones ahora son globales y obedecen a políticas neoliberales. Las normas legales y la institucionalidad involucrada en la gestión del agua (en todos los niveles: nacional, regional, local; público y privado) se orientan en función de los mencionados problemas e intereses. La creciente exportación de productos —agrícolas y otros— cuya manufactura requiere amplia cantidad y seguridad de agua tiene importantes implicancias sobre la forma como se «gobierna» el agua.

Como consecuencia, para facilitar este proceso, en el Perú los cambios introducidos en el marco legal e institucional han sido trascendentales.

La investigación para este artículo se enmarca dentro de las actividades de la Alianza Justicia Hídrica ([www.justiciahidrica.org](http://www.justiciahidrica.org)). Se basa en una investigación de literatura, informes institucionales y archivos en el Perú, durante el período 2010-2014. Los resultados fueron presentados y discutidos en diversos foros internacionales e nacionales, con especialistas en la materia. Los Encuentros Internacionales de Investigadores de Justicia Hídrica (nov. 2010, nov. 2011, oct. 2012, oct. 2014, nov. 2015) formaron plataformas académicas importantes para este fin.

En la siguiente sección presentamos unas consideraciones teórico-conceptuales generales, relacionadas con el proceso del despojo del agua. En la subsiguiente analizamos el proceso empírico de la acumulación de tierra y agua en el Perú, y en la última presentamos unas breves reflexiones de discusión y conclusión. Constatamos que frente a los nuevos retos globalizantes y para hacer frente a las nuevas políticas de acumulación y despojo de tierras y aguas, los grupos locales de actores afectados requieren aplicar estrategias de carácter multinivel e involucrar escalas mayores de alianza con el fin de presionar por sus demandas, movilizar apoyos y participar en la toma de decisiones.

## CONCENTRACIÓN DEL ACCESO AL AGUA Y CONFLICTOS MULTIDIMENSIONALES: UNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

Además de la extremadamente desigual distribución del agua, desarrollada a través de la historia, el marco de los derechos y beneficios, recientemente generado en varios países latinoamericanos por las políticas públicas, presenta una situación problemática y conflictiva. Esta forma parte de la pista de despeje para las recientes políticas neoliberales, comúnmente muy agresivas frente a las comunidades usuarias del agua (Damonte, 2015; Lynch, 2012; Yacoub *et al.*, 2015).

Para intercambiar los derechos de agua y los servicios y traer prosperidad de acuerdo con las leyes del capitalismo moderno (Harvey, 2003), una condición primordial es la construcción de un mundo con valores y relaciones de propiedad uniformes, muy distinto de la gran heterogeneidad de las nociones locales de derecho. Los derechos locales existentes a menudo no calzan en las definiciones oficiales, así que son transformados, usurpados o aniquilados (Boelens, Hoogesteger y Baud, 2015; Vos, Boelens y Bustamante, 2006). La subordinación legal o mercantil de ciertas normatividades locales, combinada con la ilegalización de otras, facilita y refuerza el control político y el poder vertical de la burocracia hídrica, y ayuda a los sectores neoliberales a incorporar a los grupos y organizaciones locales en el sistema de mercado. El intercambio y la transferencia que se posibilitan de esta manera facilitan simultáneamente la concentración y el acaparamiento de los derechos y recursos hídricos. Así se promueve una normatividad universalista que constituye una defensa del propio orden capitalista neoliberal (Rodríguez de Francisco, Budds y Boelens, 2013; Rodríguez de Francisco y Boelens, 2015; Boelens y Seemann, 2014).

Los graves problemas acerca de la eficiencia y la equidad no son vistos como efectos de las leyes y prácticas neoliberales, sino que se analizan como producto de una implementación aún incompleta del modelo y como la incorporación aún imperfecta de las familias y comunidades usuarias dentro de los mercados y sistemas legales estatales (Vos *et al.*, 2006). Por eso, y paradójicamente, el remedio recetado es incrementar las reglas del mercado libre en las comunidades locales y dar más libertad a los grupos de poder y empresas privadas para mejorar la gestión, incrementar la eficiencia y flexibilizar las posibilidades de uso y transferencia de los recursos, en este caso, los derechos de agua. Así, el modelo neoliberal de agua se vuelve una profecía que se comprueba a sí misma.

Simultáneamente, se observa un proceso en que los grupos de poder hídrico, quienes buscan incorporar a los grupos vulnerables y sus aguas en un marco legal-mercantil externamente impuesto, son a menudo los mismos que logran escabullirse de la regulación estatal (véase, por ejemplo, Gaybor, 2011; Sosa, 2012). Responden al tenor del viejo dicho colonial: «la ley se acata, pero no se cumple». Esto se manifiesta, por ejemplo, en el uso ilegal —o, en todo caso, no autorizado expresamente— de las aguas por grupos económicamente poderosos. En su práctica orwelliana —«todos son iguales pero algunos son más iguales que otros»— pueden negar las leyes, los derechos formales y aún más los derechos consuetudinarios, y así apropiarse del acceso al agua (superficial y subterránea), a menudo construyendo formas de distribución desigual extremas (Swyngedouw, 2005).

