

Gestionando conflictos por el agua y cooperación

Aaron T. Wolf

Annika Kramer

Alexander Carius

Geoffrey D. Dabelko

Publicado en: RENNER, Michael; FRENCH, Hilary; ASSADOURIAN, Erik (dir.). *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial. Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*, Barcelona: Icaria; Centro de Investigación para la Paz, 2005, pp. 155-178.

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Tel.: 91 576 32 99 – Fax: 91 577 47 26 – cip@fuhem.es – www.cip.fuhem.es

Gestionando conflictos por el agua y cooperación

*Aaron T. Wolf, Annika Kramer, Alexander
Carius, y Geoffrey D. Dabelko**

Stanley Crawford, antiguo *mayordomo* (responsable de los canales de riego) de una *acequia*** en Nuevo México, escribía acerca de la relación entre dos de los vecinos «que nunca se han llevado bien... el de abajo acusaba habitualmente al que vivía aguas arriba de no dejar correr nunca el agua hasta su finca, y de tirar basura a la corriente en las raras ocasiones en que la dejaba pasar». Este tipo de rivalidades por el agua ha sido fuente de enfrentamientos desde la revolución neolítica, cuando el ser humano se hizo sedentario y comenzó a cultivar sus alimentos, entre 8000 y 6000 años a.C. El lenguaje recuerda estas raíces antiguas: «rivalidad» viene del latín *rivalis*, «dicho de una persona que utiliza el mismo río que otra». Los territorios ribereños —los países o regiones que bordean un mismo río— rivalizan a menudo por las aguas compartidas. Las quejas del vecino mexicano sobre su vecino de aguas arriba se repiten hoy en Siria sobre de Turquía, en Paquistán sobre la India y en Egipto sobre Etiopía.¹

Los conflictos suelen ser extraordinariamente similares, independientemente de la escala geográfica o del nivel de desarrollo económico del país ribereño. Sandra Postel, directora del Proyecto sobre Política Global de Aguas, describe en su obra *Pillars of Sand* este problema. A di-

* Aaron T. Wolf es profesor asociado de Geografía del Departamento de Geociencias de la Universidad del Estado de Oregon y director de la Base de Datos sobre Conflictos Transfronterizos por las Aguas Dulces. Annika Kramer es investigadora y Alexander Carius es director de Adelphi Research en Berlín. Geoffrey D. Dabelko es el director del Proyecto sobre Cambios Ambientales y Seguridad en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington D.C.

** N. T.: *Mayordomo* y *acequia* en castellano y en cursiva en el original inglés.

ferencia de otros recursos consumibles escasos, el agua nutre *todas* las facetas de la sociedad, desde la biología y la economía hasta la estética y la espiritualidad. El agua es parte integral de los ecosistemas, entretrejida con el suelo, el aire, la flora y la fauna. Puesto que el agua fluye, el uso de un río o de un acuífero en un determinado lugar afectará (y se verá afectada por) su utilización en otro punto, distante posiblemente. Dentro de una cuenca todo está interrelacionado: aguas superficiales y subterráneas, calidad y cantidad. La disponibilidad de agua fluctúa tremendamente en el espacio y en el tiempo, complicando más aún su gestión, que habitualmente está fragmentada y sujeta a principios jurídicos vagos, arcanos o contradictorios.²

El agua no puede ser gestionada para una única finalidad: la gestión de las aguas debe estar al servicio de múltiples necesidades, armonizando intereses que compiten por los recursos hídricos. Estos intereses —vivienda, agricultura, empresas hidroeléctricas, actividades de recreo y ecosistemas— son a menudo contrapuestos dentro de un mismo país, y la probabilidad de que se encuentre una solución aceptable para todos suele ser inversamente proporcional al número de interesados. Si a este cúmulo de intereses añadimos unas fronteras internacionales, la posibilidad de acuerdo se hace aún más lejana. A falta de una solución aceptable para todos, las partes pueden enzarzarse en enfrentamientos entre sí o con las autoridades estatales, e incluso en conflictos armados. Los conflictos relacionados con el agua han de contemplarse en un contexto político, étnico y religioso más amplio. El agua nunca es la causa única —y rara vez la más importante— de un enfrentamiento. Pero puede exacerbar tensiones existentes y por tanto ha de considerarse en un contexto más amplio de conflicto y paz.

Desde el Oriente Medio hasta Nuevo México, los problemas son siempre los mismos. Sin embargo, lo mismo puede decirse de muchas de las soluciones. El ingenio humano ha desarrollado diversas maneras de afrontar la escasez de agua y de cooperar en la gestión de los recursos hídricos. De hecho, entre 1945 y 1999, los estados ribereños han colaborado numerosas veces en cuestiones relacionadas con el agua: en más de dos ocasiones por cada episodio conflictivo. Por otra parte, el agua ha contribuido de forma muy positiva a fortalecer la confianza, a desarrollar relaciones de cooperación y a evitar enfrentamientos, incluso en cuencas particularmente conflictivas. En algunos casos, el agua establece una de las escasas vías de diálogo en conflictos bilaterales acalorados. En regiones con inestabilidad política, el agua es parte esencial de las negociaciones sobre desarrollo regional, que sirven en la práctica de estrategia de prevención de conflictos.³

Las cuestiones claves

Aunque las controversias relacionadas con el agua pueden esconder numerosas razones, como luchas de poder e intereses de sectores en desarrollo que compiten por el recurso, todas las disputas por el agua pueden atribuirse a una o a varias de estas tres cuestiones: cantidad, calidad y disponibilidad. (Ver tabla 5-1.)⁴

La razón más evidente de cualquier conflicto relacionado con el agua es la competencia por un suministro limitado. La posibilidad de que la asignación de caudales genere tensiones aumenta cuando el recurso hídrico es escaso. Pero incluso cuando la presión sobre el recurso es limitada, su asignación a determinados usos y a distintos usuarios puede ser muy conflictiva. A medida que la población toma mayor conciencia de la importancia de las cuestiones ambientales y del valor económico de los ecosistemas reclama también que el agua beneficie al medio ambiente, fuente de subsistencia para muchas personas.

Otra de las cuestiones conflictivas es la calidad de las aguas. Su contaminación por aguas residuales o por pesticidas, o un nivel excesivo de sales, de nutrientes o de sólidos en suspensión, hace que no sea apta para beber, para la industria y algunas veces para la agricultura. Unas aguas insalubres pueden suponer riesgos muy graves para la salud humana y el ecosistema. El deterioro de la calidad del agua puede convertirse, por tanto, en motivo de conflicto entre los que lo han provocado y los afectados. Por otra parte, los problemas de calidad del agua pueden desencadenar protestas públicas cuando afectan al medio ambiente o a la subsistencia de las personas. La calidad del agua está relacionada muy estrechamente con la cantidad: si el volumen de agua disminuye, la contaminación se concentra, mientras que un caudal excesivo, como en las inundaciones, puede provocar problemas de contaminación al desbordarse las aguas residuales.

El caudal de agua disponible en un momento determinado es también importante por muchas razones. Es frecuente que la regulación de los embalses sea conflictiva pues, por ejemplo, los usuarios en la cuenca alta pueden querer verter el agua embalsada durante el invierno para producción hidroeléctrica, mientras que aguas abajo los agricultores pueden necesitar el agua para riego durante el verano. Las variaciones de caudal a lo largo del año son vitales además para el mantenimiento de ecosistemas de agua dulce que requieren una inundación estacional.

