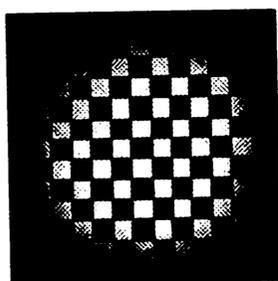


## **YAKUNCHIK**

### **Concertando la gestión del agua después de la violencia**

*«Huamanga tierra que duele,  
grandiosa en la desgracia».<sup>1</sup>*

María Teresa Oré



La Plataforma *Yakunchik*<sup>2</sup> surgió a fines de 1998, en la ciudad de Huamanga —capital del departamento de Ayacucho, en la sierra central del Perú—, cuando la región atravesaba los efectos de una severa sequía ocasionada por el Fenómeno del Niño (FEN, 1998). A fines de ese año, se realizó un taller sobre la gestión del agua; en él se constituyó un pequeño núcleo de instituciones locales interesadas que daría origen, posteriormente, a la Plataforma.

Ayacucho es uno de los departamentos con mayor porcentaje de población que vive en condiciones de extrema pobreza. Es, también, el más emblemático con relación a la violencia que atravesó el país desde inicios de 1982 hasta 1993, debido a que allí surgió la guerrilla de

<sup>1</sup> Huayno de Carlos Falconí, compositor ayacuchano, ganador del Festival Folklórico Nacional 1985.

<sup>2</sup> Expresión quechua que significa «nuestra agua».

Sendero Luminoso, que mantuvo en jaque al gobierno peruano durante todos esos años. El saldo de víctimas de los enfrentamientos entre la guerrilla y las fuerzas militares fue de 60 mil personas, cifra a la que Ayacucho contribuyó con un increíble 40%.

Si bien los altos niveles de violencia cesaron en la zona a mediados de los noventa, sus secuelas se vienen afrontando hasta ahora, no sólo en términos de pérdidas humanas y físicas, sino desde el punto de vista del capital social, intelectual y técnico. La violencia cambió el panorama de Ayacucho: intensas migraciones locales y regionales dieron lugar en la zona, por un lado, al abandono del campo y, por otro, al crecimiento explosivo de ciudades como Huamanga y Huanta. También a la migración masiva de ayacuchanos a otras ciudades como Ica, Huancayo y Lima.

Durante los años de violencia, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) tuvieron que restringir sus actividades o retirarse de la zona. Sin embargo, a fines de los años noventa, el gobierno incentivó una política de retorno de migrantes a Ayacucho, y este departamento se constituyó en el centro de atención de las instituciones públicas, de la cooperación internacional y de los proyectos de desarrollo. Actualmente, es uno de los departamentos que cuenta con la mayor presencia de ONG y de la cooperación internacional en todo el país.

Por esos mismos años, surgió el primer grupo de instituciones locales que impulsaría el surgimiento de *Yakunchik*, en la ciudad de Huamanga. ¿Cómo es que la Plataforma se pudo constituir y desarrollar tras un periodo tan difícil? Es el tema que abordaremos en el presente artículo.

## II. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR PLATAFORMA?

La noción de plataforma es, relativamente, nueva. Ha venido siendo usada por investigadores como Steins y Edwards<sup>3</sup>, quienes han desarrollado el tema de los bienes comunes, y por otros, como Roling y Maarleveld<sup>4</sup>, estudiosos de las relaciones de interdependencia que

<sup>3</sup> Steins, N. y V. Edwards: «Synthesis: Platforms for Collective Actions in Multiple Use Common-pool Resources», *Agriculture and Human Values*, No. 16. Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, 1999, pp. 309-315.

<sup>4</sup> Roling, N. y M. Maarleveld: «Facing Strategic Narratives: In Which We Argue Interactive Effectiveness», International Association for the Study of Common Property, Vancouver, Canadá, junio de 1998, p. 9.

MARÍA TERESA ORÉ

estos bienes generan y de la negociación de conflictos bajo esas circunstancias.

Para el caso que vamos a analizar, entendemos que la Plataforma es un mecanismo colectivo para la negociación del manejo integrado del agua, tanto del espacio rural como urbano, y en el cual participan no sólo los usuarios directos, sino múltiples grupos de interés en el ámbito de la cuenca.

Para entender la dinámica de las plataformas, incorporamos aquí algunos conceptos importantes: a) *la cuenca*, es el espacio físico donde se desarrolla la plataforma, debe ser entendida como una unidad física y social que interrelaciona el nivel local, microcuenca y la cuenca en su conjunto; b) *el manejo integrado del agua*, el agua es un sistema que se interrelaciona con la tierra y el medio ambiente, el cambio en uno de ellos trae cambios en los otros. Pero, además, es un recurso económico básico para el desarrollo a largo plazo, lo cual implica la conservación de los sistemas hídricos y la sostenibilidad de su uso<sup>5</sup>, y c) *Multi-Stakeholder Groups*, incluye a aquellos actores que no están directamente involucrados en el uso directo del agua, pero se ven afectados o afectan el sistema.<sup>6</sup> El surgimiento de las plataformas alrededor del manejo del agua es un fenómeno muy nuevo en América Latina, y está relacionado con los cambios institucionales y políticos que ha venido atravesando el estado en la gestión del agua, incluyendo la transformación desde un rol centralizador del recurso hacia un modelo descentralista y de transferencia de funciones a las organizaciones de usuarios del riego. Todo ello se ha venido dando en el contexto de un nuevo modelo económico liberal, pero también en el marco de cambios económicos, sociales y políticos que vienen atravesando cada uno de los países. Si bien el surgimiento de las plataformas se entiende a la luz de este contexto de cambios, es importante conocer los procesos sociales particulares que han dado lugar al surgimiento de las plataformas en los diferentes países.

En el Perú, a los años de terrorismo, le siguió el nuevo gobierno de Alberto Fujimori —1990-1995; 1995-2000—, quien logró detener la escalada de violencia. Su gobierno implementó un nuevo modelo

<sup>5</sup> Mitchell, Bruce, *Integrated Water Management. International Experiences and Perspectives*, Bellhaven Press, Londres y Nueva York, 1990.

<sup>6</sup> Steins y Edwards; «De la argumentación anterior se desprende que el término 'usuario' debería sustituirse por *stakeholder* [grupos de interés múltiple]» para incluir a quienes no están implicados en su uso directo, pero que afectan o son afectados por el sistema de recursos.» *Op. cit.*, p. 312.