De manera general, la estrategia común de empresas es maximizar la rentabilidad económica de la inversión mediante una cuidadosa identificación de dónde pueden obtener la oferta más barata y más oportuna de los insumos. Ocupan aquellos territorios donde pueden adquirir recursos a bajo costo y luego incorporarlos en las cadenas de valor transnacionales. Para ello, las empresas requieren un clima de inversión favorable para dicha estrategia. Una de las consecuencias que genera esta estrategia es a menudo una remodelación sustancial en las correlaciones locales de acceso o de propiedad de los recursos naturales (agua, tierra); con ello, se produce normalmente una profunda reestructuración de las relaciones de trabajo y de medios de subsistencia (Boelens y Vos, 2012). La apropiación de tierra y agua por grandes empresas nacionales y transnacionales pasa por un proceso de reasignación de recursos hídricos y de propiedad de tierras que solían pertenecer a familias locales, comunidades y ecosistemas, por lo cual a menudo generan contradicciones y conflictos.

Podemos distinguir cuatro niveles interrelacionados de confrontación que conjuntamente conforman la arena en que se produce la concentración del acceso al agua (el llamado marco conceptual ERA - *Echelons of Rights Analysis*, véase también, entre otros, Boelens, 2015; Zwartveen y Boelens 2014): el proceso de *desposesión del agua y de otros recursos* relacionados; las influencias sobre los *contenidos de las reglas y los derechos*; la incidencia sobre las *autoridades* en la gobernanza del agua; y la capacidad de dominar los *discursos* para defender regímenes y políticas hídricas particulares. Estos «escalones» se relacionan directamente entre sí y se estructuran mutuamente.

Una ilustración de esto es documentada por Cárdenas (2012) en su estudio para la Alianza Justicia Hídrica (véase también Hepworth, Postigo, Güemes y Kjell,

2010; Oré, 2011). En el valle de Ica, Perú, el clima, la ubicación estratégica y los suelos fértiles favorecen un desarrollo agrícola, a pesar de que en este desierto solo llueve 50 mm/año o menos. Por la escasez de aguas superficiales en este, valle se ha ido recurriendo crecientemente a la explotación de aguas subterráneas. Este proceso ha llevado a que actualmente el acuífero sea profundamente sobre-explotado y el nivel freático haya ido descendiendo en promedio 0,8 metros por año. Los miles de pequeños y medianos agricultores son marginados, ya que sus pozos y canales se secan y sus bombas de agua ya no pueden extraer agua (de suficiente calidad) y competir con la tecnología de extracción poderosa de las grandes empresas agrocomerciales que crecientemente han comprado tierras del valle, en medio de las reformas favorables para el agrocomercio exportador que introdujeron los sucesivos gobiernos de turno. En total, 0,1% de los usuarios (los agroexportadores) han acumulado 36% del agua mientras que 71% (los pequeños) solo acceden al 9% del total del agua. Cárdenas cita a empresas que explican que, al adquirir un derecho de agua oficial, a menudo el volumen exacto otorgado es de poca importancia para la empresa, ya que este acceso oficial en la práctica implica una licencia suficiente para luego extraer más líquido. El control oficial de los volúmenes reales extraídos es mínimo y casi imposible.

No es solo a través de la acumulación directa de derechos de tierra y agua como las empresas acceden a mayores volúmenes; el trasladar fuentes de agua e infraestructura hidráulica es de igual importancia. La empresa Agrokasa, por ejemplo, tiene solo seis pozos en su fundo, pero dispone de veintidós pozos comprados a pequeños productores en otras partes y lleva el agua a su empresa mediante tuberías. La empresa Chapi tiene veinte pozos, todos ubicados fuera de sus fundos. Estos pozos drenan el agua de subsistencia de las poblaciones locales (Cárdenas, 2012).

En un primer nivel de análisis, entonces, vemos la lucha y el conflicto por los recursos; ¿quién tiene acceso al agua, a la infraestructura hidráulica, a los materiales y medios financieros para utilizar y administrar los recursos hídricos? Cárdenas muestra con el ejemplo de Ica, uno de los valles agrícolas más importantes del país, cómo diez empresas explotan más de las dos terceras partes de la reserva de agua subterránea de la zona.

En un segundo nivel de abstracción, los conflictos y los desacuerdos también se producen, y de manera importante, sobre los contenidos de las reglas, derechos y leyes que determinan la distribución de agua y su asignación. El caso de Ica muestra, por ejemplo, cómo los derechos y las reglas que antes protegían a los usuarios pequeños ahora son reformados para facilitar y proteger la inversión del