Calidad, cantidad y disponibilidad de agua a lo largo del año pueden originar conflictos de intereses a muchas escalas geográficas, pero

Tabla 5-1. Ejemplos seleccionados de conflictos relacionados con las aguas

Localidad	Principal problema	Observaciones
Río Cauveri	Cantidad	El conflicto del río Cauveri, en la India, surgió tras la asignación de caudales al Estado de Tamil Nadu, que utilizaba las aguas del río para riego, y al Estado de Karnataka, aguas arriba, que quería incrementar la superficie en regadío. Las partes no aceptaron la adjudicación dictaminada por un tribunal, y se originaron enfrentamientos violentos y muertes a lo largo del río.
Río Okavango	Cantidad	En la cuenca del río Okavango, la demanda de agua por parte de Botswana, para mantener el delta y una industria turística muy lucrativa, genera enfrentamientos con Namibia, aguas arriba, que quiere canalizar las aguas a su paso por la Franja de Caprivi para abastecer de agua potable a la capital.
Río Mekong	Cantidad	A raíz de la construcción de la presa de Pak Mum, en Tailandia, la drástica reducción de las pesquerías y otros problemas de subsistencia afectaron a más de 25.000 personas. Las comunidades afectadas luchan por obtener compensaciones desde que se terminaron las obras en 1994.
Río Incomati	Calidad y cantidad	Las presas sobre el río Incomati en el sur de África redujeron los caudales e incrementaron el nivel de salinidad del estuario del río en Mozambique, alterando el ecosistema y provocando la desaparición de plantas que no toleran la salinidad y de animales importantes para el sustento de la población.
Río Rhin	Calidad	El frecuente dragado del puerto de Rotterdam para eliminar los lodos contaminados depositados por el río Rhin provocaba costes enormes y desavenencias sobre compensaciones y responsabilidades entre los usuarios de las aguas. En este caso las negociaciones alcanzaron una solución pacífica, pero, en las zonas que carecen del marco para resolución de conflictos del Rhin, los problemas de colmatación pueden llevar a enfrentamientos entre zonas de la cuenca alta y de la desembocadura, como ocurre en la cuenca del río Lempa, en América Central.

Syr Darya	Disponibilidad	Las relaciones entre Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistán —estados ribereños, todos ellos, del Syr Darya, uno de los tributarios principales del Mar de Aral, en vías de desecación— son ejemplo de los problemas ocasionados por la falta de planificación del suministro. En tiempos de la Unión Soviética, el aprovechamiento hidroeléctrico del río en Kirguizistán, para generar calor en invierno, estaba en equilibrio con el suministro de aguas para regadío de Uzbekistán y Kazajistán, aguas abajo, en primavera y en verano. Pero hoy las partes son reticentes a acatar los recientes acuerdos por los que la cuenca alta, a cambio de fuentes alternativas de calor (gas natural, carbón y gasoil), renuncia al aprovechamiento de las aguas para regadío, incumpliendo esporádicamente los acuerdos.
-----------	----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FUENTE: Ver nota nº 4 al final.

la dinámica es distinta según sea el ámbito internacional, nacional o local. (Ver tabla 5-2.) La clave para comprender —y evitar— estos conflictos, independientemente de que se refieran a calidad, cantidad o disponibilidad del agua y que tengan un ámbito internacional, nacional o local, está en las instituciones establecidas para gestionar los recursos hídricos.

Cuencas internacionales

Las cuencas internacionales que afectan al territorio de dos o más países ocupan el 45,3% de la superficie de la Tierra, albergan alrededor del 40% de la población mundial y representan, aproximadamente, el 60% del caudal total de los ríos del mundo. Y su número va en aumento. En 1978, la relación de cuencas internacionales de las Naciones Unidas incluía 214. El número de cuencas catalogadas ha aumentado en la actualidad a 263, debido, sobre todo, a la «internacionalización» de las cuencas por cambios políticos, como el desmembramiento de la Unión Soviética y de las repúblicas balcánicas, así como a los avances cartográficos.⁵

Sorprendentemente, superficies muy extensas de 145 países forman parte de cuencas internacionales, y el territorio de 33 países se encuen-

Tabla 5-2. Dinámicas de los conflictos en los diferentes ámbitos

Ámbito geográfico	Características
Internacional	<p>Conflictos entre países ribereños por aguas fronterizas.</p> <p>La violencia es mínima, pero las tensiones entre las partes en litigio pueden envenenar sus relaciones políticas y tener difícil solución, resultando en una gestión de las aguas ineficaz y en descuido de los ecosistemas.</p> <p>Es extenso y rico el historial de resolución de conflictos y el desarrollo de instituciones con gran capacidad de adaptación.</p>
Nacional	<p>Conflictos entre unidades políticas de ámbito infranacional, como provincias, grupos étnicos, religiosos o sectores económicos.</p> <p>El potencial de violencia es mayor que en conflictos internacionales.</p> <p>La intervención por parte de instituciones internacionales es más complicada, por razones de soberanía nacional.</p>
Local (indirectos)	<p>La pérdida de recursos básicos para subsistir, debido a la falta de agua de riego o a la desaparición de ecosistemas de agua dulce, desestabilizar una comarca, provocando el éxodo a ciudades o países próximos.</p> <p>La inestabilidad local puede desestabilizar las regiones.</p> <p>La lucha contra la pobreza implica una mejora de las cuestiones de seguridad</p>

tra casi íntegramente dentro de estas cuencas. El número de países que comparten cuencas internacionales ilustra claramente este alto grado de interdependencia. (Ver tabla 5-3.) No es difícil imaginar los dilemas que se plantean en cuencas como la del Danubio, compartida por 17 países, o la del Nilo, por 10 países.⁶

El gran número de ríos compartidos y la creciente escasez de agua para una población en aumento ha llevado a muchos políticos y titulares de prensa a proclamar un futuro de «guerras del agua». En 1995, el vicepresidente del Banco Mundial, Ismael Serageldin, afirmaba, por ejemplo, que «las guerras del próximo siglo serán por el agua». Estas advertencias generalmente aluden al árido y hostil Oriente Medio, donde la lucha por este recurso precioso ha movilizó ejércitos y provocado enfrentamientos armados. Teorías muy elaboradas sobre el mal llama-

Tabla 5-3. Número de países que comparten cuencas internacionales

Número de países	Cuencas internacionales
3	Asi (Orontes), Awash, Cavally, Cestos, Chiloango, Dniéper, Dniéster, Drin, Ebro, Esequibo, Gambia, Garona, Gash, Geba, Har Us Nur, Hari (Harirud), Helmand, Hondo, Ili (Kunes He), Incomati, Irrawaddy, Juba-Shibeli, Kemi, Lago Prespa, Lagos Titicaca-Poopó, Lempa, Maputo, Maritsa, Maroni, Moa, Neretva, Ntem, Ob, Oueme, Pasvik, Ródano, Rojo (Song Hong), Ruvuma, Salween, Schelde, Sena, St. John, Sulak, Torne (Tornealven), Tumen, Umbeluzi, Vardar, Volga y Zapaleri.
4	Amur, Daugava, Elba, Indo, Komoe, Lago Turkana, Limpopo, Humedal de Lotagipi, Narva, Oder (Odra), Ogooué, Okavango, Orange, Po, Pu-Lun-T'ó, Senegal y Struma.
5	La Plata, Neman y Vístula (Wista).
6	Mar de Aral, Ganges-Brahmaputra-Meghna, Jordán, Kura-Araks, Mekong, Tarim, Tigris y Éufrates (Shatt al Arab) y Volta.
8	Amazonas y Lago Chad.
9	Rin y Zambeze.
10	Nilo.
11	Congo y Níger.
17	Danubio.

