Agua para una nueva América

Esplendor y declive de los ingenieros (1870-1960)

Joan Cortinas Muñoz
Centre Émile Durkheim-Université de Bordeaux

Pocas regiones están tan asociadas con imágenes idealizadas de la *wilderness* como las zonas desérticas del Oeste estadounidense. Sin embargo, detrás de estos paisajes "salvajes" se esconden otras realidades que dan cuenta de la domesticación que han experimentado estos espacios, así como de los procesos de expansión urbana creciente a lo largo del siglo XX. La urbanización descontrolada se combina actualmente con los efectos del cambio climático, lo que provoca un agravamiento de las condiciones de sequía que obliga a los profesionales del agua a buscar medios para mantener los embalses en niveles elevados, con el fin de evitar situaciones de escasez tanto presentes como futuras. Aunque resulta tentador pensar que, desde el siglo XIX, la construcción de megaproyectos federales (presas, canales, etcétera) representa la solución tecnológica definitiva frente a la sequía cíclica del Oeste estadounidense, la historia social de la política del agua muestra que la regulación de los recursos hídricos es un asunto complejo, que involucra una pluralidad de niveles de decisión (municipal, regional, estatal, interestatal y federal) dentro de un contexto institucional caracterizado por una fuerte descentralización del poder.

Por ello, resulta difícil, si no imposible, comprender los desafíos de la gestión del agua en esta región sin tomar en cuenta las fuerzas históricas y sociales que han contribuido a la construcción de grandes sistemas técnicos de producción y distribución de agua. Para ello, es necesario considerar al conjunto de actores económicos, políticos y administrativos, que suelen agruparse de forma invisible en coaliciones destinadas a promover sus intereses y su visión del mundo. Es en el seno de estas coaliciones no formalizadas donde estos actores promueven su concepción del papel que debe desempe-

ñar el gobierno federal en la regulación de los recursos hídricos y en el desarrollo del Oeste estadounidense.

La historia social de las políticas del agua que se propone aquí se aparta de los marcos de análisis habituales procedentes de los estudios sobre la gobernanza del agua. En primer lugar, obliga a distanciarse de un enfoque que privilegia el nivel "local"[1] por encima de todos los demás niveles de acción. El enfoque adoptado consiste en mostrar que los actuales atolladeros en la gestión de los recursos hídricos en el Oeste estadounidense se explican por una estructura institucional multinivel y descentralizada. Esta estructura se caracteriza por la ausencia de una planificación nacional del uso de los recursos hídricos, por una visión instrumental del agua como vector de crecimiento económico promovida por élites político-económicas y por un campo político fuertemente estructurado en torno a intereses regionales.

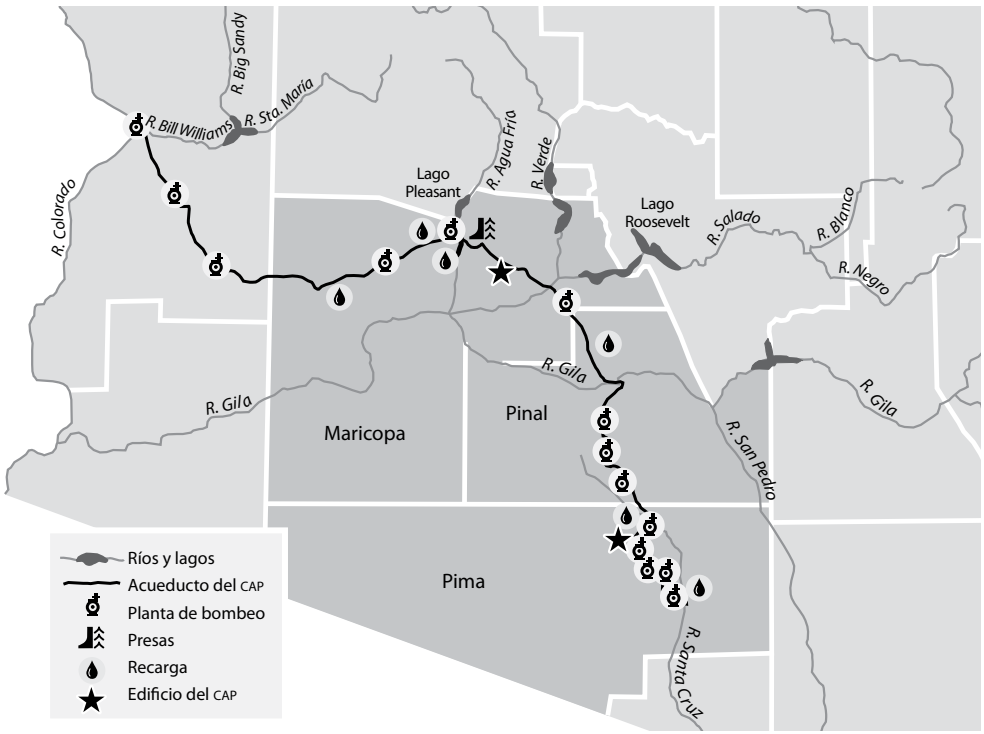
A partir de ello, es posible distinguir tres momentos en las políticas hídricas del Oeste estadounidense. El primero, que comienza a finales del siglo XIX y se extiende hasta la crisis de 1929, corresponde a la génesis de la política federal, y requiere identificar a sus promotores y sus efectos estructurantes. El segundo momento, que abarca el periodo 1929-1960, se organiza en torno a la disputa entre Arizona y California por el reparto de las aguas del río Colorado, cuya resolución jurídica conduce a la construcción del Central Arizona Project (CAP) (véase el mapa 1), que se convierte en la principal fuente de abastecimiento de agua para Arizona. Este segundo momento permite desplazar el análisis del nivel federal al nivel regional. Finalmente, el tercer momento, que se extiende desde la década de 1960 hasta la de 1980, se caracteriza por la implementación de regulaciones ambientales que contribuyen a reestructurar las políticas hídricas.