capital (internacional) y, consecuentemente, la acumulación del uso de agua en grandes empresas de exportación. Las vedas (*'bans'*) de extraer aguas subterráneas son el instrumento legal más importante para prevenir la sobreexplotación, pero en la práctica, estas leyes son adaptadas sutilmente o no se cumplen (cf. Oré, 2011). En Ica, la gran mayoría de las nuevas licencias otorgadas poco antes de decretarse la veda oficial (enero 2008) es a los agroexportadores; incluso, luego de oficializarse dicha veda se siguió permitiendo en determinados casos la perforación de nuevos pozos (mediante el mecanismo de «pozos de reemplazo»). La cuestión de cuáles normas y principios deben ser considerados legítimos es, por lo tanto, una parte intrínseca de las luchas por el agua. En este nivel de disputa se observa también, por ejemplo, el proceso de la negación de los derechos consuetudinarios al agua o su reformulación oficial bajo criterios discriminatorios (Boelens, 2011; Boelens & Vos, 2014), así como nuevas reglas que permiten la desterritorialización de los derechos de agua, desvinculándolos de tierras, canales y pozos locales. De igual manera, como se ve en Ica, se produce un proceso de descolectivización e individualización de los derechos de agua (Urteaga, 2010), llevando, en la práctica, a la compra de derechos de tierra y de pozos, y con ello el traspase *de facto* de derechos de agua.

Una tercera forma en que los derechos de agua son contestados en los procesos de acumulación de acceso al agua se refiere a las luchas acerca de la «autoridad legítima», es decir, quién decide sobre las cuestiones de distribución de agua. ¿Quién tiene derecho a participar en la generación de leyes y reglas sobre la gestión y distribución del agua? En las arenas de *water policy-making*, sobre todo cuando los intereses de las cadenas de exportación están en juego, los espacios de toma de decisiones a menudo son excluyentes. En el valle de Ica, como explican Hepworth *et al.* (2010), Oré (2011) y Cárdenas (2012), los agroexportadores usan su poder económico y político para influir en la toma de decisiones de autoridades, para así facilitar la obtención de las licencias y permisos que requieren. La autoridad toma parte en el conflicto generado por la acumulación del agua no solo por lo que hace sino también por lo que deja de hacer (como, por ejemplo, enfrentarse al robo ilegal o proteger los usos prioritarios). En el proceso de «actualizar» los derechos de extracción de agua, han sido precisamente los pequeños usuarios quienes masivamente han perdido estos derechos, al tiempo que la autoridad de agua ha traspasado derechos a los grandes (Cárdenas, 2012). Oré (2011) explica cómo, en el proceso histórico, las autoridades indígenas del agua en el valle perdieron su poder de gobernanza, primero ante los hacendados, luego ante el Estado y sus técnicos, y finalmente frente a grandes empresas nacionales y de otros países.

La cuarta y última área importante de disputa por el agua radica en los discursos que se utilizan para articular los problemas de agua y sus soluciones. ¿Cuáles son los lenguajes y prácticas aceptadas para enmarcar y modelar las leyes de agua? ¿Cuáles son las formas preferidas para conceptualizar los problemas del agua? ¿Cómo caracterizan los diferentes regímenes de representación las relaciones entre los actores, el entorno social y técnico, y el acceso y control al agua? Dentro del discurso capitalista-neoliberal que defiende y legitima el proceso de despojo del agua, es común encontrar, por ejemplo, el argumento de la necesidad de modernizar las prácticas y los sistemas de producción tradicionales y marginales, así como de recuperar las tierras improductivas y los recursos hídricos subutilizados y desperdiciados, para lo cual es imprescindible aprovechar la eficiencia productiva e hídrica de las grandes empresas agroindustriales (Boelens y Vos, 2012). Los gobiernos suelen generar regímenes de discriminación en favor de estas cadenas, entregándoles a menudo derechos sobre grandes volúmenes de agua, con el afán de atraer inversión internacional. Los sistemas de producción y derechos de agua existentes, en la práctica no son muy tomados en cuenta o incluso son desconocidos cuando se trata de realizar grandes proyectos, públicos o privados.

En el Perú, por ejemplo, como explica Urteaga (2010), el discurso neoliberal ha promovido la legislación para cambiar el supuesto «mal manejo y potencial subutilizado del agua», para «ahorrar el agua», y para facilitar el traspaso de derechos de agua a usos de «más valor» y premiar a los usuarios «más eficientes»: «los titulares u operadores que cuenten con un certificado de eficiencia tienen preferencia en el otorgamiento de nuevos derechos [...]» (Ley de Aguas, Reglamento, Art. 72). Urteaga (2010) muestra cómo tales instrumentos monocriterio resultan en la negación de valoraciones sociales y ecológicas y en la acumulación del agua en pocas manos, ya que son los agroexportadores quienes tienen el poder económico para comprar tecnología de punta —tecnología con la cual irónicamente sobreexplotan el acuífero de manera insostenible—. Además, el «ahorro de agua» es premiado con nuevos derechos de agua que en la práctica puedan significar aún más acumulación de agua y, por ende, el agotamiento de un acuífero. La materialización del mismo discurso significa que los pequeños agricultores son considerados «ineficientes» y consecuentemente menos valorados como usuarios de estos recursos (Cárdenas, 2012; Urteaga, 2010).