## YAKUNCHIK

económico neoliberal y se caracterizó por un estilo autoritario y vertical, desconociendo o eliminando a las organizaciones populares y a muchas instituciones provenientes de la sociedad civil.

En los últimos años del segundo gobierno de Fujimori —1998-1999—, comienzan a surgir las primeras mesas de concertación y diálogo, ante las demandas particulares de la población local y regional. Estas nuevas formas de participación de la sociedad civil se caracterizan por la negociación y la búsqueda de concertación y consenso, a diferencia de nuestra tradición cultural de conflicto y confrontación. Estas mesas cobraron vital importancia durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua —2000-2001—, quien las alentó e impulsó en los temas de extrema pobreza, derechos humanos, y en la elaboración de planes de desarrollo estratégico y regional.

En este contexto de una nueva y creciente participación de la sociedad civil en la búsqueda de consensos y diálogo, surgen las plataformas alrededor de la gestión del agua. Sin embargo, a diferencia de las mesas de concertación y diálogo —que fueron instaladas, en su mayoría, desde el gobierno—, las plataformas surgieron, en unos casos, a partir de las mismas mesas de concertación, pero se constituyeron separadamente en torno a la gestión del agua. En otros fueron producto de iniciativas locales y regionales autónomas. En ningún caso fueron el resultado de políticas oficiales.

Las plataformas se caracterizan por ser un mecanismo colectivo de negociación que tiene un carácter voluntario y una vocación para concertar, que deriva de la interdependencia existente entre los distintos grupos de interés. Si bien entendemos a la plataforma como un recurso colectivo para la concertación entre los múltiples grupos de interés, dirigida hacia un manejo integrado del agua en la cuenca, también consideramos que es un espacio donde se dan conflictos y relaciones de poder entre los diversos grupos.

Por ello, nos interesa analizar cómo se ejerce el poder y cuáles son los niveles de concertación a su interior. Algunos de estos conflictos se producen entre el marco normativo legal nacional y los marcos locales en el manejo del agua, en particular los referidos a los derechos de aguas en las comunidades. Por esta razón, nos interesa conocer cómo estos derechos son o no negociados en la Plataforma.

Precisamente, en el análisis de la Plataforma Yakunchik, vamos a tratar de responder a las siguientes interrogantes: ¿qué procesos locales y regionales influyeron en el surgimiento y sostenibilidad de la Plataforma Yakunchik?, ¿qué grupos de interés y con qué objetivos ingresan en la Plataforma?, ¿qué conflictos son o no negociados en la Plataforma, y

MARÍA TERESA ORÉ

por qué?, ¿Cómo juegan en estas negociaciones los distintos marcos legales y con qué resultados para los distintos grupos de interés?, ¿qué opciones tiene la Plataforma en cuanto a estrategias de acción?, ¿qué alcance puede tener la Plataforma en el nuevo contexto de los gobiernos regionales?

### III. EL CONTEXTO FÍSICO Y SOCIAL

El área en la cual actúa la Plataforma está situada en Huamanga, entre las cuencas del río Cachi y del Huatatas. En términos hidrográficos, la zona está situada en la gran cuenca del río Cachi, que se origina en Churiac, a 4,600 msnm. Desde ahí, surge un conjunto de ríos interrelacionados que dan lugar a las cuencas de Apacheta, Paccha, Allpachaca, Chicllarazo, Chocoro y Huatatas. Todas ellas son subcuencas de la gran cuenca del Cachi.

Esta región carece de grandes nevados, sus cuencas son pequeñas y sus ríos tienen una gran variabilidad durante el año. Las lluvias caen desde diciembre y hasta marzo; los demás meses del año son de estiaje y las sequías, frecuentes. La agricultura que se desarrolló en la zona fue básicamente de secano y, en forma complementaria, de riego.

En 1987, se inició el Proyecto Especial Río Cachi (PERC), el más importante proyecto hidráulico de la sierra peruana de los últimos años. Sus metas eran traer agua de esta cuenca para incrementar el agua potable en la ciudad, ampliar en 9 mil hectáreas la superficie agrícola, e incrementar el potencial de energía eléctrica y el caudal ecológico (reforestación). Este proyecto finalizó en el año 2001.

En términos institucionales, el PERC actuó en toda la cuenca del Cachi, a excepción del Paccha; mientras que la cuenca del Huatatas —la tradicional fuente de agua potable de la ciudad de Huamanga— es jurisdicción de la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Ayacucho (EPSASA). En ambas cuencas están ubicadas numerosas comunidades campesinas y pequeñas propiedades.

Como en toda la sierra, cada familia campesina posee numerosas parcelas que están ubicadas a diferentes altitudes de la cuenca para permitir distintos usos y cultivos. En cuanto a las formas de trabajo agrícola, tanto en Huanta como en Huamanga, predominan las tierras de secano y los pastos naturales; aunque existen considerables extensiones bajo riego, concentradas mayormente en las partes media y baja de la cuenca. El producto de mayor área cultivada es el maíz; al que le siguen la papa, cebada, granos, trigo y habas. En Huanta hay

## YAKUNCHIK

una importante producción de frutales. La producción pecuaria se encuentra en la zona altoandina —a partir de 3,800 msnm—, donde se crían camélidos, ovinos y vacunos<sup>7</sup>. Estas actividades son, mayormente, de autoconsumo.

La topografía de la zona da lugar a múltiples y pequeños sistemas de riego, que son controlados por organizaciones comunales. La actividad comunal más importante referida al riego es la limpia de las acequias; durante la cual se distribuyen los turnos de agua y se elige al juez de aguas, quien es el encargado de su control. Por su parte, la organización comunal tiene a su cargo el mantenimiento de la infraestructura, la construcción de canales, reservorios, etcétera, y también la resolución de conflictos. Esto último se hace en estrecha relación con las autoridades municipales distritales; quienes, a su vez, coordinan con otras instituciones locales o regionales.