INGENIEROS FEDERALES Y REFORMADORES LOCALES

La primera política federal en materia de agua en los Estados Unidos nace con el Reclamation Act, aprobado por el Congreso en 1902. Esta ley es el resultado de un trabajo de movilización dirigido por los poderes económicos de la región, en alianza con abogados de negocios conectados tanto con ciertos

[1] E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action,* Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

MAPA 1. El Central Arizona Project



FUENTE: Central Arizona Project System Map (cap-az.com).

círculos económicos como, sobre todo, con los círculos políticos de Washington. Son estos mismos poderes económicos —bancos, compañías ferroviarias, grandes productores y proveedores de productos y maquinaria agrícola— los que, algunos años antes, se habían opuesto a las propuestas del pionero de los proyectos hídricos en el Oeste, John Wesley Powell.[2] A partir de 1890, su nueva estrategia responde a dos conjuntos de limitaciones: por un lado, al funcionamiento de la economía del Oeste estadounidense tal como se había conformado desde la década de 1860; por otro lado, a los efectos de las inclemencias climáticas, en particular la sequía, sobre el funcionamiento de dicha economía.

[2] D. Worster, *A River Running West: The Life of John Wesley Powell*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

A finales del siglo XIX, las tierras del Oeste de los Estados Unidos son adquiridas mayoritariamente por grandes compañías ferroviarias, bancos y particulares que se convierten en grandes terratenientes. Este periodo marca la transformación de una agricultura de subsistencia en una agricultura comercial, en la que el valor de intercambio de los productos agrícolas y de las tierras se convierte en la base de la existencia de productores cada vez más dependientes del mercado. A partir de la década de 1860, la economía del Oeste se vuelve fuertemente especulativa: las tierras experimentan un importante recambio promovido por los grandes propietarios; los agricultores comienzan a considerar sus fincas como mercancías en sí mismas.[3]

La dimensión especulativa de esta estructura económica alcanza su apogeo entre 1870 y 1887, con un *boom* inmobiliario que hace aumentar exponencialmente el valor de las tierras y de las explotaciones agrícolas. Esta burbuja estalla tras la sequía del invierno de 1887, que provoca la caída del precio de las fincas en un tercio del Oeste y conlleva un colapso de la confianza, desestabilizando profundamente el mercado especulativo.[4] Las consecuencias son sin precedentes: pérdida del valor del suelo, éxodo de la población hacia las ciudades, y una tasa muy elevada de impagos por parte de los agricultores. Esta situación explica por qué los poderes económicos de la región (bancos, compañías ferroviarias, grandes productores, y proveedores de productos y maquinaria agrícola) se vuelcan entonces en la promoción de proyectos federales de irrigación. Las compañías ferroviarias, en particular, apoyan estos proyectos para revalorizar sus tierras y así aumentar el tráfico ferroviario. Ven en la llegada de nuevos ocupantes la mejor manera de transformar el Oeste en un nuevo *El Dorado* económico.[5]

Los líderes financieros del Oeste perciben en los proyectos de irrigación la posibilidad de desarrollar una economía planificada, menos sujeta a las crisis y a las fluctuaciones climáticas.[6] Otros industriales, como el National Board of Trade, la National Business Men's League y la National Association of Manufacturers, también forman parte de esta coalición. Estos actores

[3] R. Hofstadter, *The Age of Reform,* Nueva York, Vintage Books, 1955.
[4] R. Hofstadter, *ibid.*: 57.
[5] D. Worster, *op. cit.*
[6] D.J. Pisani, *From the Family Farm to Agribusiness: The Irrigation Crusade in California and the West, 1850-1931*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. 296.

económicos se apoyan en dos abogados de negocios de renombre en el Oeste, estrechamente vinculados con el mundo empresarial y con las élites políticas de la región. El primero, George H. Maxwell, es el fundador y dirigente de la National Irrigation Association en 1897, una institución que hace *lobby* ante el Congreso para promover proyectos de irrigación a nivel federal. El segundo, Francis G. Newlands, abogado y congresista desde 1893, se convierte en el promotor dentro del Congreso de una política federal de irrigación.

George H. Maxwell,
un reformador en el ámbito del agua

George Hebard Maxwell representa el arquetipo de los reformadores que desempeñaron un papel clave durante la *Progressive Era,* al actuar como generadores de ideas para las políticas públicas de este periodo de la historia estadounidense. Estos reformadores, procedentes de las clases medias urbanas, del empresariado local y del pequeño comercio, se rebelaban contra el poder económico de Wall Street, de la gran industria y de las compañías ferroviarias. Se involucraban en ámbitos muy diversos, como la erradicación de los barrios marginales, la regulación de las condiciones laborales o los sistemas de seguro social, con el objetivo de reformar y regenerar una América que consideraban en decadencia moral. La lucha por este ideal político proporcionó a algunos de ellos, como Maxwell, una notoriedad social considerable.

Maxwell nació en Sonoma, California, en junio de 1860. Tras recibir su educación en escuelas públicas de Sonoma, San Francisco y San Mateo, se convirtió en abogado en 1882. Se especializó en litigios relacionados con la gestión del agua en California y mostró una especial sensibilidad hacia los problemas de los pequeños agricultores frente a los grandes terratenientes. En 1896, promovió proyectos federales de irrigación en el Oeste estadounidense, destinados a apoyar a los pequeños agricultores. En 1899, fundó su propia organización, la National Irrigation Association. En ese momento, abandonó su carrera jurídica para dedicarse plenamente a promover una legislación que institucionalizara una política nacional del agua. Alcanzó su objetivo en 1902, cuando el Congreso aprobó el *Reclamation Act*, cuya redacción contó con su participación.

A partir de entonces, toda su carrera profesional estuvo marcada por un doble compromiso. Por un lado, participó en los organismos de gestión de proyectos hidráulicos que surgieron tras la aprobación del Reclamation Act: fue director ejecutivo de la Pittsburgh Flood Commission de 1908 a 1911, director ejecutivo de la Louisiana Reclamation Commission de 1912 a 1913, y miembro del Ohio State Water Conservation Board de 1931 a 1942. Por otro lado, se implicó activamente en la promoción del ideal reformista que lo animaba, en defensa de pequeñas comunidades agrícolas concebidas como una alternativa a los centros urbanos saturados y fuente de múltiples problemas sociales. En 1907, se convirtió así en miembro fundador y director ejecutivo de la American Homecraft Society, una organización que defendía los intereses de los pequeños agricultores. Fue el promotor, en varios estados (Arizona, Massachusetts, Minnesota, Indiana), de numerosos proyectos basados en el ideal del *homecroft* de los hermanos Cadbury:* una pequeña parcela de tierra cultivable cercada, situada junto o cerca de una vivienda. El peso político de Maxwell, sin embargo, siguió el destino común de muchos reformadores de la época: desapareció del panorama político con el fin de la *Progressive Era* durante la década de 1920. ▼

* L. Lovett, "Land Reclamation as Family Reclamation: The Family Ideal in George Maxwell's Reclamation and Resettlement Campaigns, 1897-1933", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 2000, vol. 7, núm. 1, pp. 80-100.