Ingredientes básicos que son defendidos y materializados en el discurso neoliberal son —entre otros— la ampliación de derechos de propiedad privada y la liberalización de los mercados (de tierra, entre otros). A pesar de las pruebas generalizadas de los grandes problemas sociales que estas recetas tienden a crear

—entre otros, en torno a la concentración del acceso al agua— las políticas hegemónicas fortalecen el modelo en lugar de desafiarlo (Swyngedouw, 2005), aun cuando se habla de «políticas inclusivas». Los intentos de la privatización y mercantilización de los servicios de provisión de agua y de las infraestructuras hidráulicas que antes eran comunes, públicos y no transables, y la correspondiente reforma legal y política, a menudo forman parte del proceso que Harvey (2003) ha analizado como la «acumulación por desposesión».

### CONCENTRACIÓN DEL ACCESO AL AGUA EN EL PERÚ: PRÁCTICAS DE DESPOJO

Estos nuevos procesos de desarrollo económico, que incluyen la concentración de derechos de agua, forman parte integral de una reorganización del capital a escala mundial que está ocurriendo a través del proceso contradictorio de consolidación de poder económico y fragmentación social-institucional de actores locales. El crecimiento explosivo de la agroexportación y de otros sectores que dependen fuertemente del agua viene acompañado por un cambio importante en cómo y en qué niveles políticos el agua es gobernado: el tema de agua ha entrado fuertemente en la arena política.

Aunque los conflictos sobre el agua que reciben más atención son los más abiertos —como aquellos entre pueblos locales y grandes empresas de energía hidroeléctrica o las luchas contra la minería—, las incesantes luchas de las comunidades para proteger sus fuentes y derechos de agua son mucho menos conocidos. En este contexto de empeoramiento de la inseguridad hídrica, surgen conflictos no solo entre interesados vulnerables y poderosos, sino también entre los propios grupos marginados, que pelean por «el sobrante» de agua. En el Perú, tal como en otros países latinoamericanos, tales conflictos a menudo se basan en una interacción de luchas distributivas (contra la desigualdad de acceso) y luchas cultural-políticas (contra la discriminación o exclusión de grupos específicos).

En el ámbito nacional, el 89% del consumo anual de agua tiene fines agrícolas, sector que usa un promedio anual de 23 166 millones de metros cúbicos sobre un consumo total anual de 26 081 millones de metros cúbicos en el país (ANA, 2015). El uso poblacional alcanza al 9% del consumo total, y el resto es absorbido por actividades industriales y mineras. El uso no consuntivo de aguas por centrales hidroeléctricas está en el orden de los 23 000 MMC/año.

Datos recientes señalan que aproximadamente 2,6 millones de hectáreas cuentan con agua de riego (IV Censo Nacional Agropecuario, 2012), y son

trabajadas por un universo de más de 800 000 regantes. El agua de riego constituye un recurso indispensable para la generación de ingresos y seguridad alimentaria de un enorme universo de pequeños y medianos productores agrícolas. En este, los más de 300 000 usuarios de riego en la costa dependen totalmente del régimen de descarga de las aguas que discurren o se trasvasan desde las alturas occidentales de la sierra, pues la precipitación en las llanuras de la costa es prácticamente nula.

En el Perú, la Ley de Recursos Hídricos (promulgada en 2009) estipula que para fines de uso poblacional y productivo el usuario requiere contar con el respectivo derecho de uso de agua, en forma de una licencia, permiso o autorización. Históricamente el proceso de inscripción de derechos de uso de agua ha sido lento y accidentado. Al 31 marzo de 2004 (casi 35 años después de promulgarse la anterior Ley General de Aguas), solo se habían otorgado 9702 licencias de agua para uso agrícola (Guerrero, 2006). En febrero de 2004 se firmó entre el gobierno y una treintena de gremios agrarios la denominada Carta Verde. Una de las 53 medidas inmediatas acordadas fue el lanzamiento del Programa de Formalización de Derechos de Uso de Agua (Profodua), para otorgar licencias de agua en forma masiva y gratuita a los usuarios agrícolas. Al 30 de junio de 2009, dicho programa había logrado entregar 367 467 licencias, para un total de 451 825 predios que corresponden a un aproximado de 200 000 agricultores.

Cabe señalar que esta formalización de derechos de uso de agua para fines agrícolas por el Estado *ha sido realizada casi exclusivamente en la costa peruana*. En cambio, si bien la sierra peruana cuenta con un número mayor de predios agrícolas y más usuarios de agua de riego, el Profodua solo alcanzó a atender algunos de los valles andinos. Es justamente en la sierra donde vive la mayor cantidad de población en (extrema) pobreza, más vulnerable ante adversidades climáticas y en términos de justicia social. La menor seguridad jurídica con respecto a derechos de agua afecta a gran parte de las más de 460 000 familias regantes en este ámbito del país. Esto genera incertidumbres en cuanto al reparto del agua entre los productores agrícolas que comparten sistemas de riego, pero sobre todo, en relación con nuevos actores y nuevas demandas de agua que se presentan en determinadas zonas.