Al igual que en casi todo el departamento de Ayacucho, el riego no es una práctica extendida —salvo en valles como Huanta y Quinoa— y, por ello, su conocimiento es elemental. Por esta razón, el agua es utilizada en exceso, con el consiguiente lavado y erosión de los suelos. Igualmente, la infraestructura es precaria —los canales son de tierra, existe mucha filtración, etcétera—. De todos modos, aun en tierras bajo riego, las lluvias son la fuente básica para la agricultura. El riego tiene más bien dos funciones específicas: 1) complementar el agua de lluvia para adelantar la fecha de la siembra, y 2) permitir una doble cosecha.

Todo este cuadro empezó a cambiar cuando estaban por culminar las obras del Proyecto Cachi. La organización del riego que hemos descrito nunca había tenido un reconocimiento oficial —por no estar contemplada en la Ley de Aguas—, necesario para tener derecho sobre las nuevas aguas y las tierras que iban a ser irrigadas.

## IV. LA PLATAFORMA YAKUNCHIK

### 1. Surgimiento

A fines de 1998, tanto en la ciudad como en el campo de Ayacucho, se sentían los efectos de una severa sequía debido al Fenómeno del Niño, el cual tuvo carácter de desastre a nivel nacional. A diferencia de otras

<sup>7</sup> *Yakunchik: ¿Quién es quién en agua? Directorio Institucional de los Miembros de la Plataforma de Gestión del Agua de Ayacucho, Lima, 2001.*

MARÍA TERESA ORÉ

sequías, ésta tuvo lugar cuando la ciudad había crecido ampliamente, sobre todo a raíz de la violencia política, crecimiento que había tenido lugar de manera desordenada, a través de asentamientos humanos. Ello generaba una situación que no se había presentado con anterioridad: la competencia entre el campo y la ciudad por el uso de las mismas fuentes de agua. Ante las mayores demandas de uso urbano del agua, la empresa de agua potable de Huamanga, que desde los años cincuenta había derivado hacia la ciudad algunas fuentes de agua de la comunidad de Chiara, las tomó prácticamente en su totalidad, creando un grave conflicto con esta comunidad.

Por otro lado, habiendo amainado la violencia por esos años y ante la gravedad de la situación de pobreza que ésta agudizó, fue dándose, primero, una gran concentración de actividades del estado en campos muy diversos y, luego, el incremento de organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional. Una de las áreas en que más se concentraron fue en la construcción de pequeñas obras hidráulicas: represas, reservorios, bocatomas y canales. Sin embargo, estas actividades se hicieron sin planificación, estudios previos, ni con seguimiento de su impacto.

Con el fin de la violencia, retornaron muchos desplazados por la guerra con nuevas expectativas; las comunidades buscaron constituir una agricultura orientada al mercado, lo cual, a su vez, pasaba por un mayor uso del riego. Por esos años, el PERC estaba a punto de ser concluido. Sin embargo, no se había definido qué proyecto de desarrollo agrícola tendría lugar en las nuevas áreas irrigadas, ni quiénes serían los beneficiarios en el campo.

Los campesinos —mayormente, comuneros— contaban con su propia organización local de regantes, dirigida por la comunidad; pero, carecían del reconocimiento oficial de la Administración Técnica de Riego (ATDR) y el Ministerio de Agricultura, lo cual les impedía ser considerados como posibles beneficiarios del nuevo proyecto y estar en mejores condiciones de enfrentar los conflictos que venían teniendo con EPSASA.

En este contexto de confluencia de cambios y situaciones críticas, surgió *Yakunchik*; es decir, cuando había una mayor demanda de agua, tanto para uso agrícola como para consumo urbano, y en el momento de una severa sequía. El grupo gestor de la Plataforma se constituyó a fines de 1998, después de un taller sobre la problemática del agua, llevado a cabo por el Instituto de Promoción y Gestión del Agua (IPROGA). Algunas de las organizaciones locales que participaron en dicho taller continuaron reuniéndose durante 1999 y elaboraron un

## YAKUNCHIK

primer diagnóstico sobre la problemática del riego en Ayacucho<sup>8</sup>, cuyo objetivo inicial era la gestión del agua de riego.

A fines de ese año —1999—, estas organizaciones co-organizaron con el Programa de Agua y Alcantarillado de la Cooperación Técnica Alemana (PROAGUA-GTZ) un taller sobre cuencas, a partir del cual empezaron a discutir sobre gestión integrada del agua; es decir, uso agrícola y urbano. También, empezó a hablarse de la conformación de una *plataforma* para dicho efecto.

La característica principal de este evento fue que su convocatoria aglutinó a una diversidad de importantes entidades. Así, por primera vez, se reunieron representantes de empresas e instituciones públicas regionales y locales —el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) - Ayacucho, el PERC, la Municipalidad Provincial y Distrital, la empresa de agua potable y la de electricidad—, así como una amplia cobertura de ONG locales y nacionales, la universidad, la cooperación técnica internacional, entre otras. Todas estas instituciones pasaron a integrar la flamante Plataforma. Sin embargo, en ella no se incluyó a organizaciones de usuarios, ni urbanos ni rurales.

La Plataforma apareció, inicialmente, como un espacio *voluntario* de concertación, en el que diversas entidades en conflicto podían reunirse a resolver sus diferencias<sup>9</sup>. No se dedicó a definir planes generales estratégicos que involucrasen a todos sus miembros, o proyectos a ser ejecutados, sino a crear espacios de diálogo que, en ocasiones, permitían que —por primera vez— representantes de intereses en pugna se sentasen a resolverlos<sup>10</sup>. Esta iniciativa permitió, al menos, la solución de dos importantes conflictos. Debido a ello, otras instituciones —como EPSASA— se sintieron motivadas a formar parte de la Plataforma.

Sin embargo, *Yakunchik* fue más allá de la búsqueda de solución a intereses encontrados, y dio algunos pasos en atención a un punto de la agenda local que aunque había sido muy sentido hasta el momento, no se había abordado: *la gestión integrada del agua*, incorporando los temas medioambientales y buscando la sostenibilidad en el uso de los recursos.

<sup>8</sup> Ellas fueron el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) - Ayacucho, Comité Interinstitucional de Desarrollo Rural de Ayacucho (CIDRA), Asociación para el Desarrollo Social (ADES), Taller de Promoción Andina (TADEPA), Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP) y el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV).