Fuente: ver nota nº 6 al final.

do «imperativo hidrológico» citan el agua como principal motivación de estrategias militares y de conquistas territoriales, en particular en el conflicto armado entre árabes e israelíes.⁷

El problema de esta teoría es la falta de evidencias que la sustenten. En 1951-1953, y de nuevo en 1964-1966, hubo enfrentamientos armados entre Israel y Siria por el proyecto sirio de trasvasar el río Jordán, pero la contienda final —un asalto en el que se utilizaron tanques y aviones— paralizó las obras y acabó con las hostilidades entre ambos estados. Sin embargo, la guerra de 1967 estalló casi un año después. En la estrategia militar de posteriores conflictos armados entre árabes e israelíes (incluyendo las guerras de 1967, 1973 y 1982) el agua ha tenido una repercusión mínima—si es que alguna. No obstante, la cues-

tión del agua subyace en muchas de las tensiones políticas y ha sido uno de los asuntos más difíciles de tratar en posteriores negociaciones.

En resumidas cuentas, aunque el motivo de las guerras no haya sido el agua, la falta de acuerdo sobre su reparto sí ha sido un impedimento para la paz.⁸

Desde que en 2500 a.C. las ciudades-Estado de Lagash y Umma lucharon entre sí por la cuenca del Tigris y del Eufrates, ningún Estado ha declarado una guerra por los recursos hídricos, si bien el suministro de agua y las infraestructuras hidrológicas han constituido frecuentemente instrumentos y objetivos militares. Más bien al contrario, según la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre los años 805 y 1984 se firmaron en el mundo 3.600 tratados sobre las aguas. Aunque la mayoría de los acuerdos se referían a temas relacionados con la navegación, un número creciente ha empezado a abordar cuestiones de gestión del agua, incluyendo control de inundaciones, proyectos de energía hidráulica o asignaciones de caudales en cuencas internacionales. Desde 1820 se han firmado más de 400 tratados sobre el agua u otros acuerdos relacionados con los recursos hídricos, y más de la mitad de ellos se han sellado en los últimos 50 años.⁹

Investigadores de la Universidad de Oregón han reunido en una base de datos todas las interacciones registradas entre dos o más países relacionadas con el agua —tanto conflictivas como de colaboración. En su análisis de los datos destacan cuatro descubrimientos clave.¹⁰

1º. La incidencia de conflictos graves en las cuencas internacionales es infinitamente menor al índice de colaboración entre las partes, a pesar del potencial desacuerdo en estas cuencas. En los últimos 50 años sólo se han registrado 37 conflictos graves (con enfrentamientos violentos), de los cuales 30 ocurrieron entre Israel y sus países vecinos. Fuera de Oriente Medio sólo se han registrado cinco casos de enfrentamientos graves, mientras que durante este período se han negociado y firmado 157 tratados. La cooperación también pesa más en el total de incidentes entre naciones relacionados con el agua: 507 enfrentamientos conflictivos frente a 1.228 episodios en los que prevaleció la cooperación, lo que implica que el uso de la violencia en conflictos por el agua ni es racional, desde un punto de vista estratégico, ni es eficaz, en términos hidrológicos, ni es viable económicamente.¹¹

2º. A pesar de la retórica encendida de algunos políticos —la mayor parte de las veces dirigida a sus votantes y no a sus enemigos— casi todas las acciones emprendidas para solventar problemas relacionados con el agua son moderadas. De todos los episodios, el 43% se

clasificarían en una banda situada entre apoyo verbal moderado y hostilidad verbal moderada. Si ampliamos la clasificación al siguiente nivel —apoyo verbal oficial y hostilidad verbal oficial—, los episodios que no van más allá de las palabras son un 62% del total. Por tanto, las dos terceras partes de los enfrentamientos son sólo verbales y más de las dos terceras partes ni siquiera están sancionados oficialmente.¹²

3º. Hay más ejemplos de colaboración que de conflictos entre las partes. Los episodios en los que han colaborado los países se refieren a cuestiones muy diversas, incluyendo calidad de las aguas, caudal, desarrollo económico, producción de energía hidroeléctrica y gestión conjunta. Por el contrario, casi el 90% de los episodios conflictivos están relacionados con temas de caudal e infraestructuras. Casi todos los enfrentamientos militares prolongados (los casos de conflicto más extremos) se encuadran también en estas dos categorías.¹³

4º. Aunque no genere violencia, el agua puede actuar tanto como factor de crispación como de colaboración. Cuando actúa como factor crispante, el agua puede agriar unas buenas relaciones y empeorar las malas. Sin embargo, y a pesar de la complejidad de su gestión, las aguas internacionales pueden actuar como factor de cooperación en cuencas con instituciones relativamente fuertes.

La historia demuestra que los enfrentamientos internacionales por las aguas son resueltos incluso entre enemigos, aunque paralelamente estallen conflictos por otras cuestiones. Algunos de los enemigos declarados más enconados han negociado acuerdos sobre las aguas o lo están haciendo, y han creado instituciones que demuestran con frecuencia una gran elasticidad, incluso en momentos de tensión entre las partes.

El Comité del Mekong, por ejemplo, establecido en 1957 por los gobiernos de Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam como agencia intergubernamental, continuó intercambiando datos e información sobre el desarrollo de los recursos hídricos durante toda la guerra de Vietnam. Israel y Jordania han celebrado reuniones informales secretas sobre la gestión del río Jordán desde las fracasadas negociaciones de Johnston en 1953-55, a pesar de estar en guerra desde la independencia de Israel en 1948 hasta el tratado de 1994. (Ver cuadro 5.1.) La Comisión del río Indo sobrevivió a dos guerras importantes entre India y Paquistán. Y los 10 países ribereños de la cuenca del Nilo están actualmente negociando iniciativas de colaboración para su desarrollo al máximo nivel, a pesar de las encendidas retóricas sobre «guerras del agua» entre los estados de la cabecera y los de aguas abajo.¹⁴

En el sur de África se firmaron varios acuerdos sobre cuencas hidrográficas en los años setenta y ochenta, estando la región enzarzada

Cuadro 5-1. Aguas compartidas por Israel, Jordania y Palestina

La región con mayor escasez de agua del mundo es Oriente Medio. El déficit hídrico es particularmente alarmante en la cuenca del río Jordán y en los acuíferos adyacentes de Cisjordania, donde confluyen las demandas de agua israelíes, palestinas y jordanas. En Gaza y Cisjordania, la disponibilidad anual de agua está muy por debajo de los 100 metros cúbicos por persona, mientras que Israel dispone de menos de 300 y Jordania de alrededor de 100. Generalmente, se considera que un país sufre escasez cuando la disponibilidad anual de agua baja de los 1.000 metros cúbicos por persona.

El crecimiento de la población, como resultado de unos índices de natalidad elevados entre los palestinos y los jordanos y de la inmigración a Israel, está generando una presión muy grave sobre unos recursos hídricos ya escasos, elevando el riesgo de conflictos relacionados con el agua. La cantidad de agua asignada a los israelíes asentados en Cisjordania es mayor que la que reciben los palestinos, complicando aún más la situación.