Maxwell comparte las ideas de los reformadores procedentes de las capas medias urbanas que se implican en cruzadas reformistas con el fin de restablecer los valores y las condiciones de vida que se deterioran en las ciudades industriales de la costa Este de los Estados Unidos —en particular, el declive de la familia, el desarrollo de enfermedades y la superpoblación urbana, fenómenos que podrían conducir, si no a una revolución proletaria, al menos a disturbios sociales.[7] Se trata de promover una nueva América de pequeños propietarios, en la que cada familia posea su propia casa en un entorno saludable, donde el contacto con la tierra y la producción agrícola familiar constituyan tanto el objetivo como la motivación de los trabajadores. Esta América de los pequeños propietarios en el Oeste representa, a los ojos de

[7] Véase C. Topalov, "L'urbanisme comme mouvement social, militants et professionnels le city-planning aux Etats-Unis, 1909-1917", *Annales de la Recherche Urbaine,* 1989, vol. 44, núm.1, pp. 139-154.

Maxwell, una salida para el ejército de desempleados de las grandes ciudades estadounidenses, cuyo potencial revolucionario es fuertemente temido por las élites económicas y políticas de la época:

> Creemos que, como nación, deberíamos estar menos obsesionados con el dinero y prestar más atención a la educación y a la formación de hombres que sean ciudadanos respetuosos de la ley; que el bienestar de nuestros trabajadores es más importante que la acumulación de riquezas; y que la estabilidad del carácter nacional, así como de las condiciones sociales y comerciales, es más importante para el pueblo de este país en su conjunto que cualquier otra cuestión que se le plantee hoy en día.[8]

Para Newlands, en cambio —quien considera que el desarrollo de la agricultura y la ganadería constituye la única esperanza de crecimiento económico para su estado de Nevada— no se trata tanto de defender las ideas de un movimiento reformista como de promover la irrigación. La campaña de *lobbying* llevada a cabo por la coalición de grandes terratenientes del Oeste y abogados de éxito encontró una acogida favorable en el Congreso. La aprobación del Reclamation Act de 1902 instituyó así el Reclamation Service, que se convertiría, en 1923, en el Bureau of Reclamation. Esta coalición de élites del Oeste logró hábilmente transformar la identificación de un problema estrictamente ligado a sus propios intereses en una acción pública. Este éxito se explica por dos factores. El más importante tiene que ver con el campo partidista: durante este periodo, que marca los inicios del "capitalismo político",[9] se forja una sólida alianza entre el poder económico del *Big Business*, por un lado, y el poder político del Congreso y del gobierno, por otro. Esta alianza fue concebida para hacer frente a los "peligros" que amenazaban al orden económico y político existente:

> Desde el final de la guerra civil se habían producido agrupamientos inquietantes: el descontento agrario, la violencia y las huelgas, un movimiento populista, el ascenso del partido socialista que, por un tiempo, pareció tener un potencial de crecimiento ilimitado. [...] El capitalismo político de la era progresista fue concebido para responder a estas amenazas, así como a la expresión inmediata del

[8] D.J. Pisani, *Water and American Government: The Reclamation Bureau, National Water Policy, and the West, 1902-1935*, Berkeley y Londres, University of California Press, 2002, p. 28.

[9] Véase G. Kolko, *The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History, 1900-1916*, Nueva York, The Free Press, 1963.

> descontento democrático en los Estados. El progresismo nacional fue capaz de sortear el progresismo estatal, contener el naciente radicalismo y a sus dirigentes —dirigentes que no sabían distinguir entre la regulación federal de las empresas y la regulación federal *para* las empresas.[10]

En el Oeste, el auge del Partido Populista a partir de 1880 amenaza no sólo a las élites económicas, sino también a los partidos tradicionales, tanto al Republicano como al Demócrata.[11] Este partido-movimiento encuentra su fuerza en los estados occidentales, donde los agricultores enfrentan enormes dificultades debido a la inestabilidad de los precios agrícolas, al altísimo coste de la tierra y a los problemas de transporte que obstaculizan la circulación de mercancías. Endeudados, estos agricultores y ganaderos apoyan al partido que mejor defiende sus intereses frente a los de los bancos y las compañías ferroviarias. Pero más allá de amenazar al poder económico local, las propuestas populistas cuestionan directamente la hegemonía de los partidos Republicano y Demócrata. Ambos partidos adoptan entonces una estrategia *catch-all*, destinada a integrar las reivindicaciones del populismo con el objetivo de debilitarlo.[12] Se forma así una alianza entre los financiadores de la campaña de Maxwell y las élites políticas del Congreso y del gobierno para proponer una nueva legislación, el Reclamation Act, susceptible de apaciguar las demandas populistas en el Oeste. Los intereses dominantes del campo político confluyen así con los del poder económico del Oeste, que busca revalorizar la tierra tras el estallido de la burbuja inmobiliaria de 1887. Se trata de promover proyectos de irrigación cuyos costes extremadamente elevados sólo pueden ser asumidos por el gobierno federal. La intervención federal en el Oeste permite así estabilizar tanto el poder político como el económico en una región cada vez más significativa desde el punto de vista político, dado el proceso progresivo de incorporación de los Estados occidentales (Idaho, Montana, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Washington y Wyoming) a la federación desde la década de 1880.

