

Las *Notas* de la C2A

Agricultura y alimentación en cuestión

Número 8 — Noviembre 2011

GARANTIZAR EL ACCESO AL AGUA A LOS CAMPEVINOS DEL SUR

El agua es un bien esencial y los sectores campesinos del Sur dependen fuertemente del mismo para la producción de alimentos: riego, agua para el ganado, recursos pesqueros. Ahora bien, la competencia por el acceso al agua no deja de aumentar debido al crecimiento demográfico, a la industrialización, a la urbanización y a la evolución de los modos de producción y de consumo. Los conflictos, a veces violentos, entre agricultores, empresas y ciudades en pleno crecimiento son cada día más numerosos en el mundo.

Las primeras víctimas de esta competencia: los campesinos del Sur. Porque son muy a menudo políticamente más débiles que otros usuarios más organizados y poderosos, ellos sufren una doble injusticia, con un acceso al agua siempre más restringido y una expropiación frecuente de sus derechos históricos de acceso al recurso (subterráneo o de superficie). La actualidad testimonia de las dificultades crecientes de los agricultores, criadores y pescadores para acceder al agua.

950 millones de personas padecen hambre en el mundo, tres cuartas partes de ellas en el medio rural. Asimismo, resulta urgente garantizar el derecho esencial del acceso al agua a los campesinos y las campesinas del Sur. Tienen un enorme potencial para responder a los grandes desafíos que son la seguridad alimentaria, el ordenamiento del territorio, la protección de los ecosistemas y de la biodiversidad, el mantenimiento del empleo en las zonas rurales. Garantizarles el acceso al agua constituye un elemento clave para responder a estos desafíos –con un modesto esfuerzo financiero–, pero esto implica una real voluntad política de los Estados y de la ayuda internacional.

Las constataciones

El alto potencial de producción de las agriculturas familiares

La agricultura campesina pluvial y bajo riego puede aportar gran parte de los alimentos suplementarios que la humanidad requiere de aquí a 2050. El principal potencial de incremento de los rendimientos se encuentra en las zonas pluviales, donde viven la mayor parte de las poblaciones rurales más vulnerables. La gestión del agua sigue siendo la clave para tal incremento. Por otra parte, gran parte de las tierras sub-explotadas pueden ser regadas al rehabilitar (a bajo costo) sistemas de riego vetustos.

Un campesinado vulnerable al cambio climático

Los campesinos del Sur se encuentran entre los primeros afectados por los efectos del cambio climático, en particular en las zonas vulnerables áridas y en vías de desertificación. Privarlos de agua, factor de producción indispensable, equivale a quitarles toda capacidad de adaptación a los cambios de regímenes pluviométricos, cada vez más aleatorios o limitados según las regiones. Técnicas sencillas de captación del agua

(drenaje, recolección, almacenamiento) permiten a las poblaciones mantener una actividad de producción y empleos en territorios no obstante frágiles. Ellas deben verse acompañadas de una redefinición de reglas de distribución, de acceso y de uso del recurso en zonas regadas y pastoriles.

No todos los campesinos derrochan el agua!

70% del agua dulce extraída de los ríos y de las napas freáticas lo es para la agricultura. Esta es pues a menudo acusada de ser el mayor despilfarrador mundial de agua. ¿Pero de qué agriculturas se habla? Conviene distinguir los diferentes modelos de producción, porque todos ellos no movilizan los recursos naturales de la misma manera. Restituyen las aguas con una calidad desigualmente degradada. El consumo de agua de un pequeño productor del Sahel que riega su huerto mediante desagüe o achicamiento manual a partir de un pozo no puede compararse al de un productor francés de maíz bajo riego, o incluso al de un empresario agrícola que bombea en las napas profundas de Marrakech para regar tomates.

Los sectores campesinos del mundo poseen destrezas y habilidades tradicionales colectivas e individuales que han sido probadas en materia de gestión sostenible del agua. Esta gestión se hace a menudo a nivel de territorios en los cuales ellos captan, comparten y distribuyen colectivamente el recurso. Recuperando y valorizando las aguas de drenaje, recargando las napas, esta gestión puede servir al conjunto de la colectividad.