A pesar del temor a una ola de violencia relacionada con el agua, Israel ha mantenido una cooperación básica con Jordania y con los palestinos en cuanto se refiere a recursos hídricos compartidos, incluso tras el inicio de la segunda *intifada*, en septiembre 2000. La colaboración de bajo nivel entre Israel y Jordania en cuestiones del agua —bajo los auspicios de las Naciones Unidas— data de principios de los años cincuenta, a pesar de que formalmente ambos países estuvieran en guerra. Esta relación ayudó a crear un clima de confianza y a establecer conjuntamente una serie de reglas y de normas, formalizadas posteriormente en los acuerdos de paz entre Israel y Jordania en 1994. El acuerdo estipulaba la creación de una Comisión Conjunta de Aguas para la coordinación y resolución de problemas, que ha ayudado a resolver desavenencias sobre la asignación del agua.

Los temas de aguas entre israelíes y palestinos, como protección de los recursos hídricos y aguas residuales, están regulados por un acuerdo provisional de 1995. La Comisión Conjunta de Aguas y sus subcomisiones han seguido reuniéndose a pesar de la violencia de los últimos años. Para los palestinos, los acuerdos existentes son poco satisfactorios, tanto desde el punto de vista de derechos como de disponibilidad de agua. Las conversaciones para llegar a un acuerdo forman parte del proceso negociador y, dada la situación de estancamiento político y la violencia actual, no es probable que concluyan en un futuro próximo. No obstante, israelíes y palestinos coinciden en que es indispensable establecer una cooperación sobre los recursos hídricos compartidos.

De este caso se pueden extraer dos recomendaciones. Primero, que la cooperación en temas de aguas está relacionada de forma íntima con la política —un proceso enormemente complejo en el que influyen factores internos e internacionales. Cuando las instituciones donantes no analizan minuciosamente el contexto político, lo más probable es que no entiendan cómo el agua se subordina algunas veces a otras prioridades políticas más importantes y cómo es utilizada políticamente.

Segundo, las agencias donantes e instituciones internacionales pueden jugar un papel importante en la resolución de conflictos, siempre y cuando estén dispuestas a

proporcionar apoyo a muy largo plazo para la cooperación en temas de recursos hídricos compartidos. Generalmente, los donantes quieren ver resultados tangibles en un plazo relativamente corto. Es fundamental, sin embargo, entender que el proceso conlleva riesgos, que algunos contratiempos son inevitables y que es improbable que el éxito se materialice rápidamente. Los donantes deberán comprometerse a financiar el «proceso», apoyando no un proyecto de 2 a 4 años sino todo un programa, que puede prolongarse de 10 a 25 años. En el caso de Israel y Jordania, la Organización de Naciones Unidas para la Supervisión de Treguas jugó un papel fundamental, que ofreció cobertura a las conversaciones de coordinación sobre aguas a pesar de la inexistencia de un acuerdo de paz.

Aunque es muy probable que surjan en el futuro nuevos conflictos de intereses relacionados con los recursos hídricos de la cuenca del río Jordán, la gestión de las aguas brinda una oportunidad —con apoyos adecuados— a una más amplia cooperación en esta atormentada región del planeta.

Anders Jägerskog
Grupo de Expertos en Cuestiones de Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores, Suecia

Fuente: Ver nota nº 14. Las opiniones expresadas son del autor, no del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia.

en una serie de guerras locales (como la «guerra del pueblo» en Sudáfrica y guerras civiles en Mozambique y Angola). Aunque las negociaciones fueron complejas, los acuerdos constituyeron uno de los raros momentos de colaboración pacífica entre muchos de estos países. Ahora que han concluido la mayoría de las guerras y la época del *apartheid*, el agua es uno de los pilares básicos de colaboración en la región. De hecho, el Protocolo sobre Sistemas Fluviales Compartidos de 1995 fue el primer acuerdo firmado en el seno de la Comunidad del Sur de África para el Desarrollo. Los países ribereños son capaces de soportar negociaciones duras e interminables con tal de beneficiarse del aprovechamiento conjunto de los recursos hídricos. Algunos investigadores han llegado a la conclusión de que el agua es uno de los elementos más interesantes y fructíferos para construir la paz. (Ver capítulo 8.)¹⁵

Si las aguas compartidas no generan conflictos violentos entre las naciones, entonces, ¿dónde está el problema? En la práctica, algunos factores, como el tiempo que transcurre desde que se inicia un conflicto relacionado con el agua hasta que se alcanza un acuerdo, pueden complicar la cuestión y hacer que se enconen las posiciones. Es frecuente

que los países ribereños desarrollen proyectos dentro de su territorio de forma unilateral, para así evitar las complejidades que plantea compartir los recursos hídricos. En un momento determinado uno de los países ribereños (generalmente el más poderoso) puede iniciar un proyecto que afecte al menos a uno de sus vecinos.

Sin unas relaciones o instituciones adecuadas para la resolución de conflictos, una actuación unilateral puede aumentar las tensiones y la inestabilidad regional, tardando años o décadas en resolverse: el tratado del Indo requirió 10 años de negociaciones; el del Ganges 30; y el del Jordán 40. En el tratado de paz de 1994 entre Israel y Jordania, la cuestión del agua fue la última en negociarse —y la más conflictiva—, y fue relegada a las conversaciones finales entre israelíes y palestinos, junto con otras cuestiones difíciles como los refugiados y la situación de Jerusalén. Durante este proceso tan prolongado la calidad y cantidad de agua disponible puede deteriorarse, dañando o incluso destruyendo la salud de la población y de los ecosistemas. El problema se agrava al intensificarse el conflicto: la degradación del ecosistema del bajo Nilo, del bajo Jordán y de los afluentes del mar de Aral son la lamentable consecuencia, en opinión de algunos, de la tozudez e intransigencia humana.¹⁶

Cuando las iniciativas unilaterales de desarrollo provocan tensiones internacionales, la colaboración se hace difícil. Al aumentar la desconfianza entre países ribereños, estallan conflictos y amenazas a lo largo de las fronteras, como se ha visto entre la India y Paquistán o entre Canadá y Estados Unidos. La desconfianza y las tensiones (incluso aunque no acaben en enfrentamientos) pueden entorpecer el desarrollo regional, impidiendo la realización de proyectos conjuntos y de infraestructuras beneficiosas. Una de las fuentes de suministro de agua más importantes, tanto para los israelíes como para los palestinos, es el Acuífero de la Montaña, que está amenazado por su contaminación debido a las aguas residuales no tratadas. El conflicto existente ha impedido que entidades donantes construyan plantas depuradoras en Palestina, lo que ha generado un círculo vicioso en el que la contaminación de las aguas subterráneas acrecienta la escasez de agua, que a su vez encona el conflicto entre Israel y Palestina.¹⁷

Conflictos nacionales

La documentación sobre aguas transfronterizas se refiere con frecuencia a las entidades políticas como si se tratase de bloques homogéneos:

«Canadá opina...» o «Jordania quiere...». Recientemente, los expertos han señalado las limitaciones de este enfoque, mostrando cómo los valores y prioridades de gestión del agua pueden ser diferentes en distintos sectores sociales de un mismo país. De hecho, la historia de enfrentamientos violentos por el agua incluye incidentes entre tribus, distintos usuarios, poblaciones rurales y urbanas, estados y provincias. Algunas investigaciones llegan a sugerir que a medida que se reduce la escala geográfica, la probabilidad e intensidad de la violencia aumenta. En todo el mundo, las cuestiones locales relacionadas con el agua giran en torno a valores fundamentales transmitidos de generación en generación. Es muy posible, por ejemplo, que los regantes, las poblaciones indígenas y los ecologistas consideren el agua como algo unido íntimamente a su forma de vida, cada vez más amenazado por la demanda urbana e hidroeléctrica.¹⁸