<sup>9</sup> Según Pereyra, del SNV: «La Plataforma es un espacio de concertación, debate, capacitación y moderación de conflictos, pero no una entidad ejecutora u operativa. El valor agregado es el espacio (...) no vamos a manejar grandes recursos ni grandes proyectos.» Entrevista, 19 de setiembre de 2001.

<sup>10</sup> Entrevista a Richard Haep, de GTZ, 20 de setiembre de 2001.

MARÍA TERESA ORÉ

No existe un inventario del recurso agua en Ayacucho. Las comunidades están desinformadas y hay una falta de regulación de la política de FONCODES sobre la construcción de canales. Hay que lograr construir la agenda ambiental para Ayacucho en el tema del agua. El reto es construir un marco político y administrativo de la gestión del agua; debe haber un control ciudadano, y eso lo debería hacer la Plataforma<sup>11</sup>. En tal sentido, sus integrantes quedaron sensibilizados respecto a la *cuenca* como concepto y unidad, lo que hizo muy clara la necesidad de aunar esfuerzos y trabajar en forma conjunta. En conclusión, los grandes ejes que constituyeron el campo inicial de acción de la Plataforma fueron: a) generar un espacio de concertación ante situaciones conflictivas, y b) avanzar hacia el manejo integrado y sostenible del recurso hídrico de la cuenca.

## **2. Dinámica interna**

Mientras algunas instituciones se habían incorporado, intentando la resolución de algún conflicto, otras estaban interesadas en ejecutar proyectos de desarrollo agrario, o en profundizar el conocimiento sobre el manejo integrado del agua. Más aún, entre ellas había diferencias extremas en cuanto a poder, recursos y capacidad institucional. Ahí estaban desde el proyecto hidráulico más importante de toda la sierra peruana, organismos de cooperación, hasta pequeñas ONG locales. Existían muchos prejuicios recíprocos entre organismos del estado, ONG, empresas y municipalidades. Indudablemente, en la Plataforma han existido, desde el inicio, un claro predominio de las instituciones estatales, tanto en cantidad como en peso institucional. Sin embargo, era una experiencia inédita sobre la cual no había modelo previo a seguir. ¿Cómo hacer un trabajo conjunto con tal diversidad? El papel que allí desempeñaron Richard Haep —asesor de la GTZ, destacado a EPSASA— y Carlos Pereyra —asesor del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV)— fue clave para el impulso de la Plataforma. A su conocimiento y experiencia profesional, se unieron su carisma y compromiso con el trabajo que realizaron en Huamanga. Ello les dio legitimidad ante el conjunto de los miembros de la Plataforma y sirvieron de puente entre instituciones estatales, ONG y las organizaciones campesinas.

<sup>11</sup> Entrevista a Andrés Solari, de CIDRA —miembro de *Yakunchik*—, 21 de setiembre de 2001.

## YAKUNCHIK

El SNV y la GTZ fueron, pues, percibidos a partir de la presencia de estos dos asesores. A través de ellos, se dio una relación de confianza y amistad entre los miembros de *Yakunchik*. El apoyo que brindaron no consistió sólo en recursos financieros o tecnológicos; sino, principalmente, en motivación, ideas, y trabajo conjunto. Ambos no eran ayacuchanos, lo que les permitió tener una mayor posibilidad de interrelación.

En el año 2000, la Plataforma realizó un taller sobre planificación estratégica para definir su visión, misión y rol. Textualmente, la visión era

La gestión institucionalizada y concertada de agua en Ayacucho [...] sobre la base de un plan acordado e implementado por todos los actores dentro de un marco legal y administrativo adecuado.<sup>12</sup>

Como observa Luis Soberón, la visión, tal como fue planteada, [...] implica un compromiso altamente exigente [...] que proviene en gran medida del hecho de que en la Plataforma hay una importante participación de actores políticamente influyentes en el nivel nacional y con responsabilidades que alcanzan a la gestión del agua.<sup>13</sup>

Sobre la base de sendos diagnósticos acerca del estado de la gestión del agua y de cuencas en Ayacucho, se esbozó un primer plan de trabajo. Las actividades se realizaron mediante la conformación de comisiones de trabajo, integradas por un representante de cada una de las instituciones que fuesen centrales para el tema en cuestión. Desde el inicio, se tuvo en claro que la Plataforma debía buscar su sostenimiento de manera autónoma y no depender de los organismos de cooperación internacional<sup>14</sup>. Cada institución aportaba con pequeños recursos materiales y humanos para el desarrollo de las actividades en las que se comprometía. Dado que la Plataforma no contaba con un local propio, las comisiones se reunían en los locales de las instituciones

<sup>12</sup> Plataforma de Gestión del Agua de Ayacucho-*Yakunchik*, *Planificación estratégica*, Anexo V, Huamanga, 24-26 de agosto de 2000.

<sup>13</sup> Soberón, Luis, «Informe de evaluación externa del IPROGA, del Plan Trienal 1998-2001», Lima, 2001.

<sup>14</sup> «Muchas experiencias de mesas de concertación, plataformas, etcétera, en países contrapartes de la CE, han sido iniciadas, mantenidas y hasta dominadas por la cooperación, con el consecuente fracaso, provocado principalmente por este tipo de intervención, siempre con muy buenas intenciones, pero en la mayoría de los casos con resultados no deseados.» *Yakunchik, Planificación...*, op. cit., p. 4.

MARÍA TERESA ORÉ

asociadas; lo que permitió un nivel de acercamiento y confianza entre ellas; no sólo institucional, sino también personal, dado que este tipo de contactos no había existido previamente.

Entre las primeras actividades que redundaron en un afianzamiento institucional, estuvo la selección del nombre y del logo de la institución —que se hizo mediante concurso—, y la publicación del *Directorio de la Plataforma de Gestión del Agua en Ayacucho*. Su presentación y difusión fue otorgando a la Plataforma un cierto nivel de legitimidad en la ciudad de Huamanga. Además, le permitió constituir una red de relaciones con organizaciones nacionales que le abrieron mayores perspectivas para su trabajo. Fue el caso de la Comisión Coordinadora de Tecnología Andina (CCTA) y del Instituto para la Gestión y Promoción del Agua (IPROGA).

A lo largo de estos cuatro años, el IPROGA ha mantenido una relación continua con *Yakunchik*, ha sido un actor de la plataforma, y es considerado el referente institucional como Plataforma nacional en la gestión del agua. Sin embargo, debido a que no tiene una presencia cotidiana, su influencia ha sido relativa y ha estado focalizada a la realización de actividades o participación en talleres.