Estos saberes y prácticas ganarían en ser más reconocidos y promovidos, frente al modelo agrícola dominante, intensivo en capital y con frecuencia gran consumidor de agua. Por otro lado, la agricultura campesina utiliza a menudo modos de producción más ecológicos y sostenibles, restituyendo aguas de mejor calidad. La agricultura puede así contribuir a preservar este recurso, a condición de apoyar modelos agrícolas adecuados.

El reparto del agua no puede ser dictado por el mercado

En un contexto llamado de “escasez” del agua, las multinacionales del agua y las instituciones internacionales tales como el Banco Mundial, preconizan diversas formas jurídicas de mercantilización y de negociación de los derechos de uso y de acceso al agua. Ellas estipulan que los mecanismos de fijación de los precios por el mercado permiten asignar el agua a su uso más “productivo”. Esta mercantilización del agua beneficia así a los usos que presentan una fuerte rentabilidad económica a corto plazo. Este enfoque es discutible, especialmente en términos de sustentabilidad y de costos sociales.

En el mercado abierto del agua, los sectores campesinos son de hecho marginalizados a raíz de sus capacidades financieras limitadas frente a las agroindustrias, al sector minero o turístico o a las municipalidades. En última instancia, es el conjunto de las sociedades humanas que se ve penalizado por este sistema. Pues los campesinos son los principales

proveedores de alimentos, los mayores generadores de empleos rurales y los garantes esenciales de la biodiversidad.

La Ley del agua en Chile: brechas que se ensanchan...

En Chile, la ley sobre el agua de 1981 puso en práctica derechos de utilización del agua negociables. Estos derechos fundados en la propiedad privada y no en la concesión podían ser negociados como una mercancía. Esta ley apuntaba a realzar el valor del agua y a incitar las inversiones aumentando la eficacia de la utilización del agua por parte de la industria y la agricultura. La reforma permitió por cierto ganar en eficacia, ¿pero a qué precio? La equidad fue sacrificada: la proporción de los derechos pertenecientes al tercio más pobre de los agricultores cayó a más del 40% desde 1981. Los pequeños productores fueron marginalizados y las comunidades indígenas perdieron sus derechos de utilización en provecho de compañías minerasⁱⁱ. La sobreexplotación del agua y la contaminación por las industrias mineras han agotado o vuelto inutilizable el agua de los ríos en ciertos pueblosⁱⁱⁱ.

Ciertos países de América Latina, como Bolivia, Perú o Ecuador, quisieron imitar el modelo chileno, tomado como ejemplo por los pensadores económicos neoliberales. Pero estos sistemas se revelaron excluyentes, ineficaces y contrarios al interés general. Para defender su propio acceso al agua, los movimientos indígenas y campesinos de los países andinos no dejaron de oponerse, con éxito en el curso de los últimos treinta años, a esas tentativas de reforma de las legislaciones sobre el agua.

El recurso sistemático al mercado en nombre de una supuesta “modernización” y de una “economía del agua” no debería pues ser considerado como una solución eficaz y conforme al interés general. El recurso agua es un bien complejo que puede ser compartido según diversas modalidades (mercantiles o no mercantiles) que pueden coexistir, con contribuciones de los agricultores^{iv}. Una regulación por los poderes públicos para la asignación del agua es indispensable porque se trata de un bien común que debe en primer término servir el interés general. Debe ser física y económicamente accesible a todos, sin exclusión.

Defender y garantizar los derechos al agua de los campesinos

Derechos de uso y de acceso al agua deben ser reconocidos

En realidad, los acaparamientos de tierras son también motivados por la captación de flujos hídricos. Frente a la disminución de la cantidad de agua disponible, ciertos países con recursos hídricos limitados, tales como Arabia Saudita han decidido limitar la producción agrícola en su territorio y proceder a inversiones agrícolas en el extranjero. El África, que no moviliza más que el 2% de sus recursos en agua para la agricultura, es un blanco privilegiado para estas inversiones. 45 millones de hectáreas de tierras serían objeto de transacciones en el marco de inversiones agrícolas a gran escala (BM, 2009). Cabe preguntarse cuántos millones de metros cúbicos de agua serán también acaparados, en detrimento de las poblaciones locales y del medioambiente.