La ley que da origen al Reclamation Service en 1902 se basa en los ideales reformistas en favor de los pequeños agricultores, lo que demuestra el papel

[10] G. Kolko, *ibid.*, p. 285.
[11] Véase C. Lash, *The True and Only Heaven: Progress and Its Critics*, Nueva York y Londres, W.W. Norton, 1991.
[12] R. Hofstadter, *op. cit.*

político central desempeñado por los reformadores de la época. Así, los proyectos de irrigación deben estar vinculados obligatoriamente a explotaciones agrícolas que no podrán superar en ningún caso las 64 mil 74 hectáreas. Además, incluye medidas destinadas a evitar la especulación con las tierras incluidas en los proyectos de irrigación.[13] Los usuarios de estos proyectos participan en su gobernanza. Este ideal de los pequeños propietarios no es compartido por todos los miembros de la coalición, pero tampoco se convierte en un tema de debate, lo cual indica que no representa un eje central de conflicto político. El debate está estructurado tanto por un consenso en torno a la necesidad de encontrar nuevas vías de expansión económica para el país, como por divergencias entre los promotores de los proyectos de irrigación: unos consideran que la política del agua y la expansión hacia el Oeste son el motor de crecimiento económico nacional, mientras que otros contemplan explorar vías alternativas, como la conquista de los mercados exteriores. Los debates en el Senado y en el Congreso, tal como lo destaca Worster, lo evidencian:

> En realidad, [los congresistas] discutían sobre la validez de la política estadounidense tradicional de expansión económica y sobre su orientación futura en el nuevo siglo XX. ¿Necesitaba el país más tierras agrícolas? ¿Estaba ya agotado el movimiento hacia el Oeste? ¿Era más sensato desarrollarse en el extranjero o en el propio territorio nacional?

La ley propuesta por Newlands logró finalmente alcanzar el consenso precisamente porque convenció al mayor número posible de actores implicados de que una política hidráulica basada en la irrigación del Oeste era, a largo plazo, la única solución viable para satisfacer las necesidades de expansión económica del país: "La Ley Newlands fue aprobada, fuera o no constitucional, respondiera o no a una necesidad nacional, porque prometía aumentar la riqueza y la fuerza de América".[14]

EL FRACASO DE LA AMÉRICA DE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS

La aplicación de la política hídrica durante las dos primeras décadas del siglo XX fracasó muy pronto en su objetivo de instaurar la nueva América de

[13] S.P. Hays, *op. cit.*
[14] D. Worster, *op. cit.*, p. 165.

pequeños propietarios agrícolas que había sido promovida con la promulgación del Reclamation Act. En primer lugar, el número de proyectos desarrollados y de hectáreas irrigadas se mantuvo muy bajo durante los veinte años posteriores a la aprobación de la ley. En segundo lugar, el Oeste de pequeños productores agrícolas y granjeros resultó estar ampliamente dominado por los grandes productores, debido al abandono de las tierras por parte de los pequeños agricultores. Este doble fracaso se debe, en particular, a la ausencia de redes políticas por parte de los primeros responsables del Reclamation Service en los territorios del Oeste; su contratación, basada exclusivamente en sus competencias técnicas en ingeniería civil, resultó ser inadecuada frente a los desafíos socioeconómicos y políticos que planteaba la implementación de grandes proyectos de irrigación. En otras palabras, los proyectos de irrigación estaban vinculados a un proyecto de sociedad: la América de los pequeños propietarios. Por ello, requerían la adhesión de las poblaciones locales y, sobre todo, de los poderes locales. Dicha adhesión exigía competencias políticas de las que carecían los ingenieros del Reclamation Service.

El Reclamation Service fue dirigido entre 1902 y 1915 por Frederick H. Newell, y entre 1915 y 1923 por Arthur Powell Davis. Estos ingenieros, cuya carrera se desarrolló íntegramente en el US Geological Survey, poseían una especialización profesional centrada en la construcción de embalses.[15] Pertenecían al grupo de los *new engineers* surgido del auge de la profesión entre 1880 y 1920, formado con una visión de la disciplina que situaba el dominio de la naturaleza y el desarrollo tecnológico en el centro del oficio, en detrimento de los aspectos políticos, sociales o económicos de los proyectos de obras públicas. Estos *new engineers* concebían el dominio técnico basado en el conocimiento de las leyes de la naturaleza como una herramienta capaz de superar los intereses económicos y los conflictos de clase. Consideraban que la ciencia estaba por encima de la política y de los negocios, y que, por lo tanto, no podía ser objeto de debate.[16] En consecuencia, su acción se limitaba al cumplimiento de las leyes físicas. Mostraban escaso interés por las dificultades que enfrentaban los beneficiarios de los proyectos de irrigación

[15] D.P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2001.

[16] D.J. Pisani, *op. cit.*, p. 24.

durante su instalación, y tampoco se preocupaban por establecer vínculos con los poderes locales para garantizar el éxito de los proyectos. A diferencia de lo que defendían Maxwell y Newlands, Newell y Powell Davis se centraron exclusivamente en la construcción de presas y embalses. Dejaron de lado cuestiones técnicas fundamentales, como el análisis de los suelos, las técnicas de drenaje o el apoyo técnico a los nuevos agricultores y granjeros que se instalaban en las tierras irrigadas por los proyectos federales.

Frederick H. Newell
y los *new engineers*

Frederick H. Newell, responsable del Reclamation Service entre 1902 y 1915, forma parte de los *new engineers* que emergen durante el auge de la profesión —tanto en número de centros de formación como de profesionales— entre 1880 y 1920. Formados bajo la convicción de que la técnica, de la cual se consideran maestros por excelencia, permitirá gobernar mejor un mundo regido por leyes naturales que la ciencia puede conocer y dominar, estos *new engineers* se sitúan, simbólicamente, por encima de lo político. Su ética profesional se basa en nociones de organización, eficiencia, racionalidad y especialización, más que en ideales democráticos. Así como un relojero se concentra en los engranajes sin mirar la esfera que marca el tiempo vivido, estos ingenieros creen que la excelencia técnica basta para arreglar los problemas del mundo. Su dominio de la técnica les otorga el reconocimiento de sus pares y el prestigio profesional necesario para desarrollar brillantes trayectorias en el servicio público, en una época en que las ideas reformistas orientan las políticas de gestión de los recursos naturales. No obstante, Newell comparte los principios de los promotores del Reclamation Act, según los cuales es necesario crear pequeñas comunidades agrícolas en el Oeste para regenerar una América en decadencia, golpeada por las revueltas sociales de la década de 1890. Según esta visión, una ejecución técnica impecable de las obras de ingeniería y una buena planificación de las infraestructuras podrían actuar como un canal que lleve el agua no sólo a los campos, sino también a las raíces secas de la república.

El apego de Newell al ideal jeffersoniano puede explicarse a través de su propia trayectoria social. Nació en 1862 en Bradford, una ciudad rural y pobre de Pensilvania.