Conflictos internos por el agua provocaron enfrentamientos en la India entre los usuarios de la cuenca alta y baja del río Cauvery, y entre los nativos americanos y los colonizadores europeos. En 1934, el Estado de Arizona, un territorio sin acceso al mar, encargó la construcción de una armada (que consistía en un buque ferry) y envió al ejército para paralizar la construcción de un embalse y de un proyecto de trasvase en el río Colorado. Las rivalidades por el agua pueden engendrar también actos de desobediencia civil, sabotaje y protesta violenta. En la provincia china de Shandong, miles de agricultores se enfrentaron a la policía en julio de 2000 porque el gobierno tenía previsto trasvasar a zonas urbanas y a la industria el agua destinada a regadío. Varias personas perdieron la vida en los disturbios. Y en el valle californiano de Owens, los agricultores dinamitaron repetidas veces la conducción de agua para un trasvase hasta Los Angeles entre 1907 y 1913.¹⁹

Una gestión deficiente o poco equitativa de los servicios de agua también puede provocar inestabilidad en el interior de un país. Los conflictos suelen estar relacionados con el abastecimiento a zonas suburbanas o rurales, con la responsabilidad por daños y, sobre todo, con los precios. El Estado es el responsable de suministrar agua potable en casi todos los países. Incluso cuando se transfiere a una compañía privada a través de una concesión, el Estado sigue siendo generalmente responsable del servicio de aguas. En consecuencia, los conflictos relacionados con la gestión del abastecimiento suelen enfrentar a las comunidades con las autoridades estatales. (Ver cuadro 5-2.) La sospecha de corrupción en la administración de los servicios de aguas o del desvío de recursos públicos para beneficio privado probablemente origine protestas.²⁰

Impactos locales

El deterioro de la calidad de las aguas y la disminución del suministro pueden afectar a la salud de las personas y destruir formas de subsistencia que dependen del agua. La agricultura utiliza las dos terceras partes de los recursos hídricos del mundo y es la principal fuente de sustento, especialmente en los países en desarrollo, donde gran parte de la población depende de una agricultura de subsistencia. Según Sandra Postel, la lista de países con fuerte dependencia de agua para el regadío con un suministro cada vez menor incluye ocho que preocupan actualmente en términos de seguridad mundial: Bangladesh, China, Egipto, India, Irán, Iraq, Paquistán, y Uzbekistán. Las restricciones de agua para riego pueden provocar el éxodo a las ciudades de grupos de desempleados descontentos, y contribuir a la inestabilidad política. Las migraciones pueden causar tensiones entre comunidades, especialmente si suponen una mayor presión sobre recursos escasos, mientras que la migración transfronteriza puede agravar las tensiones entre los estados. (Ver capítulo 2.)²¹

Así, los problemas asociados al agua pueden generar inestabilidad local en una comarca, desestabilizando a su vez un país o toda una región. Aun cuando las partes no luchan explícitamente por el agua, ésta contribuye de forma indirecta a generar conflictos internacionales y nacionales. Por ejemplo, durante los 30 años que Israel ocupó la franja de Gaza, la calidad del agua se deterioró de forma constante, la intrusión de aguas salinas inutilizó muchos pozos y las enfermedades asociadas al agua provocaron gran número de víctimas entre los habitantes. La segunda *intifada* se inició en la franja de Gaza en 1987, propagándose con rapidez por todo Cisjordania. Aunque sería simplista afirmar que el deterioro de la calidad del agua fue la causa de la violencia, sin duda exacerbó una situación enrarecida, ya que afectaba a la salud y a la forma de vida de la población.²²

Un análisis de las relaciones entre la India y Bangladesh demuestra que los conflictos internacionales por el agua pueden generar inestabilidad local y exacerbar tensiones internacionales. En los años sesenta, la India construyó una presa en Farakka, desviando aguas del Ganges hasta Calcuta, unos 160 kilómetros al sur, para arrastrar los sedimentos del puerto. La pérdida de caudal del Ganges provocó en Bangladesh un descenso del nivel freático, lo que cerró tramos fluviales a la navegación, aumentó la salinidad, deterioró las pesquerías y amenazó el suministro de agua y la salud pública. Esto obligó a parte de la población a emigrar —irónicamente a la India.²³

Cuadro 5-2. Conflictos por la gestión del servicio de aguas: el caso de Cochabamba

Los problemas de gestión en el suministro del agua pueden generar conflictos violentos, como demostró el estallido de enfrentamientos en Cochabamba, la tercera ciudad más grande de Bolivia, a raíz de la privatización de los servicios públicos de aguas en el año 2000. Cochabamba padecía, desde hace mucho tiempo, escasez de agua y un abastecimiento insuficiente e irregular. El gobierno de Bolivia contrató una concesión de 40 años con el consorcio internacional Aguas del Tunari (AdT), con la esperanza de mejorar los servicios y de ampliar el número de abonados.

La tarifa del agua subió disparatadamente en enero de 2000; algunos hogares se vieron obligados a abonar una parte importante de sus ingresos mensuales por el suministro de agua. Los usuarios consideraron que estaban pagando más por los mismos servicios deficientes y respondieron con huelgas, cortes de carreteras y otras formas de protesta civil que colapsaron la ciudad durante cuatro días en febrero de 2000.

Aunque la subida de las facturas del agua fue el detonante de las protestas, una parte de la población se oponía también a una ley que amenazaba el control público de la red de abastecimiento de aguas en las zonas rurales. La escasez crónica había favorecido el desarrollo de fuentes alternativas de suministro, consolidadas con el paso de los años. Las cooperativas agrícolas habían perforado pozos y establecido un mercado del agua regido por antiguos sistemas de derechos en los municipios rurales del entorno de Cochabamba. Sin embargo, el contrato de concesión otorgaba a AdT el uso exclusivo de los recursos hídricos de Cochabamba, así como los recursos futuros necesarios para abastecer a los usuarios de la ciudad. También concedía al consorcio la exclusiva de los servicios de aguas, obligando a los potenciales usuarios a abonarse a la red. La población rural temía perder sus derechos tradicionales sobre el agua y que AdT pretendiese cobrarles el agua de sus propios pozos.

Los agricultores de los municipios de los alrededores de Cochabamba se unieron a las protestas, que se extendieron a otras zonas de Bolivia. Tras meses de disturbios, en abril de 2000 el gobierno decretó el estado de excepción en todo el país y envió el ejército a Cochabamba. Varios días de enfrentamientos violentos se saldaron con más de 100 heridos y un muerto. Las protestas no cesaron hasta que el gobierno acordó revocar la concesión otorgada a AdT y devolvió al municipio la gestión de los servicios de aguas.

El funcionamiento del servicio de aguas sigue siendo, sin embargo, muy deficiente. En muchos barrios el agua sólo llega de tarde en tarde, y el nivel freático de las aguas del valle sigue descendiendo. Aunque muchos consideran la cancelación de la concesión una victoria para la población, siguen sin resolverse sus problemas de abastecimiento de aguas. Por otra parte, AdT ha presentado una queja contra el gobierno de Bolivia ante el tribunal de comercio del Banco Mundial, el Centro Internacional de Solución de Conflictos sobre Inversiones, con sede en Washington D.C. El consorcio de aguas reclama 25 millones de dólares en compensación por la cancelación del contrato, según el periódico *San Francisco Chronicle*. El caso está pendiente de resolución.