Negar los derechos de acceso al agua del campesinado es negar sus medios de subsistencia. Esto contribuye a la desestabilización económica y social de los territorios y puede

poner en tela de juicio la soberanía alimentaria de su país. Es preciso garantizar con urgencia los derechos de los agricultores, ganaderos pastores y pescadores respecto al agua y a la tierra, reconociendo los derechos locales e integrándolos en las legislaciones nacionales.

En Perú, el acaparamiento de tierras rima con el del agua...

Los acaparamientos de tierras se acompañan a menudo de una expropiación de los derechos de uso del agua. La empresa *Maple Ethanol SRL* compró más de 10 000 hectáreas en la región de Piura, al norte del Perú, para la producción de caña de azúcar. Ella se vio atribuir la exclusividad de los derechos de aguas del río Chira, en detrimento de otros usuarios, entre los cuales organizaciones de productores y pequeñas y medianas empresas.

<http://www.coordinationssud.org/Agricultures-familiales-et>

A semejanza del régimen de la tierra, el reconocimiento y la asignación de los derechos en materia de agua deben acompañarse de otras medidas: apoyo técnico y financiamiento de los agricultores, precios remunerativos, reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones campesinas, de las

asociaciones de usuarios del agua, etc. Estas medidas deben ser tomadas en cuenta en los procesos de descentralización.

Un derecho internacional fortalecido

El derecho a una alimentación suficiente y el derecho al agua son parte integrante de los derechos humanos. Su principal fundamento jurídico es el artículo 11 del Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC)^v que reconoce a cada individuo el derecho a un nivel de vida adecuado. En el derecho internacional, varias convenciones han reconocido explícitamente el "derecho al agua"^{vi} pero lo restringen a los usos personales y domésticos. Es el derecho a una alimentación suficiente^{vii} que recubre el

derecho al agua para la agricultura. En 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación general 12 sobre el derecho a una alimentación suficiente. Esta exige que un acceso sostenible a los recursos en agua sea garantizado a la agricultura. El derecho internacional prevé pues no privar a una población de sus propios medios de subsistencia, incluyendo el acceso al agua para la agricultura. Las organizaciones internacionales, los Estados y la sociedad civil deben velar entonces para que los agricultores se beneficien con un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua.

Invertir de forma adecuada e inteligente en el agua agrícola

Promover otra "modernización" de la agricultura pluvial y bajo riego

Los Estados y la cooperación pública internacional (bilateral, multilateral, descentralizada) deberían fortalecer su apoyo a los programas de mejoramiento del acceso al agua por parte de las agriculturas familiares. Se trata de invertir a favor de "otra modernización" de la agricultura, que tome en cuenta los saberes prácticos en materia de gestión (colectiva o individual) del agua: gestión social del agua en riego por gravedad con turnos de agua entre usuarios, gestión de los estanques y de los pozos en zonas desérticas, etc. Para administrar el recurso agua, los pueblos y las comunidades rurales se inventaron instituciones adecuadas. Se trata de mejorar o de adecuar las prácticas existentes de gestión del recurso y de promover formas de gestión equitativas y eficaces. En el Sudeste Asiático, las inversiones deben concentrarse en la mejora de la productividad de las actuales zonas bajo riego.