Asistió a escuelas públicas y, gracias a sus buenos resultados escolares (y a la posibilidad de alojarse en casa de su abuelo), ingresó en 1880 en el Massachusetts Institute of Technology. En 1885 obtuvo el título de ingeniero de minas, y ya en 1888 conoció a John Wesley Powell, quien defendía una política hídrica basada en pequeños proyectos de irrigación gestionados por los propios usuarios en comunidades agrícolas del Oeste. Powell lo contrató para participar en el estudio de proyectos de irrigación potenciales, lo que permitió a Newell integrarse en la institución más prestigiosa para los geólogos de la época: el US Geological Survey. Formar parte de esta institución le abrió las puertas a otras entidades científicas y a contactos políticos que lo llevaron, en 1902, a la dirección del Reclamation Service. Se integró en el Great Basin Lunch Mess, un grupo de reflexión que reunía a las principales figuras de la época sobre cuestiones de recursos naturales. Posteriormente ingresó en la National Geographic Society, en la American Geographical Society y en la American Forestry Association. Gracias a esta densa red de conexiones —como un río que se bifurca en múltiples afluentes—, Newell se convirtió en consejero del presidente Roosevelt en materia de recursos naturales. Como ocurrió con muchos otros profesionales cuyo compromiso reformador alcanzó su auge durante la *Progressive Era*, la carrera de Newell en el ámbito burocrático entró en declive hacia finales de la década de 1920. En esa época, y hasta su fallecimiento en 1931, se orientó hacia la enseñanza y la investigación académica. ▼

Los proyectos de irrigación también se enfrentaron a otros obstáculos de índole social relacionados con la posición misma de los ingenieros dentro de la burocracia estatal. El Reclamation Service formaba parte del Departamento del Interior, que contaba en aquella época con doce divisiones. Por ejemplo, para cualquier cuestión legal, las decisiones debían ser validadas por el asistente del abogado general del departamento y cada gasto debía ser aprobado por la sección financiera. Esta división de tareas dentro de una administración tan vasta provocaba que la ejecución de cada uno de los proyectos del Reclamation Service se prolongara considerablemente, lo que hacía a la agencia poco reactiva ante los problemas de terreno. Estas demoras privaron, por ejemplo, durante toda una temporada, a los campesinos de Nevada del agua necesaria.

Otros factores también contribuyeron al fracaso del sueño de construir una América de pequeños propietarios. Los errores de cálculo sobre los costes del drenaje, la calidad del agua suministrada a las propiedades irrigadas, los rendimientos agrícolas esperados de las tierras irrigadas y, en consecuencia, la capacidad real de los nuevos agricultores para reembolsar el coste de las parcelas al Servicio, son sólo algunos ejemplos de las causas de este fracaso. Además, el método de cálculo del valor de las tierras que debían ser adquiridas por el Reclamation Service para desarrollar sus proyectos dejaba demasiado margen a la negociación con los propietarios, cuyas lógicas especulativas provocaron un aumento considerable de los costes de adquisición. Estos sobrecostes no habrían tenido tanta importancia si el Reclamation Service hubiera podido recuperar el dinero a través de las cuotas pagadas por los beneficiarios de los proyectos de irrigación. Sin embargo, durante las dos primeras décadas del siglo XX, la mayoría de los ocupantes de las tierras irrigadas abandonaron sus propiedades sin pagar sus deudas.

Asimismo, la estructura territorial del poder político estadounidense se convirtió en un obstáculo para la acción del Reclamation Service. Los estados se mostraban reticentes a que el agua presente en su territorio fuera utilizada para irrigar tierras situadas en otros estados:

> El Reclamation Service se enfrentaba a un problema aún más delicado: el agua de un estado podía a menudo irrigar de manera más eficaz tierras de otro estado. Sin embargo, rara vez se lograba llevar a cabo dicho traslado. En Nevada, por ejemplo, Newlands y otros lideraron una campaña infructuosa para obtener agua del lago Tahoe en California con el fin de irrigar los campos del valle inferior del río Truckee, en Nevada. Newlands esperaba que el gobierno federal pudiera planificar el desarrollo completo de los cursos de agua interestatales, conservando la libertad de ubicar los embalses y las tierras irrigables sin tener en cuenta las fronteras estatales. Sin embargo, el Reclamation Service encontró una fuerte resistencia por parte de las poblaciones locales, que deseaban utilizar el agua dentro de su propio estado y se quejaban de la injerencia federal en los derechos estatales.[17]

Todos estos problemas generaron dudas en el Congreso sobre la competencia de esta agencia federal para llevar a cabo su misión de construcción de

[17] S.P. Hays, *op. cit.*, p. 18.

proyectos de irrigación en el Oeste de los Estados Unidos. Durante sus primeros años de existencia, entre 1902 y 1914, el Reclamation Service no debía rendir cuentas ni al Congreso ni al presidente, ya que disponía de un presupuesto propio que podía gestionar libremente bajo la sola supervisión del secretario del Interior. Sin embargo, esta autonomía legislativa se acabó en 1914, cuando el Congreso decidió recuperar el control presupuestario de la agencia.

Pese a estas dificultades, la Primera Guerra Mundial dio un segundo aliento al sueño de una nueva América de pequeños propietarios agrícolas. Por un lado, aumentó la demanda de productos agrícolas, impulsada por el crecimiento de los salarios urbanos asociado al desarrollo de la industria bélica; por otro, se hizo necesario ofrecer tierras a los veteranos que regresaban del frente en busca de un nuevo comienzo. Uno de los primeros proyectos del Bureau of Reclamation en esta segunda etapa, el Yuma Project, sufrió, sin embargo, los mismos males que los proyectos anteriores. De las 173 explotaciones agrícolas compradas y revendidas por el Bureau en la zona de Yuma, 68 fueron abandonadas por sus nuevos ocupantes. Un segundo proyecto, el Klamath Project, ubicado en la frontera con Oregón, sufrió un destino similar al estar demasiado alejado de los principales mercados agrícolas. Un tercer proyecto, el Orland Project, enfrentó problemas de especulación, la falta de experiencia de los nuevos colonos y errores técnicos en el cálculo de la distribución del agua. Todos estos problemas provocaron rupturas contractuales entre el Bureau y los agricultores recién instalados, generando conflictos importantes sobre las condiciones de pago de las tierras. Los abandonos de las parcelas y el incumplimiento de las obligaciones financieras con el Bureau fueron las consecuencias más visibles. Durante este periodo, muy pocos proyectos llegaron a completarse, hasta el punto de que cabe cuestionar el impacto real del Reclamation Service como promotor de una nueva América en el Oeste durante las primeras décadas del siglo XX. En 1920, sólo un gran proyecto había sido concluido con éxito: el Arizona Salt River Project. Incluso con el impulso provocado por la guerra, menos de la mitad de las 60 mil granjas previstas en los proyectos gubernamentales contaban con sistemas de riego, y apenas 3 por ciento de las tierras públicas implicadas estaban efectivamente cultivadas.