Fuente: Ver nota nº 20 al final.

Aunque no hayan originado «guerras del agua», la escasez de agua dulce sin contaminar y la competencia por los recursos hídricos han generado una inestabilidad política intensa, provocando estallidos de enorme violencia, si bien a escala reducida. La insuficiente disponibilidad de agua es una de las causas más importantes de pérdida de sustento, propiciando conflictos relacionados con la subsistencia de muchas personas. Es improbable que se pueda lograr la protección del medio ambiente, la paz y la estabilidad en un mundo en el que tantas personas viven en condiciones de pobreza extrema.²⁴

Competencia institucional: clave de los conflictos por el agua y la cooperación

Muchos analistas que escriben sobre políticas de aguas, especialmente quienes abordan el tema de los conflictos, dan por sentado que la escasez de un recurso tan básico para las personas conduce a enfrentamientos. Parece natural: cuanta menos agua, más preciada será su posesión y más probable que la gente luche por conseguirla. Investigaciones recientes sobre conflictos transfronterizos relacionados con el agua no revelaron, sin embargo, ningún parámetro físico con significación estadística en este sentido: no hay mayor tendencia a conflictos en los climas áridos que en los húmedos, y la cooperación internacional aumenta en las épocas de sequía. De hecho, ninguna de las variables estudiadas resultó ser causal: las democracias son tan propensas a conflictos como las dictaduras, los países pobres tanto como los ricos, los más densamente poblados tanto como los más deshabitados y los grandes tanto como los pequeños.²⁵

Al analizar con detalle la gestión del agua en los países áridos, investigadores de la Universidad de Oregón comprobaron que la clave del éxito era la competencia institucional. En los países áridos se coopera en temas relacionados con las aguas: para poder vivir en un medio en el que los recursos hídricos son escasos, las personas desarrollan estrategias institucionales —acuerdos formales, grupos de trabajo informales, o relaciones habitualmente amistosas— que les permiten adaptarse a la situación. Los investigadores comprobaron también que dos factores incrementaban la probabilidad de conflicto sensiblemente. En primer lugar, es más probable que se desarrollen conflictos si las condiciones físicas o políticas de la cuenca experimentan cambios muy rápidos, como la construcción de un embalse, un proyecto de regadío o una reorganización territorial. Segundo, el conflicto será más proba-

ble si las instituciones existentes son incapaces de asimilar y de gestionar eficazmente los cambios.²⁶

Las instituciones que administran los recursos hídricos tienen que ser fuertes para poder equilibrar intereses contrapuestos y gestionar la escasez de agua (resultado con frecuencia de una mala gestión anterior), y que puede llegar a convertirse en motivo de desavenencias. Es frecuente que en las cuencas hidrográficas internacionales las instituciones que administran las aguas fracasen en la gestión de los conflictos cuando los derechos y responsabilidades de cada país no están recogidos expresamente en un tratado, ni existen acuerdos o convenios de cooperación.²⁷

No es la falta de agua, sino el modo en que se gobierna y administra, lo que conduce igualmente a posibles conflictos en el ámbito local y nacional. Muchos países necesitan fortalecer sus políticas para regular el uso de las aguas y favorecer una gestión equitativa y sostenible. Las instituciones responsables de la gestión del agua carecen con frecuencia de los medios humanos, técnicos y financieros necesarios para desarrollar planes de gestión amplios y asegurar su cumplimiento, especialmente en los países en desarrollo.

Por otra parte, en muchos países las competencias sobre las aguas están repartidas entre distintas instituciones con responsabilidades en agricultura, pesca, abastecimiento, desarrollo regional, turismo, transporte y conservación del medio ambiente, cuya gestión persigue a menudo objetivos contrapuestos. La administración oficial de las aguas puede también entrar en contradicción con prácticas consuetudinarias, como se demostró en Cochabamba, donde las medidas establecidas en 1999 por la Ley de Servicios de Aguas de Bolivia entraban en conflicto con el uso tradicional de las aguas subterráneas por las asociaciones agrarias.²⁸

En países donde no existe un sistema oficial de concesiones de agua o que carecen de la capacidad administrativa para verificar y exigir su cumplimiento, los usuarios más poderosos pueden menospreciar los derechos tradicionales de las comunidades locales. El riesgo de protestas públicas y de enfrentamientos aumenta si las autoridades no distribuyen las aguas de forma equitativa entre los distintos grupos sociales. En Sudáfrica, el régimen del *apartheid* favorecía a la población blanca en la asignación de los recursos hídricos. Esta «marginación ecológica» agravó el descontento de la población negra y contribuyó a la inestabilidad social que provocó, en última instancia, la caída del régimen.²⁹

Las instituciones también pueden distribuir los costes y los beneficios de forma desigual: los ingresos de los grandes proyectos de infraestructura hidráulicas suelen beneficiar a un reducido número de privile-

giados, mientras que las comunidades locales tienen que hacer frente a sus repercusiones ambientales y sociales, a menudo sin apenas compensación. (Ver cuadro 5-3.)³⁰

Es frecuente que las partes enfrentadas en conflictos relacionados con el agua tengan percepciones muy distintas sobre la legitimidad de sus derechos, la naturaleza técnica del problema, el coste de las soluciones y la asignación de costes entre los interesados. Por tanto, una condición básica para cualquier intento de entendimiento es contar con fuentes de información fiables y aceptables para todas las partes, lo que facilitará la toma de decisiones basadas en una visión compartida de las cuestiones, y favorecerá la confianza mutua.³¹

Una base de datos fidedigna que incluya datos meteorológicos, hidrológicos y socioeconómicos es un instrumento fundamental para una gestión de las aguas razonable y con visión de futuro. Los datos hidrológicos de las cabeceras de los ríos son cruciales para la toma de decisiones aguas abajo. Y en situaciones de emergencia, como las inundaciones, esta información es necesaria para proteger la salud humana y ambiental. Cuando no existe un intercambio de información pueden surgir tensiones entre los distintos usuarios de las aguas. Las disparidades para generar, interpretar y legitimar los datos también pueden provocar desconfianza hacia quienes cuentan con mejores sistemas de información y de apoyo. En las cuencas del río Incomati y del Maputo, el monopolio de los datos, por parte de Sudáfrica, generó tal malestar aguas abajo, en Mozambique, que el Acuerdo de Piggs Peak sobre las cuencas se vino abajo y Mozambique aprovechó la ruptura de negociaciones para desarrollar su propio sistema de información.³²

Cooperando para la gestión del agua

Aunque los vínculos entre conflicto y agua son muchos, y a pesar de que la gestión de las aguas es indisoluble de una serie de intereses contrapuestos, la mayoría de las rivalidades se resuelven de forma pacífica y cooperativa, aun cuando el proceso de negociación es largo. Los mecanismos de gestión cooperativa de las aguas —seguramente el enfoque más avanzado— pueden prever los conflictos y resolver enfrentamientos enconados, a condición de que se cuente con todas las partes implicadas, y de que estas partes dispongan de medios (información, personal con formación adecuada y apoyo financiero) para negociar en condiciones de igualdad. Los mecanismos de gestión cooperativa pueden disminuir el potencial de enfrentamientos:

- proporcionando un foro para negociaciones conjuntas y asegurando así que todos los intereses potencialmente en conflicto sean tenidos en cuenta durante el proceso de toma de decisiones;
- considerando las diferentes perspectivas e intereses para descubrir nuevas opciones de gestión y aportar soluciones ventajosas para todas las partes;
- favoreciendo la aceptación y confianza a través de la colaboración y de la búsqueda conjunta de datos;
- tomando decisiones más aceptables para todas las partes, incluso si no se puede llegar a un consenso.³³

Los mecanismos tradicionales de las propias comunidades, adaptados a las condiciones específicas locales, son los que la comunidad aceptará más fácilmente en el ámbito local. Cabe citar ejemplos como los Comités *Chaffa*, una institución tradicional para la administración de las aguas de las gentes del Borán, en el Cuerno de África, o el Parlamento Arvari, un organismo no oficial para la toma de decisiones y solución de conflictos basado en las costumbres tradicionales de la pequeña comarca del río Arvari, en Rajasthan, en la India. En el ámbito internacional, diversas comisiones de cuencas hidrográficas, con representación de todos los estados ribereños, han participado con éxito en la gestión conjunta de los recursos hídricos. Conseguir la colaboración de todos ha sido un proceso prolongado y costoso, especialmente en las cuencas transfronterizas. Consciente de ello, el Banco Mundial acordó facilitar durante 20 años el proceso de negociación de la Iniciativa Cuenca del Nilo.³⁴

La capacitación —para generar y analizar datos, para desarrollar planes de gestión sostenible de las aguas, para aplicar técnicas de resolución de conflictos, o para promover la participación de interesados— debería estar dirigida a las instituciones responsables de la gestión de las aguas, a las organizaciones no gubernamentales locales, a las asociaciones de usuarios del agua y a los grupos religiosos. En el ámbito internacional, reforzar la habilidad negociadora de las partes menos poderosas implicadas puede ayudar a evitar conflictos. En el ámbito local, fortalecer la capacidad de los excluidos, de los marginados o de los grupos más débiles, para articular y negociar sus intereses, ayuda a implicarlos en una gestión cooperativa de las aguas. El proyecto Cada Río Tiene Su Gente (Every River Has Its People) en la cuenca del Okavango, por ejemplo, pretende aumentar la participación de las comunidades locales y de otras partes interesadas en la toma de decisiones y en la gestión de la cuenca mediante actividades educativas y de formación.³⁵

Cuadro 5-3. Sometiendo los ríos naturales ¿a costa de quién?

Desde la II Guerra Mundial se han construido 45.000 grandes presas, que generan el 20% de la electricidad mundial y suministran agua de riego para la producción de alrededor del 10% de los alimentos del mundo. Sin embargo, los grandes embalses han alterado profundamente la salud, la economía y la cultura de comunidades y naciones enteras, afectando a 40-80 millones de personas cuyas vidas y subsistencia dependían de los valles y riberas de los ríos naturales.

Como las presas se construyen generalmente en el entorno de los antiguos territorios ancestrales de pueblos indígenas, suelen ser las minorías rurales y étnicas, distantes de los centros de poder, quienes pagan al final el precio de estas grandes obras. Planes de desarrollo equivocados, desalojos forzados y reasentamientos con compensaciones inadecuadas generan situaciones y conflictos que amenazan la seguridad individual y los derechos comunales a la cultura, a la autodeterminación, al sustento y a la propia vida.

En Guatemala, el caso de la presa de Chixoy, que produce el 80% de la electricidad del país, es un claro ejemplo de esta dinámica. El proyecto fue planificado y desarrollado por el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) y financiado con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Los planes se aprobaron y se inició la construcción de la presa sin informar a la población local ni contar con estudios amplios sobre los pueblos afectados, ni estudiar formas de compensación y posibilidades de reasentamiento de los 3.400 habitantes, casi todos mayas. En 1978, la dictadura militar de Lucas García declaró zona militarizada el emplazamiento de la presa de Chixoy y la región circundante.

Algunos afectados aceptaron las ofertas de reasentamiento, pero se encontraron con unas viviendas de inferior calidad, unas tierras infértiles y menos terreno de lo prometido. Otros se negaron a abandonar sus tierras e intentaron negociar unas condiciones más justas. Las tensiones se agravaron cuando el gobierno declaró que toda la población que permanecía en la zona era subversiva, confiscó los archivos de las comunidades en los que constaban las promesas de reasentamientos y la propiedad de la tierra, y asesinó a los dirigentes de las comunidades. Tras un segundo golpe militar, en marzo de 1982, el general Ríos Montt inició una política de exterminio de la población maya de Guatemala. Cuando terminó la construcción de la presa y comenzó a llenarse el embalse, los pueblos fueron desalojados a punta de pistola, y se quemaron sus campos y viviendas. Se sucedieron las matanzas, incluso en los pueblos donde se refugiaron los supervivientes. En el pueblo de Río Negro, por ejemplo, la mitad de la población, 487 personas, habían sido asesinadas en septiembre de 1982.

Tras los acuerdos de paz de Oslo, que terminaron en 1994 con la guerra civil de Guatemala, una serie de investigaciones sacaron a la luz las masacres. Una comisión patrocinada por las Naciones Unidas concluía en 1999 que más de 200.000 mayas habían sido asesinados, que se habían cometido numerosos actos de genocidio contra determinadas comunidades, y que el gobierno de Guatemala era responsable del 93% de las violaciones de derechos humanos y de la violencia contra la población civil.

Actualmente, estas cuestiones distan mucho de haberse resuelto actualmente. Al no disponer de una superficie equivalente de tierras agrícolas de calidad y de terrenos para viviendas, gran parte de la población desplazada vive en condiciones de hambre y de extrema pobreza, padeciendo índices muy altos de desnutrición. Las comunidades que no fueron incluidas en los programas de reasentamiento han de luchar contra un cúmulo de problemas. Son frecuentes los vertidos de la presa sin previo aviso, inundando las tierras de cultivo y destruyendo las cosechas, ahogando al ganado y en ocasiones también a las personas. La mayoría de los habitantes de los antiguos pueblos de pescadores, que han perdido su medio de subsistencia, han tenido que emigrar y buscar trabajo como jornaleros. Gran parte de las tierras agrícolas de las comunidades de la cabecera del embalse han quedado bajo las aguas, y sus accesos a otras tierras, a las vías de comunicación y a los mercados regionales han quedado cortados. No existe ningún mecanismo que permita canalizar las quejas de los afectados y negociar posibles ayudas.

Las comunidades afectadas por la presa de Chixoy se han reunido para discutir sus problemas y establecer estrategias comunes, han testificado ante las comisiones de investigación y están intentando demostrar el impacto de la presa, con ayuda de abogados nacionales e internacionales. En septiembre de 2004, unos 500 campesinos mayas tomaron la presa, amenazando con cortar el suministro eléctrico si no se les compensaba por las tierras y vidas humanas perdidas.