El plan para los años 2001 y 2002 respondió a demandas locales y a la escena política nacional,<sup>15</sup> y comprendió diversas actividades: a) un diagnóstico de la cuenca Cachi Huatatas; b) la elaboración de un proyecto de desarrollo rural para el PERC; c) la elaboración de un proyecto de suelos y conservación de la agro-biodiversidad, así como de educación ambiental; d) la organización de un seminario para elaborar la propuesta de la nueva ley de aguas, y e) la realización de talleres para la resolución de conflictos.

De todas estas actividades, solamente algunas contaron con recursos necesarios y pudieron ser realizadas. Sin embargo, acciones como el seminario sobre propuestas a la nueva ley de aguas o la resolución de conflictos entre EPSASA y la comunidad de Chiara fueron legitimando la presencia de la Plataforma en Huamanga, tanto entre sus miembros como en la ciudad.

<sup>15</sup> El gobierno de transición, representado por su presidente, Valentín Paniagua, y el ministro de Agricultura se propusieron dar una nueva ley de aguas, para lo cual invitaron a los sectores interesados a presentar sus aportes en el marco de un gran debate nacional.

## YAKUNCHIK

### 3. El conflicto entre EPSASA y la comunidad de Chiara

Como hemos dicho anteriormente, desde fines de 1998, se presentó una fuerte sequía en la zona. En agosto del 2000, la situación se había vuelto sumamente crítica:

Del 24 al 26 de Agosto son días de zozobra en Huamanga, pues no hay agua en los caños. La mayoría no sabía por qué falta el agua. En algún lugar, la gente asalta un camión cisterna y una ola de indignación se levanta contra EPSASA, quien ya había agotado sus reservas e inicia un drástico racionamiento de 3 a 4 horas por día con las aguas que le proporcionaba el Proyecto Cachi.

Sin embargo, las medidas adoptadas

[...] incrementaron las pérdidas por filtración y obligó unilateralmente a EPSASA a derivar toda el agua de Chiara hacia Huamanga, ignorando las necesidades de la población rural y gastando recursos en vigilantes y controladores a lo largo de todo el canal.<sup>16</sup>

Ante las presiones de la población de Huamanga, que demandaba agua potable a través del Frente de Defensa, EPSASA decidió captar, mediante tuberías, el agua de unos riachuelos de los que tradicionalmente se abastecían los comuneros de Chiara, tanto para uso agrícola como doméstico. Esto creó un grave enfrentamiento entre la empresa y la comunidad, y ésta amenazó con volar las tuberías que EPSASA había instalado.

En tales circunstancias, la Plataforma convocó a los principales actores involucrados en el conflicto a participar en un taller. Estuvieron presentes la comunidad de Chiara; autoridades de aguas; comités de regantes y de agricultores; representantes de EPSASA y del Proyecto Cachi. También, representantes de las comunidades campesinas y del Frente de Defensa de Ayacucho.

Los resultados del taller pueden ser vistos desde varios planos. En primer lugar, estuvieron los acuerdos concretos. Entre los más importantes de ellos, estuvo un manejo más equilibrado del agua, que benefició parcialmente a las comunidades, así como el compromiso de las empresas de informar a los usuarios. También, se delimitaron tareas y responsabilidades específicas.

<sup>16</sup> Yakunchik, *Acuerdos para resolver la emergencia*, Taller «El agua en Huamanga», Huamanga, febrero de 2001, p. 7.

MARÍA TERESA ORÉ

En segundo lugar, el taller fomentó una metodología sobre la base del diálogo, hecho totalmente inédito en un medio que ha estado marcado en los últimos veinte años por la violencia política, y desde siempre por las barreras sociales y culturales, así como por un ejercicio del poder basado en la verticalidad, la imposición y la sumisión.<sup>17</sup>

En tercer lugar, siguió una metodología en la cual cada una de las partes exponía su visión del problema, buscando luego entre todos los elementos comunes. El más importante fue la escasez de agua, a partir del cual se comprendió la necesidad de afrontar el tema de la cuenca como un espacio y un conjunto de recursos compartidos, de los cuales todos eran responsables e interdependientes.

Además del conflicto entre la comunidad de Chiara y EPSASA, la Plataforma abordó un problema puntual que se produjo entre ésta y el Proyecto Cachi —dos organismos del estado—. Si bien en ese momento el conflicto ya había sido trasladado al gobierno central, los representantes de estas instituciones ante la Plataforma tuvieron la suficiente autonomía para encontrar en ella un espacio adecuado que les permitiera resolver sus diferencias. De todos modos, cabe señalar que con suma frecuencia las relaciones entre los organismos son muy conflictivas debido a causas muy complejas, entre las que —según Richard Haep— se encuentra el verticalismo con el que son conducidas. La Plataforma permitió reducir las barreras en la comunicación.

#### **4. Los límites de la Plataforma**

*Yakunchik* despegó durante los años 2000 y 2001, y se fue legitimando en el plano local y regional. Aún así, tuvo diversos problemas que le impidieron lograr un funcionamiento plenamente satisfactorio. Estaba, en primer lugar, la falta de recursos, así como de un local propio o ayuda logística para sus actividades. Hasta cierto punto, estas carencias fueron compensadas con un espíritu de compromiso entre sus miembros, que iba más allá de las mismas instituciones y llegaba al plano personal. No obstante, había de todos modos muchos límites, tanto en el plano material como en la dedicación. Hay que tomar en cuenta que el trabajo que se realizaba en la Plataforma era una actividad *extra* a la labor desempeñada en las respectivas organizaciones. También, había problemas de capacidad profesional, que al menos, en parte, podían

<sup>17</sup> «La Plataforma sensibilizó a la institución EPSASA de nuestros problemas. Tantos años nos perjudicó y en la Plataforma se aclaró. Nunca pudimos hacer ver ese problema; antes eso no lo veían.» Entrevista al alcalde de Chiara, 1° de diciembre de 2002.