Todos estos elementos allanaron el camino para un cambio de política que comenzó en 1928 y se acentuó con la Gran Depresión de 1929. La era de los proyectos de irrigación basados en la promoción de una América de

pequeños productores llegó a su fin, mientras la alianza entre los poderes económico y político —gestionada por ingenieros que creían en la ciencia como principal herramienta de organización y desarrollo nacional— se vio confrontada a nuevas fuerzas capaces de incidir en la reorganización del sistema capitalista del Oeste estadounidense.

FRENTE A LA GRAN DEPRESIÓN: LOS MEGAPROYECTOS HÍDRICOS DEL ESTADO FEDERAL

A partir de finales de la década de 1920, y de forma más intensa desde 1933 bajo la administración de Franklin D. Roosevelt, la política hídrica del gobierno federal entra en una nueva fase, tanto en términos de objetivos como de medios y beneficiarios. Ahora, el objetivo ya no es edificar una nueva América compuesta por pequeños agricultores mediante el uso de la irrigación, sino más bien, se trata de rescatar a Estados Unidos de la aguda crisis económica provocada por la Gran Depresión.

Se desarrollan entonces megaproyectos hídricos basados en la construcción de grandes presas con el objetivo de producir energía eléctrica para fines industriales. Este periodo se caracteriza también por un aumento significativo del número de proyectos hídricos. Mientras que el presupuesto medio anual de los proyectos del Bureau of Reclamation fue de tan sólo 9 millones de dólares entre 1902 y 1933, alcanzó los 52 millones de dólares entre 1933 y 1940. El Bureau of Reclamation construyó 36 proyectos de irrigación entre 1902 y 1928, frente a los 228 proyectos ejecutados en los treinta años siguientes (que incluyen embalses, lagos artificiales, canales y presas).[18]

En esta nueva etapa, los principales beneficiarios de estos programas ya no son los pequeños agricultores, sino el *agrobusiness* y las ciudades. Este periodo representa, sobre todo, una nueva fase del capitalismo, cuyo objetivo central es restablecer la economía nacional tras el colapso del modelo financiero y calmar las tensiones sociales. Las grandes obras públicas desempeñan un papel clave dentro del nuevo programa federal de inversiones. En esta búsqueda de nuevas bases para el crecimiento económico, el agua se presenta como un factor indiscutible de reactivación.

[18] M. Reisner, *Cadillac Desert: The American West and its Disappearing Water*, Nueva York, Penguin Books, 1985.

> Según el Sr. Hoover, el gobierno no debe limitarse a regular los negocios y a arbitrar los conflictos económicos; debe dirigir, promover y respaldar el crecimiento económico. Debe integrar y racionalizar la economía de la nación, haciendo que el mercado sea lo más ordenado y previsible posible. Sin gestión del agua, no puede haber una economía planificada. Y sin una economía planificada, Estados Unidos seguiría siendo vulnerable a los ciclos de expansión y recesión.[19]

La economía estadounidense de finales de los años 1930 es mucho más interdependiente que la de principios del siglo XX. Las crisis y los desastres naturales que ocurren en un estado repercuten ahora sobre la economía de los demás. La naturaleza de los nuevos proyectos hídricos —principalmente grandes presas destinadas a la producción de energía eléctrica y al control de los grandes ríos del país— permite que varios estados se beneficien de un mismo proyecto, lo que atenúa, al menos parcialmente, las resistencias frente a los trasvases de agua entre estados.

Estas transformaciones repercuten de manera directa en el funcionamiento del Congreso, con la aprobación de las dos primeras leyes que inauguran esta nueva etapa: el Flood Control Act y el Boulder Dam Act. Ambas leyes fueron aprobadas en 1928, tras años de bloqueo legislativo. El Boulder Dam Act había sido propuesto en 1922 por Phil Swing, congresista del Imperial Valley en California, y por el senador Hiram Johnson, también representante de California. Este proyecto preveía desviar parte de las aguas del río Colorado hacia California. Fue rechazado por el Congreso en 1922, 1924 y 1926, debido a la oposición de los estados del Alto Colorado, cuyos intereses diferían. Los estados del Noroeste del Pacífico defendían, por su parte, un proyecto de presa en la cuenca del río Columbia. Del mismo modo, los estados del Medio Oeste y del Sur no tenían especial interés en la propuesta: "La antigua visión mercantilista según la cual la ganancia de un estado o región implica inevitablemente la pérdida de otro estado o región seguía siendo poderosa durante los años 1920".[20] Estos bloqueos territoriales son herencia de los primeros proyectos de irrigación del Bureau of Reclamation, que favorecían a ciertos estados en detrimento de otros, sin control alguno del Congreso. La nueva política de finales de la década de 1920 se centra,

[19] D.J. Pisani, *op. cit.*, p. 244.
[20] D.J. Pisani, *ibid.*, p. 259.

por el contrario, en la producción masiva de energía eléctrica mediante el control de flujos hídricos en beneficio de una gran diversidad de estados, incluso más allá del Oeste.

La aprobación del Boulder Dam Act por el Congreso en 1928 está directamente relacionada con la del Flood Control Act, propuesto tras las devastadoras inundaciones del río Misisipi en 1927, que causaron un desastre económico y social en los Estados del Medio Oeste y del Sur. Una política de control de los flujos hídricos se impuso entonces como la única garantía frente a nuevas catástrofes. Los representantes del Oeste que defendían el Boulder Dam Bill entraron en una lógica de negociación con los Estados interesados en el Flood Control Act, ofreciendo su apoyo a esta ley a cambio de un voto favorable para el Boulder Dam Act. Este episodio marca el surgimiento de coaliciones mucho más amplias en torno a las políticas hídricas que las que existían en la era de los proyectos de irrigación. Fue gracias a esta alianza entre representantes del Medio Oeste, del Sur y del Oeste que se logró aprobar el Flood Control Act.