Es por ello que, al igual que el incremento del uso poblacional de agua, sobre todo, las crecientes demandas de agua por nuevas (mega)explotaciones mineras en la sierra son percibidas como amenazas. Además, cabe señalar que los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos de uso de agua son sumamente engorrosos y, por ende, costosos. En la práctica, este trámite puede ser efectuado individualmente, solo por aquellos agricultores y empresas

que disponen de suficientes recursos económicos para tales fines. Actualmente, la formalización de derechos de uso de agua para pequeños agricultores se torna casi únicamente viable en caso de solicitar —en forma colectiva— una licencia de uso de agua «en bloque» o de ser beneficiario del Profodua, en cuyos casos el trámite se considera gratuito. En vista de la reducida dimensión institucional y presupuestal de las entidades a cargo, se mantiene entonces una situación en la cual sobre todo los usuarios de agua de menores recursos se encuentran en una situación bastante indefensa para poder asegurar formalmente y en el corto plazo sus derechos de agua.

Mientras que en otras publicaciones analizamos la situación en la sierra (ej. Boelens, 2011, 2015; Boelens y Seemann, 2014; de Vos *et al.*, 2006), en este artículo enfocaremos en particular la situación en la costa. Desde aproximadamente mediados del siglo pasado, el Estado peruano ha realizado ingentes inversiones en proyectos hidráulicos, básicamente en la costa y con el propósito principal de posibilitar el incremento de la superficie agrícola, así como el mejoramiento de la seguridad de riego en áreas agrícolas existentes. Se ejecutaron proyectos emblemáticos como —por ejemplo— la Colonización San Lorenzo, los Proyectos Especiales de Chira-Piura, Tinajones, Jequetepeque, el Proyecto Majes, entre otros. El agua requerida para estas irrigaciones proviene de importantes ríos que descienden de la cordillera occidental de los Andes. La constitución de reservas de agua para estos proyectos ha llevado en varios casos a grandes disputas.

Hace algunas décadas los proyectos hidráulicos beneficiaban mayormente a productores agrícolas locales y respondían en este sentido a un anhelo de desarrollo local. Sin embargo, desde la década de 1990 se ha producido un cambio fundamental en los mencionados proyectos, al orientarse a agentes económicos que disponen de los recursos para invertir y producir para la exportación a gran escala (Burneo, 2011). Las condiciones de subasta de las nuevas tierras agrícolas generalmente no son accesibles para pequeños y medianos productores, por lo cual son casi exclusivamente grandes empresas las que siguen comprando y acumulando propiedades en el ámbito de estos «proyectos especiales». Ello, con agua de riego asegurada<sup>1</sup>, y además con fuerte subsidio del Estado ya que los precios de subasta no compensan la inversión realizada por el Estado (Eguren, 2014). De esta manera se trasladan *de facto* ingentes fondos públicos peruanos

---

<sup>1</sup> El módulo de riego asegurado al comprador en la venta de las tierras es normalmente 10 000 m<sup>3</sup>/ha/año. Esta seguridad hídrica constituye una preferencia por sobre los usuarios de agua en los «valles viejos, que están sujetos a posibles períodos de dotación recortada y de prorrata en función de la disponibilidad hídrica (aleatoria) en la fuente».

a grandes inversionistas agroempresariales, mientras que los pequeños y medianos productores quedan casi sin beneficios.

Uno de los primeros proyectos que introdujo este modelo de concentración de agua y tierra en pocas manos ha sido el Proyecto Especial Chavimochic. En este proyecto, once empresas compraron el 86% (37 780 ha) del total de tierras agrícolas nuevas puestas en venta. Estas compras vienen acompañadas con una seguridad técnica y jurídica de acceso al agua en el orden de los 400 MMC/año para dichas empresas. El reciente proceso de subasta de nuevas tierras agrícolas por el Proyecto Especial Olmos confirma el patrón señalado: catorce empresas compraron un total de 28 000 hectáreas de las 38 000 puestas en subasta. Con ello tienen técnica y legalmente asegurada una disponibilidad de agua cercana a los 300 MMC/año.

Sin embargo, la concentración de tierras agrícolas y derechos de uso de agua no solo se produce por subastas que realizan los proyectos especiales estatales, sino también por compra de terrenos agrícolas —nuevas y existentes— en zonas aledañas, cuya seguridad hídrica se ve afianzada por efecto directo o indirecto por la cercanía entre dichos proyectos. Esto es, por ejemplo, el caso de dos empresas (Maple Etanol S.R.L. y Caña Brava), dedicadas al rubro de biocombustibles y que han adquirido cerca de 20 000 ha y los correspondientes derechos de uso de agua en el valle del río Chira, departamento de Piura. La concentración de propiedad de tierra y consiguiente acumulación de derechos de agua para fines agrícolas se produce incluso en valles de menor seguridad hídrica, agravando la escasez de agua para todas las partes involucradas. El caso del valle de Ica es emblemático en este sentido: en diez años se cambió una situación de extracción sostenible a una sobreexplotación de los acuíferos en el orden de los 290 MMC/año (*La Revista Agraria*, 139), presentándose descensos estructurales de las napas freáticas y deterioro de la calidad de las aguas bombeadas.