Apoyar la difusión masiva de técnicas sencillas

Proyectos concretos que promuevan técnicas sencillas:

En el Nordeste brasileño de clima semiárido, las cisternas recuperan el agua pluvial de los techos de las casas y permiten a las familias campesinas almacenar el agua para un uso doméstico y para el riego de huertos caseros. Al norte de Burkina Faso, la práctica del *zaï* (sembrado en agujeros practicados en la tierra) mecanizada gracias a la tracción con asnos o bovinos, permite recuperar suelos muy degradados e incrementar fuertemente los rendimientos de cereales por una mejor infiltración de las aguas de lluvias. En Madagascar, la instalación de una red de artesanos que fabrican sistemas muy simples de riego por goteo con materiales locales, permite a las familias, mediante una inversión módica, regar huertos cultivados para la alimentación familiar y la venta en los mercados.

En todas las regiones de agricultura pluvial del mundo, el desafío es de mejorar las prácticas agrícolas, el mantenimiento de la fertilidad y las capacidades de retención del agua en los suelos, permitiendo una mejor eficiencia del agua en el ecosistema cultivado. Se trata de financiar y promover tecnologías sencillas, poco costosas y ya conocidas de recolección, de distribución y de almacenamiento del agua pluvial (peque-

ñas represas, cisternas individuales, micro-irrigación, etc.). Duplicar las superficies bajo riego en África subsahariana aumentaría su contribución a la oferta alimentaria mundial de del 5 al 11% de aquí a 2050^{viii}. En esta zona, la expansión de las zonas regadas requiere inversiones en infraestructuras.

Inversiones adecuadas a las capacidades de gestión locales

Las infraestructuras hidro-agrícolas deben ser construidas a escalas que permitan una gestión local eficaz y sostenible por parte de las poblaciones. Para que estas inversiones en pequeña y gran irrigación sean sostenibles, los proyectos deben tener en cuenta los modos de gestión tradicionales y ser adecuados a las prácticas locales. Es necesaria una implicación efectiva de los usuarios en su concepción y en su implementación.

Impacto de una desregulación del agua en las Filipinas:

El agua almacenada en el embalse de Angat permite regar 30000 ha de arrozales, proveer electricidad y el 97% del agua potable a la población de Manila. En 1997-98, ante las recomendaciones del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo, el Estado decidió desregular el sector del agua. Privatizó la gestión de esta represa reconsiderando los derechos de agua tradicionalmente atribuidos. La constatación es unívoca: los agricultores cuya producción media se dividió por dos en diez años, se empobrecieron considerablemente y ya no llegan a pagar las tazas por el mantenimiento de los canales.

Competencias antes que el cemento

Las necesarias inversiones en favor del agua agrícola no pueden orientarse sólo en función del financiamiento de infraestructuras. Ellas deben tomar en cuenta las necesidades de formación de los actores y de los encargados de la gestión del agua, en particular los campesinos. Deben también prever apoyos para el fortalecimiento de las asociaciones de usuarios, la "modernización" o la creación de nuevas instituciones multi-actores de gestión del recurso agua. Los campesinos del Sur deben poder apropiarse de esta modernización, con un apoyo de servicios técnicos competentes.

Una necesidad imperativa de competencias en Etiopía: Una evaluación de los proyectos de riego en la región de Oromia en 2006 indica que el 40% de los perímetros bajo riego se hallan sub-explotados, 50% de las tierras de los sistemas están efectivamente regadas, 15 perímetros (o sea 2 112 ha) se hallan abandonados.

Otros estudios sobre la pequeña irrigación demuestran que la falta de competencias y de medios de los servicios técnicos y de interconexión entre éstos y los usuarios constituye un freno mayor para hacer perdurar las estructuras.

Hacia una gestión concertada y democrática del agua

Los estudios de caso realizados en siete países^{ix} demuestran que el campesinado contribuye activamente a la creación o a la adaptación de nuevas instituciones de gestión del agua. Recientemente se han desarrollado modelos innovadores de gestión razonada y equitativa, a través de **procesos de negociación y concertación entre usuarios, a costo reducido y con un beneficio compartido** entre los campesinos y los demás usuarios (ciudad, empresas, usuarios de agua potable).