En cuanto al Boulder Dam, los representantes de California necesitaban los votos de los estados del Alto Colorado. En este contexto, la electricidad se convirtió en un elemento clave para obtener su apoyo. El Boulder Dam era un proyecto que permitiría la producción masiva de electricidad para abastecer a gran parte del Oeste. Durante los años 1920, las compañías eléctricas privadas comenzaron a hacer *lobby* contra el proyecto con el objetivo de evitar que la producción y el control de la electricidad quedaran en manos del Estado. Estas compañías formaban un poderoso *trust*, similar al que habían constituido las compañías ferroviarias a comienzos de siglo. Los estados inicialmente opuestos comprendieron que un voto negativo al Boulder Dam significaría ceder al sector privado el control de un recurso estratégico como la electricidad, y con ello perder el control político sobre el futuro económico de sus territorios. Fue este interés compartido —creado por la electricidad como nuevo objeto central de las políticas hídricas— el que permitió superar las resistencias y llevar, en diciembre de 1928, a un voto mayoritario favorable por parte de los estados del Oeste para la aprobación del Boulder Dam Act.[21]

[21] D.J. Pisani, *ibid.*

También deben tomarse en cuenta transformaciones de tipo sociológico. Entre las décadas de 1940 y 1960, el Bureau of Reclamation dejó de ser únicamente una institución técnica de ingenieros para incorporar cuadros administrativos encargados de mantener el vínculo con los congresistas, algunos de los cuales fueron luego promovidos como directores del organismo. Para validar financieramente sus concepciones técnicas, el Bureau ya no podía contar exclusivamente con el apoyo del Departamento del Interior o de la Casa Blanca, pues el poder decisorio pasó a residir cada vez más en los representantes electos en Washington. Más allá de sus competencias técnicas, el Bureau acumuló entonces recursos políticos y comenzó a cortejar a los legisladores, menos por sus afiliaciones partidarias que por su compromiso común con el desarrollo del Oeste. No obstante, aunque la toma de decisiones tendía ahora a organizarse en torno al Congreso, en contraste con la etapa anterior, la Corte Suprema también adquirió un papel institucional relevante: sus fallos condicionaban la autorización y la implementación de proyectos hídricos, ya que las negociaciones parlamentarias no siempre lograban resolver las tensiones entre estados por los derechos de acceso a los ríos. La disputa jurídica entre Arizona y California, que se extendió entre 1931 y 1968, ilustra bien el papel decisivo que desempeña la Law of the River y, por lo tanto, la Corte Suprema, en el arbitraje de las relaciones entre los estados —representados en el Congreso— y la administración federal. Es en torno a las tres esferas —política, administrativa y jurídica— que se estructuran desde entonces los juegos y desafíos decisionales relativos a los proyectos hídricos.

EL REPARTO DEL COLORADO: LUCHAS Y COMPROMISOS ENTRE ESTADOS

La promoción del Central Arizona Project (CAP) en Arizona tiene sus orígenes en una lucha interestatal por el reparto de las aguas del río Colorado con fines de desarrollo económico. El periodo del *New Deal* se considera particularmente favorable para el auge de California, gracias a una política de grandes presas al servicio de la irrigación agrícola. La finalización del Hoover Dam en 1936, sobre el río Colorado, consagra la legitimidad de la acción federal en el desarrollo de California. Sin embargo, el Oeste estadounidense no comienza ni termina en los límites de este estado, y el control y aprovechamiento del río —al que Reisner comparó con un "Nilo

americano"—[22] también despierta la codicia de los estados vecinos. Las élites de Arizona envidian su prosperidad económica, al tiempo que acusan a California de sobreexplotar el Colorado.

En Arizona, esta lucha por el acceso a las aguas del río se manifiesta de manera distinta según las élites implicadas, ya sea en el gobierno estatal o en la defensa de los intereses del estado en Washington. Puede interpretarse en función de dos características generales de las políticas del Oeste, que oscilan entre una preferencia por los intereses locales y un pragmatismo que rechaza la ideología en nombre de la resolución de problemas. Esta oposición da cuenta del "paradigma político del Oeste", entendido como "la manifestación de las contradicciones entre el mito y la realidad del desarrollo"[23] en la región. También refleja, por parte de ciertas élites locales, una negativa a reconocer que dicho desarrollo ha sido posible gracias al apoyo financiero del gobierno federal.

Cuando, en los años 1930, en el contexto del *New Deal*, el Departamento del Interior intenta firmar un contrato con el distribuidor de agua californiano Metropolitan Water District para la construcción de una presa en Arizona (Parker Dam), el gobernador demócrata de este estado, Benjamin Baker Moeur, informa a los funcionarios federales que se opondrá mientras no se definan con claridad los derechos de Arizona sobre Colorado.[24] Considera, en efecto, que el desvío de las aguas del río no puede llevarse a cabo sin el consentimiento de su estado. Al iniciarse las obras, el gobernador declara la ley marcial en el sitio y despliega a la Guardia Nacional de Arizona, interpretando la acción federal como una afrenta a la soberanía estatal. Ante el fracaso de toda negociación con Arizona, el gobierno federal recurre a la Corte Suprema para autorizar la construcción del Parker Dam. El conflicto se complica aún más cuando la Corte Suprema falla a favor de Arizona, pero el Congreso, poco después, aprueba igualmente la construcción del proyecto.

Este conflicto entre Arizona y California no es más que un episodio entre muchos: durante los años 1930, Arizona recurre en varias ocasiones a la Corte

[22] M. Reisner, *op. cit.*

[23] C.S. Thomas (ed.), *Politics and Public Policy in the Contemporary American West*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1991, p. 14.

[24] J.L. August, *Vision in the Desert: Carl Hayden and Hydropolitics in the American Southwest*, Fort Worth, Texas Christian University Press, 1999.

Suprema como árbitro para hacer valer su soberanía y su legitimidad sobre el río Colorado. Al considerarse perjudicado en la asignación del recurso,[25] Arizona se niega a ratificar el Colorado River Compact, tratado destinado a regular el reparto de las aguas entre los *upper states* (estados aguas arriba) y los *lower states* (estados aguas abajo) del río. Sin embargo, la Corte Suprema no toma en cuenta sus quejas frente a California. Otorga prioridad a los derechos establecidos y reafirma el papel del gobierno federal en la formulación de políticas del agua para las cuencas del Oeste estadounidense.