En términos generales, la suma de las tierras de los nuevos latifundios agroexportadores y de las empresas agroindustriales azucareras en la costa peruana supera largamente las 200 000 hectáreas: más de la cuarta parte de las tierras cultivadas en dicha zona del país (*La Revista Agraria*, 107). De estas, el Grupo Gloria ya controla alrededor de 80 000 hectáreas luego de las últimas adquisiciones en la irrigación de Olmos; es decir, aproximadamente el 10% de las tierras agrícolas regadas en la costa peruana (*La Revista Agraria*, 133). La compra de terrenos y la obtención (permuta, transferencia, etcétera) de los respectivos derechos de uso de agua por las grandes empresas agrícolas y otros inversionistas generalmente involucra tierras agrícolas de primera calidad y un alto grado de seguridad en cuanto

a disponibilidad hídrica, tanto en lo técnico como en cuanto a garantías legales. Se estima que en la costa peruana un número no mayor de treinta a cincuenta grandes propietarios —de un total de aproximadamente 312 000 usuarios de riego registrados en dicho territorio— han acumulado derechos de uso que totalizan alrededor del 25% de las aguas consumidas para fines agrícolas, es decir, en el orden de los 5000 MMC/año.

Ilustraciones como las arriba mencionadas muestran que no se trata de una batalla o una opción entre «lo público» y «lo privado». El caso peruano, similar al de muchos otros países de Latinoamérica, muestra que una considerable parte de la inversión pública en infraestructura hidráulica se realiza en beneficio de las áreas y los actores ya bien acomodados. Muestra también que la acción pública y las instituciones estatales, nacionales o del gobierno local no son neutras. El acceso a los recursos refleja generalmente los intereses de aquellos grupos que pueden influir más en la construcción de las reglas locales, nacionales e internacionales sobre el reparto. Por lo tanto, en vez de solo debatir las formas y los modelos de gobernanza del agua (público, privado o comunitario; centralista o descentralizada, etcétera), es fundamental analizar las estructuras de poder y los mecanismos operativos detrás de la construcción de la «gobernanza hídrica», y cómo estos se materializan en las formas de reparto actuales.

## CONCLUSIONES

Desde la década de 1990, en muchos países alrededor del mundo se ha producido un acelerado proceso de acumulación —e incluso, de acaparamiento— de derechos de tierras en combinación con la concentración de derechos de uso de agua para fines agrícolas. La concentración de estos recursos estratégicos en manos de un reducido grupo de grandes empresas agroexportadoras e inversionistas en otros sectores económicos tiene como fin asegurar la disponibilidad de agua (de riego) en las tierras, sistemas e infraestructuras adquiridos.

En el Perú se estima que, de esta manera, estas empresas consumen aproximadamente el 25% del volumen total usado en la agricultura regada en la costa. Una considerable parte de las tierras adquiridas por estas empresas se ubican dentro del ámbito de los megaproyectos promovidos por el Estado que (en su fase de diseño, hace décadas) tuvieron por finalidad mejorar el acceso al agua para pequeños y medianos productores. Ahora, las empresas disponen de tierras agrícolas de alta seguridad hídrica y jurídica, muy por encima de la seguridad hídrica de la que goza el inmenso universo de pequeños y medianos usuarios agrícolas.

Vemos, además, que esto a menudo lleva a «drenar y secar» a las comunidades y territorios locales, a conflictos sociales y a degradación ecológica.

Los costos de inversión en infraestructura hidráulica de los megaproyectos han contado con considerables aportes del Estado, por lo que se deduce que ha existido y sigue existiendo un considerable subsidio (desde la sociedad civil, mediante impuestos) hacia las empresas que se adjudicaron tierras en dichas zonas<sup>2</sup>.

Simultáneamente, por las características transnacionales de las cadenas agrocomerciales, la concentración de tierra y agua se expresa en el fenómeno de la exportación del *agua virtual* —el agua necesaria para producir y procesar los productos—. La extracción hídrica y el procesamiento con fines agrícolas por las cadenas de valor transnacionales equivalen a una transferencia gigantesca de recursos hídricos, generalmente de zonas áridas y pobres a centros económicamente poderosos.

El problema, sin embargo, no solo reside en los volúmenes de agua que son concentrados en manos de unos pocos actores. Por ejemplo, haciendo referencia a un sector transnacional no agrícola, la concentración o contaminación de un pequeño flujo de agua por una empresa minera puede tener efectos drásticos inmediatos para la supervivencia de poblaciones que dependen de este flujo para la provisión de agua con fines de consumo doméstico, pecuario y agrícola local.

La fluidez, fluctuación e «invisibilidad» del agua superficial y subterránea añade una gran complejidad a los esfuerzos por comprender y contrarrestar el proceso de la concentración y desposesión del agua. Además, aun cuando a menudo la acumulación de tierras se relaciona con la acumulación del agua, no siempre es una relación directa y proporcional en términos de volúmenes y extensión/superficie. El caso de Ica es ilustrativo, pues grandes empresas han adquirido pozos ajenos a sus fundos sin adquirir las tierras respectivas.