## YAKUNCHIK

ser atribuidos a las secuelas de la violencia en el campo educativo, científico y profesional<sup>18</sup>

En el año 2002, se presentó un conjunto de nuevas circunstancias que cambiaron el contexto en el cual la Plataforma se había constituido. De un lado, el agudo problema de la sequía desapareció y hubo abundancia de lluvias. Además, el Proyecto Cachi empezó a derivar agua potable para la ciudad de Huamanga y para Huanta, aliviando el problema del agua en Huamanga. Es decir, la situación explosiva *urbana* —que había catapultado a la Plataforma el año anterior— desapareció.

Por otro lado, Richard Haep terminó su vínculo laboral y dejó Huamanga. En ese año, tanto durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua (2000-2001) como en el de Alejandro Toledo (2001-2006), hubo sucesivos cambios en la dirección de las instituciones, empresas y proyectos públicos. Los nuevos funcionarios —ajenos a la zona y a la gestión anterior— ignoraron la participación previa de sus instituciones en la Plataforma y la continuaron sin mayor iniciativa, aun cuando en algunos casos continuaron los mismos representantes. Organismos públicos, como el Proyecto Cachi y EPSASA —que habían tenido un rol protagónico en la Plataforma—, con estos cambios institucionales, modificaron drásticamente su participación.

Finalmente, por primera vez, profesionales de las ONG pasaron a trabajar en la administración pública, y dejaron de participar en la Plataforma. De igual modo, las ONG tuvieron un fuerte recorte en su financiamiento; lo que propició, incluso, que algunas de ellas se disolvieran. No obstante, varios de sus miembros siguieron participando en la Plataforma a título individual. En otros casos, instituciones como la universidad o la Municipalidad Provincial atravesaron serios problemas institucionales y presupuestales, reduciendo, por ello, su participación en *Yakunchik*. En consecuencia, no es de extrañar que como resultado de todas estas circunstancias, el nivel de actividad de la Plataforma se redujese drásticamente. Sin embargo, al mismo tiempo, un nuevo e importante actor apareció en escena.

## 5. El desafío de la JUDRA

A fines del 2001, culminó una etapa del Proyecto Cachi que permitió la irrigación de nueve mil nuevas hectáreas en zonas pobladas por comunidades. Poco tiempo después, en marzo del 2002, el gobierno puso a consulta nacional el nuevo reglamento de usuarios de riego.

<sup>18</sup> Entrevista a Ana María Villacorta, Lima, 7 de enero de 2003.

MARÍA TERESA ORÉ

Estas dos circunstancias fueron determinantes para que se organice la Junta de Usuarios de Riego de Ayacucho (JUDRA). En esa oportunidad, el alcalde del distrito de Chiara dijo:

Desde el 2001, las organizaciones de regantes comenzaron a activarse. También la Administración Técnica del Riego [...] Nosotros sólo estábamos a nivel de juez de agua, que era de la comunidad. A partir del 2001, comenzaron a despertar los usuarios. Dan una serie de requisitos para conformarnos como comités de regantes de cada zona. Ahí se hace ver la importancia del agua y la organización. Termina Cachi y había que organizarse. Era una necesidad<sup>19</sup>.

De igual modo, el Presidente de la JUDRA, Zenón Calle, expresó:

Desde 1998 y 1999, en Huanta, frente a los abusos en la distribución del agua se vio la necesidad de organizarnos como Junta. La Junta surge frente a los abusos de la Administración Técnica de Riego. La autoridad es muy rígida. Los dispositivos no son adecuados a la zona de Ayacucho, pero lo quieren aplicar igual que en la costa. El plan de cultivo y riego es el mismo que en la costa. Los cobros son muy altos. No hay definición de funciones entre la Administración y la Junta de Usuarios<sup>20</sup>.

Señaló, además, otras causas que motivaron el surgimiento de esta organización; el incremento de las áreas de cultivo de riego por los retornantes, el aumento de la población urbana —que disminuye el área para riego—, y la finalización del Proyecto Cachi.

Como hemos dicho, este Proyecto carecía de un plan de desarrollo agrario. Esta indeterminación y la incertidumbre suscitada motivó que los regantes, mayormente comuneros, comenzaran a buscar ser reconocidos como junta de usuarios por la ATDR y el Ministerio de Agricultura, a fin de garantizar sus derechos de agua bajo las nuevas condiciones del Proyecto<sup>21</sup>. Tal reconocimiento tuvo lugar, oficialmente, en el mes de diciembre del 2001, y fue la culminación de un proceso de organización de comités de regantes que había tenido lugar a lo largo de los últimos años. En la actualidad, la JUDRA afirma representar a 17 mil asociados.

Los comuneros regantes han venido sosteniendo relaciones conflictivas con la Administración Técnica, debido a que ésta se encarga de aplicar

<sup>19</sup> Entrevista del 2 de diciembre de 2002.

<sup>20</sup> Entrevista del 2 de diciembre de 2002.

## YAKUNCHIK

reglamentaciones de carácter nacional de manera uniforme y vertical, sin recoger la diversidad geográfica y social del país. El nuevo reglamento para usuarios de riego continúa este patrón, pues fue redactado sin la participación de las organizaciones de usuarios. Ante ello, a lo largo del 2002, la JUDRA desarrolló una intensa actividad con la participación de un gran número de regantes, para elaborar una propuesta alternativa al reglamento de usuarios. Cabe señalar que no obstante los conflictos que vienen dándose entre estas dos instituciones —JUDRA y ATDR—, las actividades fueron organizadas de manera conjunta. Más aún, la Junta pudo contar con el apoyo de la ATDR en la solución del conflicto de la comunidad de Chiara frente a EPSASA, el que tuvo como resultado que la comunidad pudiera contar con dos horas más de agua. Es decir, aprovechó en su beneficio el conflicto de jurisdicciones existente entre estas instancias del estado —ATDR y EPSASA—.

La JUDRA efectuó un evento regional y realizó una movilización campesina para hacer efectivo su reconocimiento. Las demandas que planteó en ese entonces se ubicaban en dos planos. Por una parte, eran exigencias de alcance nacional, referidas a la política agraria —protección ante importaciones de alimentos, crédito y deuda agraria, tributación, títulos de propiedad, nueva ley de aguas, entre otras—, que están en estrecha coordinación con la Junta Nacional de Usuarios de Riego. Por otro lado, planteó demandas regionales; entre ellas, la de que los organismos estatales y ONG coordinen con los usuarios a efectos de la planificación y ejecución de trabajos referentes al manejo y gestión del agua. También, reclamaban el cambio de funcionarios de la ATDR por considerarlos incompetentes, la investigación de obras hidráulicas «fantasma» o que habían quedado inconclusas, y la reducción del «tupa» —cobros por trámites ante la ATDR—.