Las políticas públicas de “modernización” de la gestión del agua deberían apoyarse en estas prácticas, estas instituciones permanentemente modernizadas y estos modelos de gestión concertada. Ellas deberían fortalecer las capacidades de las instituciones tradicionales o recientes de gestión del agua de las agriculturas campesinas del Sur (asociaciones de regantes, de criadores o de pescadores, agrupaciones y colectivos de usuarios, etc.), inspirándose de experiencias pasadas^x. Les hace falta crear las condiciones y los espacios de concertación con los otros usuarios para un reparto equitativo, una gestión eficaz y una protección colectiva del recurso. Por último, deben asegurar la participación de los sectores campesinos y de la sociedad civil en los mecanismos de regulación y de supervisión de los múltiples usos del agua.

Una experiencia exitosa de gestión concertada en Ecuador

En los Andes Centrales de Ecuador, las organizaciones campesinas de regantes, principalmente indígenas, han luchado para hacer valer sus derechos de uso del agua en tierras adquiridas tras la reforma agraria de los años 70-80. Pero los frágiles equilibrios establecidos en cuanto a la distribución del agua están hoy en día en tela de juicio. Actores con intereses tan divergentes como colectividades rurales, la ciudad de Riobamba (capital provincial de 150.000 habitantes), empresas y las mismas familias campesinas, entran en competencia por el acceso al agua, en relaciones de poder todavía muy asimétricas. Desde 2007, varias ONGs acompañan la creación de un dispositivo de concertación que permite a estos actores negociar acuerdos con beneficio recíproco en el campo de la distribución del agua y de su gestión, y poner en común medios técnicos y financieros para una mejor protección. En un contexto político relativo al agua en plena transformación (nuevas instituciones estatales, nueva Ley en debate, etc.), los resultados son prometedores: creación de un comité de cuenca en el que sesionan los representantes de los diferentes usuarios, implementación de un instrumento financiero para acciones de concientización con respecto a la gestión y protección del agua, primicias de acuerdos políticos entre ciudad y usuarios de riego para el reparto del agua, construcción colectiva de un plan de gestión de los recursos hídricos a escala de la cuenca.

ⁱ FAO, *Eau pour l'alimentation. Eau pour la vie. Evaluation globale de la gestion de l'eau en agriculture*, Roma, 2008.

ⁱⁱ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 2006.

ⁱⁱⁱ <http://www.nytimes.com/2009/03/15/world/americas/15chile.html>

^{iv} Ruf, T., Les contradictions de la gestion intégrée des ressources en eau dans l'agriculture irriguée méditerranéenne, *Cahiers Agricoles*, vol.16, n° 4, 2007.

^v PIDESC, <http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm>

^{vi} Las citaciones completas están disponibles en inglés en el sitio: <http://www2.ohchr.org/english/issues/water/lexpert/standards.htm>

^{vii} Comité des DESC, *Observation générale 12. 1999, Le droit à une alimentation suffisante* :

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.1999.5.+CESCR+General+comment+12.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.1999.5.+CESCR+General+comment+12.En?OpenDocument)

^{viii} FAO, 2008.

^{ix} Camboya, Etiopía, Colombia, Filipinas, Malí, Ecuador, Nicaragua.

^x Prey Nup en Camboya con el GRET, Ucurqui en Ecuador con AVSF.

En el marco de su misión de apoyo al trabajo de incidencia colectiva de sus miembros, Coordination SUD ha implementado comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) agrupa a las ONGs de solidaridad internacional que actúan a favor de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, aGter, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, GRET, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique.

El objetivo de la Comisión consiste en coordinar los trabajos realizados por sus participantes, y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de incidencia ante actores sociales y decisores políticos internacionales. Los miembros de la Comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de ámbitos (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED-UNCTAD), e intercambian allí informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La Comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta la organización colectiva en ocasión de los principales eventos institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por: Céline Allaverdian (GRET), Frédéric Apollin (AVSF), Clara Jamart (AGTER), Hatim Issoufaly (CCFD) e Yves Richard (CCFD).



Las Notas de la C2A son realizadas con el apoyo de la AFD.

Los puntos de vista expuestos en este documento en ningún caso representan el punto de vista oficial de la AFD.