En el caso de la gran mayoría de las familias campesinas en la sierra peruana, un problema notorio es el hecho de que no están registrados o inscritos —y, por lo tanto, no protegidos— sus derechos de uso de agua. Ello, a pesar de que esta región cuenta comparativamente con la mayor parte de usuarios de riego (cf. Gutiérrez-Malaxechebarría *et al.*, 2013; Boelens y Seemann, 2014). La falta

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, según las estimaciones de dos miembros del Congreso Nacional, en 2012 cada hectárea bajo riego ganada en la costa peruana habría sido subsidiada por el Estado por un monto promedio de US\$ 7000/ha o US\$ 15 000/ha, respectivamente. Esto equivaldría a —por ejemplo— un subsidio de entre US\$ 109 000 000 y US\$ 234 000 000 a la empresa Gloria (que también controla a la Corporación Azucarera del Perú S.A.), al haber adquirido 15 600 ha en la reciente subasta de tierras en la irrigación Olmos (*La Revista Agraria*, 137).

de suficiente (re)conocimiento y protección de derechos de agua de muchos agricultores —particularmente en la sierra— constituye un importante factor de vulnerabilidad que afecta la seguridad hídrica de estos grupos sociales.

En el Perú, como en muchos otros países del mundo, la materialización de la justicia social en el control de agua requiere casi necesariamente la presión colectiva desde abajo. Esto último no solo con carácter «local», sino que conecte múltiples escalas de acción y gobernanza del agua como respuesta a las políticas de agua y las estrategias de adversarios poderosos (cf. Bebbington, Humphreys Bebbington y Bury, 2010). Las amenazas a sus territorios y recursos de agua requieren que los colectivos de usuarios se organicen no solo dentro de sus instituciones locales, sino que se articulen con una variedad de escalas para defender sus derechos y perseguir sus objetivos de desarrollo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANA (2015). *Plan Nacional de Recursos Hídricos. Memoria final*. Lima: Autoridad Nacional del Agua.
- Arroyo, Aline y Rutgerd Boelens (eds.) (2013). Aguas robadas. Despojo hídrico y movi-  
lización social. *Justicia Hídrica*. Lima: IEP, Quito: Abya-Yala.
- Bauer, C. (1997). Bringing Water Markets Down to Earth: the Political Economy of  
Water Rights in Chile, 1976-95. *World Development*, 25(5), pp. 639-656. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(96\)00128-3](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(96)00128-3)
- Bebbington, A.; D. Humphreys Bebbington y J. Bury (2010). Federating and defend-  
ing: Water, Territory and Extraction in the Andes. En R. Boelens, D. Getches, A.  
Guevara-Gil (eds.), *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*  
(pp. 307-327). Londres: Earthscan.
- Berge, J. van den (2011). Acumulación y expropiación de los derechos de agua potable  
por parte de las empresas multinacionales. En: R. Boelens, L. Cremers y M.  
Zwarteveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social* (pp.  
155-176). Lima: IEP.
- Boelens, R. (2011). Luchas y defensas escondidas. Pluralismo legal y cultural como una  
práctica de resistencia activa y creativa en la gestión local del agua en los Andes.  
*Anuario de Estudios Americanos* 68(2), 673-703.
- Boelens, R. (2015). *Water, Power and Identity. The Cultural Politics of Water in the  
Andes*. Londres, Washington DC: Routledge/Earthscan.
- Boelens, R. y J. Vos (2012). The danger of naturalizing water policy concepts. Water  
productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water

- trade. *Journal of Agricultural Water Management*, 108, 16-26. <https://doi.org/10.1016/j.agwat.2011.06.013>
- Boelens, R. y J. Vos (2014). Legal Pluralism, Hydraulic Property Creation and Sustainability: The materialized nature of water rights in user-managed systems. *COSUST*, 11, 55-62. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2014.10.001>
- Boelens, R. y M. Seemann (2014). Forced Engagements. Water Security and Local Rights Formalization in Yanque, Colca Valley, Peru. *Human Organization*, 73(1), 1-12. <https://doi.org/10.17730/humo.73.1.d44776822845k515>
- Boelens, R., J. Hoogesteger y M. Baud (2015). Water reform governmentality in Ecuador: neoliberalism, centralization and the restraining of polycentric authority and community rule-making. *Geoforum*, 64, 281-291. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.07.005>
- Budds, J. y L. Hinojosa (2012). Las industrias extractivas y los paisajes hídricos en transición en los países andinos. En E. Isch, R. Boelens y F. Peña (eds.), *Agua, injusticia y conflictos* (pp. 45-62). Cusco: CBC.
- Bueno de Mesquita, M. (2011). Agua, concentración de recursos naturales y los conflictos en el Perú. En R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social* (pp. 179-194). Lima: IEP.
- Burneo, Z. (2011). *El proceso de concentración de la tierra en el Perú*. Lima: CEPES.
- Cárdenas, A. (2012). *La carrera hacia el fondo. Acumulación de agua subterránea por empresas agro-exportadoras en el Valle de Ica*, Perú. Informe de investigación. Justicia Hídrica y Wageningen University, Países Bajos.
- Damonte, G. (2015). Redefiniendo territorios hidrosociales: control hídrico en el valle de Ica, Perú (1993-2013). *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12(76), 109-133. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-76.rthc>
- Duarte-Abadía, Bibiana; Rutgerd Boelens y Tatiana Roa-Avenidaño (2015). Hydro-power, encroachment and the repatterning of hydrosocial territory: The case of Hidrosogamoso in Colombia. *Human Organization*, 74(3), pp. 243-254. <https://doi.org/10.17730/0018-7259-74.3.243>
- Eguren, Lorenzo (2014). *Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación en la costa peruana*. Lima: CEPES.
- Gaybor, A. (2011). Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador. En R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social* (pp. 195-208). Lima: IEP.
- GRAIN (2013). Secando el continente africano: detrás de la acumulación de tierras está la acumulación del agua. En A. Arroyo y R. Boelens, *Aguas robadas* (pp. 25-45). Quito: Abya-Yala.