El foco central de las demandas de la JUDRA era la ATDR, lo que constituía un eje de conflicto totalmente diferente a los que la Plataforma había manejado con anterioridad. Hasta ese momento, no habían estado presentes los usuarios del riego y la ATDR, si bien formaba parte de la Plataforma, no había desempeñado un papel relevante en ella. A fin de cuentas, los conflictos que la Plataforma había resuelto no habían tenido que ver con el sistema de administración del riego<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> «A raíz del Proyecto Cachi, tenemos que estar listos para recibir el agua del canal secundario, y eso suponía el proceso de organizarnos.» Entrevista a Pablo Atauje, presidente del Comité de Regantes de Chiara, 2 de diciembre de 2002.

<sup>22</sup> Es importante señalar las características de los dirigentes de la JUDRA, en especial de su presidente, Zenón Calle. Entre éstas, podemos mencionar: su juventud y formación

MARÍA TERESA ORÉ

## **6. La relación entre la JUDRA y la Plataforma**

Pese a que las dos instancias participaban de la problemática del riego, la Plataforma y la JUDRA estuvieron actuando, inicialmente, sin tener mayor referencia la una de la otra. Inclusive, al parecer, la Plataforma tuvo un conocimiento tardío de la existencia de la JUDRA, después de la cual acordaron realizar talleres de consulta con los usuarios sobre el nuevo reglamento de riego; sin embargo, la Plataforma no pudo cumplir con este compromiso.

Por su parte, la JUDRA cuestionó que la Plataforma haya estado formada, en mayor medida, por instituciones públicas y privadas, y no por usuarios. Esto la diferenciaba de la JUDRA. Además, la JUDRA era considerada como un actor político que se movía en el plano rural y urbano, local y nacional, a través de su propia red. Por ello, su representatividad era mayor que la de cualquier otro integrante.

Los dirigentes de la JUDRA han sido muy críticos de la Plataforma y sus integrantes. Sintetizan sus reclamos en los siguientes puntos: a) la Plataforma hace paralelismo a la Junta porque realiza el mismo tipo de actividades que ésta; b) es ineficiente; c) no apoyó las actividades de la JUDRA, a pesar de haberse comprometido, y d) carece de base social. Se preguntan, pues, de manera insistente, dónde están los usuarios en la Plataforma.

De todos modos, aún cuando la JUDRA no ha ingresado todavía a la Plataforma oficialmente, a partir del 2002 ha venido participando en ella de manera intensa, precisamente cuando la Plataforma había reducido su actividad. Además, pese a las críticas y al estilo áspero de la dirigencia de la JUDRA, una parte de las ONG y la cooperación internacional apoyan su ingreso a la Plataforma. Más aún, hay quienes piensan que es la Junta quien debe dinamizar a la Plataforma. Son, más bien, las instituciones estatales las que, por el contrario, ven a la JUDRA con reticencia.

universitaria, diferente a la de anteriores dirigentes campesinos. Además, Calle se moviliza por igual en el medio rural y en el urbano; en Ayacucho como en Lima. Es autónomo frente a los partidos políticos y, sin embargo, maneja una visión política y social. También, mientras que antes las organizaciones y movilizaciones se basaban en el «campesino pobre» y la lucha por la tierra, la JUDRA reúne a campesinos que podrían tener mejores posibilidades productivas hacia el futuro, por el riego. Finalmente, el radicalismo de sus demandas, las cuales son aceptadas aun por quienes no comparten su estilo de trabajo.

## V. LA REORIENTACIÓN DE YAKUNCHIK

A raíz de este clima de tensión, la Plataforma organizó una reunión de emergencia para evaluar si continuaba o se disolvía. Hubo muchas críticas, pero, sobre todo, autocríticas —el incumplimiento del plan de actividades, la inestabilidad en la participación de los representantes institucionales, la falta de recursos propios, la falta de compromiso de algunas instituciones, la ausencia de los usuarios, entre otras—. Todas ellas apuntaban a problemas, tales como la sostenibilidad de la Plataforma, el rol o la misión de *Yakunchik* en el nuevo contexto, y su composición.

Estos problemas habían marcado el funcionamiento de *Yakunchik* desde su origen. La falta de recursos no los había limitado, mientras sus actividades fueron puntuales y no tuvieron un funcionamiento regular. Sin embargo, no les permitía garantizar un mínimo nivel de funcionamiento institucional, y ello los hacía muy dependientes de instituciones que contaran con recursos. En cuanto a su composición, el ingreso de la JUDRA estaba pendiente y sus demandas reordenaban la propia agenda de *Yakunchik*.

En lo que se refería al rol de la Plataforma en el nuevo contexto, una parte de sus integrantes quería ejecutar una serie de actividades en torno a la gestión del agua, como forma de legitimar su presencia en la región, pero ello la hacía similar a otras ONG locales. En cambio, otros miembros buscaban más bien centrar sus esfuerzos en precisar el carácter particular de la Plataforma en el nuevo contexto regional.

La reunión concluyó con el establecimiento de mecanismos para lograr una cierta autonomía de recursos, ratificando el compromiso de todos sus miembros, y aprobando una cuota mensual a fin de asegurar un funcionamiento mínimo de la Plataforma. Uno de los miembros cedió su local para estos efectos. En cuanto a su nueva composición, todos aprobaron la incorporación de la JUDRA, aunque su presidente condicionó su decisión al desempeño que mostrara la Plataforma.

Sobre la misión o el rol de *Yakunchik* en el nuevo contexto, sus miembros acordaron fortalecer su carácter de plataforma: ser un foro de negociación de conflictos y concertación, y un espacio abierto de discusión sobre la problemática del agua:

La Plataforma es una tribuna de ideas y esfuerzos para encontrar soluciones a la problemática del agua. Nadie ha sido obligado para estar aquí; y este es un espacio libre [...] se puede contar con la participación de muchas instituciones [...] pueblo está cansado

MARÍA TERESA ORÉ

de la violencia o de mirar a las instituciones públicas como enemigos. Luchar por ideas para llegar a negociaciones y búsqueda de soluciones<sup>23</sup>.