En un número creciente de casos, los esfuerzos de la población afectada por las presas para documentar sus experiencias y protestar por los daños, perjuicios y pérdidas sufridas han tenido éxito, consiguiendo remediarlos en cierta medida. En Tailandia, donde la presa de Pak Mun destruyó las pesquerías y el medio de vida de decenas de miles de personas, una década de protestas han llevado al gobierno a vaciar temporalmente el embalse. La población afectada ha llevado a cabo un estudio sobre las repercusiones de la presa en su forma de vida y en el ecosistema del río Mun, comprobando el regreso de 156 especies de peces al abrirse las compuertas y recuperarse el río, con la consiguiente revitalización de la economía pesquera y de la vida de los pueblos. Estos estudios han influido enormemente en la decisión del gobierno para que la presa funcione sólo de forma estacional.

En una segunda presa sobre el río Mun, la de Rasi Salai, los desplazados por el embalse establecieron en 1999 un *pueblo protesta*, negándose a abandonarlo a pesar de que la subida de las aguas anegaba el lugar. Su protesta no violenta y su decisión de afrontar el riesgo inminente de ahogarse provocó una respuesta de la opinión pública del país. En julio de 2000, las compuertas de la presa de Rasi Salai se abrieron para permitir la recuperación del ecosistema y evaluar su impacto ambiental. Estas compuertas siguen abiertas hasta hoy.

Mediante la demostración de numerosos fallos en la evaluación de los derechos y recursos afectados, las comunidades damnificadas por las presas han sido las primeras en cuestionar los criterios sobre los que se basan las decisiones sobre desarrollo, y han demandado responsabilidades a las instituciones. Sus exigencias de indemnización no se limitan a un mero clamor reclamando una compensación. Demandan una rectificación significativa, que implica que el consentimiento previo, libre e informado de la población local sea un requisito imprescindible para aprobar la financiación o el inicio de las obras de una presa; que en la evaluación y planifi-

cación científica participen miembros de las comunidades afectadas en condiciones de igualdad; que los gobiernos y las entidades que financian la obra respeten los derechos de los pueblos a la autodeterminación —incluyendo su derecho a decir NO—, y que no se financien nuevos proyectos hasta que no se aborden los problemas aún sin solucionar de otros ya ejecutados.

Barbara Rose Johnston
Centro de Ecología Política, Santa Cruz, California

Fuente: Ver nota nº 30 al final.

Para evitar conflictos graves, es preciso informar o consultar expresamente a todas las partes interesadas, como los estados y las comunidades de la cuenca antes de adoptar cualquier decisión. El proceso de identificación de las partes interesadas y de sus posiciones es crucial para valorar, y por tanto para gestionar, el riesgo de conflicto. Sin una participación pública amplia y regular, la población puede rechazar propuestas de infraestructura hidrológica. Por ejemplo, la decisión de contruir la presa de Hainburg, en el río Danubio, se dio a conocer en 1983 tras una fase de información pública con participación muy limitada. El emplazamiento fue ocupado por grupos ecologistas y otros movimientos sociales que, apoyados por la opinión pública, consiguieron paralizar la construcción de la presa. El paraje ha sido declarado, posteriormente, parque nacional.³⁶

La gestión cooperativa del agua es un desafío que requiere tiempo y un cierto compromiso. No siempre es posible una participación importante de las partes interesadas; puede que en algunos casos ni siquiera sea aconsejable. Independientemente del nivel de gestión del agua, si el enfrentamiento es demasiado grave y demasiado grandes las disparidades, es probable que las partes en conflicto no lleguen a un consenso y puede que incluso se nieguen a participar en actividades de gestión cooperativa. En estos casos, son necesarias medidas que mejoren la confianza y el consenso, como actividades formativas o búsqueda conjunta de información, lo que favorecerá una toma de decisiones cooperativa.

La solución de conflictos que implican a un tercero, a través de la mediación, la conciliación y el arbitraje, son de gran ayuda cuando hay

enfrentamiento por la gestión de los recursos hídricos. Personas cercanas, como los ancianos y las mujeres, o la intervención de expertos en agua han tenido éxito para iniciar procesos de cooperación cuando no era posible reunir a las partes enfrentadas. En Kenia, por ejemplo, donde el acceso al agua era una de las cuestiones conflictivas, la Iniciativa Wajir por la Paz, liderada por mujeres, ayudó a mitigar los enfrentamientos violentos entre ganaderos rivales. En ciertos casos muy conflictivos, como el de la cuenca del Nilo, un «modelo piramidal» que busca el consenso entre representantes a muy alto nivel antes de promover un proceso más participativo, ha conseguido ciertos logros para desarrollar una visión común sobre la gestión de la cuenca. La integración eficaz de la participación pública es ahora el principal desafío para aplicar este proceso de negociación, iniciado en las altas instancias.³⁷

La gestión del agua es, por definición, gestión de conflictos. A pesar de la tecnología casi mágica del siglo XXI —modelos dinámicos, sensores remotos, sistemas de información geográfica, desalinizadoras, biotecnología o gestión de la demanda— y de la incipiente preocupación por la globalización y la privatización, el motivo de muchas disputas por el agua sigue siendo hoy poco más que la apertura de una compuerta para desviar caudales de una acequia o las basuras arrastradas por la corriente. Sin embargo, en la solución de conflictos relacionados con el agua es preciso considerar que el agua no es un simple recurso ambiental, sino que normalmente tiene otras dimensiones, como la seguridad nacional o su consideración de don de la naturaleza o referente para la sociedad local. Por tanto, los conflictos van más allá de «simples» luchas por el suministro de un recurso; se trata de desavenencias sobre actitudes, significados y contextos enfrentados.

Nada garantiza, obviamente, que el futuro se parezca al pasado; el mundo de las aguas y de los conflictos está cambiando lenta pero constantemente. Una proporción sin precedentes de la población carece de acceso a un suministro de agua seguro y estable. A medida que aumenta la explotación de los recursos hídricos del mundo, la calidad empieza a ser un problema más serio que la cantidad, y el consumo pasa a depender de fuentes de suministro nuevas, como los acuíferos fósiles, la recuperación de las aguas residuales y los trasvases entre cuencas. Los conflictos también están cambiando, azuzados por presiones internas o locales o, menos evidentemente, por la pobreza y la inestabilidad. Los enfrentamientos de mañana por el agua puede que sean muy diferentes a los que conocemos hoy.

El agua constituye, por otra parte, una vía interesante para propiciar la confianza, la cooperación y posiblemente también para evitar

enfrentamientos, incluso en cuencas particularmente conflictivas. El agua proporciona, en algunos casos, oportunidades de diálogo que pueden ayudar a sortear escollos en conflictos bilaterales enconados. En regiones con un alto grado de inestabilidad política, el agua es a menudo fundamental para negociaciones sobre desarrollo regional, que sirven, de hecho, de estrategia de prevención de conflictos. La cooperación ambiental —especialmente en lo que atañe a la gestión de los recursos hídricos— ha sido identificada como un posible catalizador para lograr la paz. (Ver capítulo 8.)³⁸

Hasta ahora son prometedores los intentos de que se traduzca lo aprendido en el debate ambiental y sobre conflictos en un marco práctico y positivo de políticas de cooperación para el medio ambiente y la paz, pero ni se han discutido ni se han llevado a la práctica más que puntualmente. Más investigaciones podrían dilucidar cómo el agua —elemento internacional, indispensable y emocional— puede servir de base para favorecer la confianza y como punto de partida para la consecución de la paz. Cuando comprendamos mejor las condiciones que determinan si el agua contribuye a generar conflictos o cooperación, la integración en interés mutuo y la cooperación sobre recursos hídricos podrá ser utilizada más eficazmente para evitar conflictos y para contribuir a una paz perdurable entre los estados y entre los distintos grupos sociales.