- Guerrero, P. (2006). *La importancia del Programa de Formalización de Derechos de Uso de Agua —PROFODUA— en la gestión integrada de los recursos hídricos*. VIII Congreso Nacional de Juntas de Usuarios. Cajamarca, Perú.
- Gutiérrez-Malaxechebarría; A. M., Prime, S. y C. Révillion (2013). Irrigated Family Farming Panorama in the Latin-American Highlands. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10 (70), 93-114.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hepworth, N., J. Postigo, B. Güemes y P. Kjell (2010). *Drop by Drop: Understanding the Impacts of the UK's Water Footprint Through a Case Study of Peruvian Asparagus*. Londres: Water Witness International.
- Isch, E., R. Boelens y F. Peña (eds.) (2012). *Agua, injusticia y conflictos*. Cusco: CBC.
- Kay, S. y J. Franco (2012). *The global water grab. A Primer*. Amsterdam: TNI.
- La Revista Agraria*, 107 (2009). Concentración de la tierra. Lima: CEPES.
- La Revista Agraria*, 133 (2011). Límites a la propiedad: importante cambio de política. Lima: CEPES.
- La Revista Agraria*, 137 (2012). ¿Por qué el Estado subsidia a los latifundios? Lima: CEPES.
- La Revista Agraria*, 139 (2012). El secreto del boom del espárrago: la sobre-explotación del agua. Lima: CEPES.
- Lynch, B.D. (2012). Vulnerabilities, competition and rights in a context of climate change toward equitable water governance in Peru's Rio Santa Valley. *Global Environmental Change*, 22(2364-373). <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.02.002>
- Martínez-Alier, J. (2002). *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham, UK y Northampton: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781843765486>
- Oré, M.T. (2011). Las luchas por el agua en el desierto iqueño: el agua subterránea y la reconcentración de tierras y agua. En R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social* (pp. 65-78). Lima: IEP.
- Perreault, Tom (2014). *Minería, agua y justicia social en los Andes: experiencias comparativas de Perú y Bolivia*. Cusco: CBC.
- Rodríguez de Francisco, Jean Carlo y Rutgerd Boelens (2015). Payment for Environmental Services: mobilising an epistemic community to construct dominant policy. *Environmental Politics*, 24(3), 481-500. <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1014658>

- Rodríguez de Francisco, J.C., J. Budds y R. Boelens (2013). Payment for Environmental Services and Unequal Resource Control in Pimampiro, Ecuador. *Society and Natural Resources*, 26(10), 1217-1233. <https://doi.org/10.1080/08941920.2013.825037>
- Saldías, C., R. Boelens, K. Wegerich y S. Speelman (2012). Losing the watershed focus: a look at complex community-managed irrigation systems in Bolivia. *Water International*, 37(7), 744-759. <https://doi.org/10.1080/02508060.2012.733675>
- Sosa, M. (2012). La influencia minera en los Andes peruanos. En E. Isch, R. Boelens y F. Peña (eds.), *Agua, injusticia y conflictos* (pp. 63-80). Cusco: CBC.
- Swyngedouw, E. (2005). Dispossessing H2O: the Contested Terrain of Water Privatization. *Capitalism, Nature, Socialism*, 16(1), 81-98. <https://doi.org/10.1080/1045575052000335384>
- Urteaga, P. (2010). Ingeniería legal, acumulacion por desposesión y derechos colectivos en la gestion del agua. En R. Bustamante (ed.), *Lo colectivo y el agua: entre los derechos y las prácticas* (pp. 51-74). Lima: IEP.
- Vos, H. de, R. Boelens y R. Bustamante (2006). Formal Law and Local Water Control in the Andean Region: A Fiercely Contested Field. *International Journal of Water Resources Development*, 22(1), 37-48. <https://doi.org/10.1080/07900620500405049>
- Yacoub, Cristina, Bibiana Duarte y Rutgerd Boelens (eds.) (2015). *Agua y ecología política. El extractivismo en la agro-exportación, la minería y las hidroeléctricas en Latino América*. Quito: Abya-Yala.
- Zwarteveen, M. y R. Boelens (2014). Defining, researching and struggling for water justice: some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.891168>