La Plataforma no debía competir con otras ONG en la ejecución de proyectos; debía, más bien, centrarse en su rol de cooperación y concertación. Finalmente, sus integrantes llegaron a la conclusión de que la Plataforma debía tener una incidencia política en la agenda nacional y constituirse como un interlocutor del nuevo gobierno regional. Terminaron reafirmando su voluntad de continuar y fortalecer la Plataforma bajo los nuevos planteamientos.

## **VI. ANOTACIONES FINALES: YAKUNCHIK EN EL CONTEXTO AYACUCHANO**

Tanto las instituciones como las personas que forman *Yakunchik* han vivido intensamente la experiencia de la violencia política desatada por Sendero Luminoso, la cual cubre un periodo de más de una década. Ello les ha dejado como característica colectiva un compromiso fuerte con la región<sup>24</sup>. Una evidencia al respecto, entre otros rasgos, reside en que no migraron a otras zonas, y de ello tienen clara conciencia<sup>25</sup>.

¿Cómo es que la Plataforma se pudo constituir tras un período tan difícil? En general, la intensidad de la guerra interna no creó lazos solidarios entre quienes la sufrían. La sociedad ayacuchana, como el Perú en general, se caracteriza por relaciones fuertemente jerárquicas y está cruzada por múltiples desigualdades, y divisiones sociales y culturales. El escenario social está formado por una gran cantidad de grupos que se disputan pocos recursos y pequeños espacios.

Por estas circunstancias, llama mucho la atención que la Plataforma se haya podido constituir, desarrollar la actividad que realizó en su primera

<sup>23</sup> Palabras del representante del Proyecto Cachi.

<sup>24</sup> En su mayoría, son de Ayacucho, y pertenecen a una generación que presenció o participó de las reformas del gobierno militar de 1968, y del auge de movimientos populares y organizaciones políticas de izquierda.

<sup>25</sup> Un miembro de la Plataforma nos contó que Sendero había volado su casa. Tanto él como su familia rechazaron la posibilidad de asilarse en un país europeo, y decidieron permanecer en la ciudad. Casos como éste son frecuentes entre los integrantes de la Plataforma.

## YAKUNCHIK

etapa y persistir, hasta ahora, sin mayores conflictos internos<sup>26</sup>. Es indudable que la gravedad de la sequía pudo haber contribuido a este resultado, pero lo cierto es que superado este problema, la Plataforma no se desactivó ni bloqueó por los enfrentamientos entre sus integrantes. Hasta el momento, uno de los mayores logros de la Plataforma que se encuentra recién en su primera etapa es haber colocado la problemática del agua en la agenda regional.

En la sociedad civil, el tema de interés ha sido el de los derechos humanos. Con la iniciativa de la Plataforma, el tema del agua está ingresando a la agenda regional y, con él, los temas de la relación urbano-rural, el manejo de conflictos, la organización e institucionalidad asociada al manejo del agua y el desarrollo rural. Es decir, la Plataforma no sólo está aportando a un nuevo desarrollo de tejido social, sino también a activar la agenda del desarrollo regional<sup>27</sup>.

En suma, el compromiso con Ayacucho, la legitimidad conseguida, y el hecho de haber colocado el tema del agua en la agenda regional son valores y logros que *Yakunchik* aporta en su corta existencia. Sin embargo, tanto la Plataforma como el contexto en el que se desenvuelve se caracterizan por ser nuevos y recientes.

El mecanismo de la Plataforma es no sólo inicial, sino inédito en el país, como lo son, en general, formas tales como las mesas de concertación. El Perú ha desarrollado más una «cultura de confrontación» que de negociación. Por eso, experiencias como las de *Yakunchik* implican un *aprender a negociar*, tras una larga tradición de dominación, sumisión y violencia.

Por otra parte, *Yakunchik* ha surgido en un contexto de grandes cambios locales, regionales y nacionales. Así, tenemos el acelerado crecimiento urbano en una zona que carece de claras posibilidades de desarrollo. En este marco, el Proyecto Cachi es una excepción, dado el alivio que genera frente a grandes demandas, principalmente urbanas. Se trata también de nuevos marcos normativos —el reglamento de usuarios de riego, y una nueva ley de aguas, aún pendiente— y, sobre todo, de un cambio en la estructura general del estado a través de la creación de nuevos gobiernos regionales que se han instalado recientemente.

Sin embargo, en Ayacucho, el riego es una problemática inicial que el PERC ha puesto de relieve<sup>28</sup>. El riego no tiene, hasta ahora, gran

<sup>26</sup> Es importante señalar que el tema de la violencia no es abordado al interior de la Plataforma.

<sup>27</sup> Soberón, L., *op. cit.*

<sup>28</sup> Como hemos dicho, el conocimiento de cómo regar es muy precario; lo que ha quedado demostrado en los cursos de las escuelas de riego.

MARÍA TERESA ORÉ

importancia económica, y las asociaciones de regantes, adecuadas a la legislación nacional, están en pleno proceso de formación y consolidación.

Con la culminación del PERC, el *manejo integral de cuencas* se ha convertido en un discurso que goza de gran audiencia. No obstante, *Yakunchik* ha expresado al respecto, muy claramente, que es una meta a largo plazo para la que, por ahora, no existen los conocimientos ni la capacidad técnica que se requieren, por lo que se compromete a apoyar la gestión del agua.

Para concluir, a diferencia de otras cuencas, ésta encierra no sólo una numerosa población rural, sino dos centros urbanos importantes: Huamanga y Huanta. El manejo del agua se enfrenta en este lugar a un conflicto central entre campo y ciudad, con el agregado de que se trata de ciudades capitales de gran importancia política. La Plataforma manejó los conflictos desde el ámbito de la ciudad —en momentos en que había surgido el Frente de Defensa de Ayacucho, que representaba a los consumidores urbanos de agua—, y no desde el ámbito rural. La presencia actual de la JUDRA cambió radicalmente esta situación.

En este nuevo escenario —con una corta pero valiosa experiencia de cuatro años, y tras su reciente reorientación—, *Yakunchik* tiene ante sí una nueva etapa y nuevas posibilidades.