Esta tensión entre, por un lado, la defensa de la soberanía estatal y, por otro, una concepción federal de la regulación del río Colorado no sólo estructura la oposición entre Arizona y el gobierno de Washington. El senador Carl Hayden, representante de Arizona ante el Congreso, también cuestiona el posicionamiento de las élites estatales, especialmente el del gobernador Moeur. Desde su punto de vista, obtener resultados favorables para Arizona requería un cambio de táctica política. En el contexto de la posguerra, y en distintos niveles decisorios, los responsables de Arizona se esfuerzan por demostrar su unidad mediante la concepción de un proyecto —el Central Arizona Project— capaz de responder a la lógica federal al mismo tiempo que sirve sus intereses particulares.

Mark Wilmer,
el abogado de Arizona contra California

Nacido el 18 de julio de 1903 en Wisconsin, cerca de Washington D.C., Mark Bernard Wilmer era hijo de un agricultor. Creció en East Troy, una pequeña ciudad compuesta en su mayoría por agricultores, ganaderos lecheros y comerciantes. Atraído por la literatura y por la nueva América cada vez más urbana que vislumbraba en sus trayectos diarios al colegio de Burlington, desarrolló un fuerte deseo de movilidad, alentado por su padre, quien deseaba que su hijo realizara estudios universitarios. En 1926 fue aceptado en el College of Law de la Universidad de Georgetown, en

[25] N. Hundley, *Water and the West: The Colorado River Compact and the Politics of Water in the American West*, Berkeley, University of California Press, 1975.

Washington D.C. Obtuvo su título en 1929 y, en mayo de 1931, superó el examen de acceso al colegio de abogados del estado de Arizona.

Al inicio de su carrera en Phoenix, su primer caso se relacionó con conflictos entre el Roosevelt Water Conservation District y el Salt River Project. Aún no sabía que el agua se convertiría en un elemento estructurante de su carrera profesional: la compleja problemática de los derechos hídricos regionales, que iba más allá del marco local, lo situaría en el centro de la historia política, ambiental y jurídica del Oeste estadounidense del siglo XX. En aquella época, la controversia entre Arizona y California apenas comenzaba y Wilmer todavía tenía que forjarse una reputación profesional.

En Arizona, el ámbito jurídico conserva un fuerte legado hispánico, reflejado en el principio latino: *qui prior est in tempore, potior est in jure* (el primero en el tiempo es el primero en derecho). Esta doctrina de la *prior appropriation* (apropiación preferente) se mantuvo vigente durante el periodo mexicano (1881-1948), regulando el uso de la tierra y del agua hasta la creación del Territorio de Arizona en 1863. El legado hispano-mexicano que otorga prioridad al principio de apropiación preferente no se limita a Arizona ni a las aguas locales. Mark Wilmer comprendió rápidamente que esta doctrina era también un factor de conflicto entre los Estados del Oeste que ambicionaban las aguas del río Colorado, generando tensiones especialmente intensas entre Arizona y California. El explosivo crecimiento de esta última desde principios del siglo XX era percibido como una amenaza regional para los derechos sobre el río. Al igual que Arizona, los *upper basin states* (Wyoming, Utah, Colorado y Nuevo México) veían a California del Sur —urbana y con una intensa actividad agrícola— como una amenaza para su propio desarrollo futuro, en nombre del principio de la apropiación preferente. Estas tensiones entre California y los demás estados del Oeste dieron lugar a iniciativas legislativas que culminaron en la promulgación del Colorado River Compact de 1922 y el Boulder Canyon Act de 1928, textos que Wilmer descubrió al sumergirse en los archivos del Congreso. En su momento, Arizona, a través de sus gobernadores, se había opuesto enérgicamente a dichos acuerdos, que consideraba excesivamente favorables a California. En efecto, estos instrumentos privilegiaban los derechos estatales sobre las aguas del Colorado frente a la autoridad federal, mediante acciones judiciales contra el Golden State. Sin embargo, cuarenta años después, estos mismos acuerdos guiarían la estrategia jurídica de Mark Wilmer ante la Corte Suprema en defensa de Arizona. Más allá de autorizar la construcción

del Hoover Dam, estos acuerdos derogan *de facto* el principio de apropiación preferente y asignan anualmente las aguas del Lower Colorado River Basin de la siguiente manera: 5.42 kilómetros cúbicos para California, 3.45 kilómetros cúbicos para Arizona y 0.37 kilómetros cúbicos para Nevada. ▼

Incluso después de la Segunda Guerra Mundial, el legado del *New Deal* sigue siendo visible en la gestión de los recursos naturales. La multiplicación de presas continúa considerándose esencial para el desarrollo económico y urbano de la región; la producción de electricidad sigue siendo alentada, ya que permitió fabricar los barcos y aviones que condujeron a la victoria sobre Alemania; por último, el control del agua mediante sistemas de irrigación contribuye al auge de la industria agroalimentaria. Es en este contexto favorable a los grandes proyectos hidráulicos donde comienza a tomar forma el Central Arizona Project (CAP), una iniciativa del estado de Arizona. Este proyecto se vuelve tanto más urgente cuanto que el estado experimenta un crecimiento demográfico sin precedentes. La multiplicación de las migraciones estacionales —los llamados *snow birds*—, grandes consumidoras de agua y aficionadas al aire acondicionado, obliga a las élites locales a buscar soluciones frente a la llegada masiva de nuevos residentes en una región donde los acuíferos —aún principal fuente de agua— tienden a agotarse debido a su explotación agrícola intensiva.

Para que el proyecto del CAP sea considerado legítimo, las élites del estado de Arizona buscan obtener financiación federal, lo que requiere la autorización del Congreso. Tras la ratificación del Colorado River Compact por parte de Arizona en 1944, y hasta mediados de la década de 1960, la promoción del CAP se organiza mediante iniciativas concretas con el objetivo de crear un consenso político, en contraste con el clima conflictivo de los años 1930. En 1946 se funda la Central Arizona Project Association (CAPA), impulsada por actores económicos locales (agricultores, banqueros, abogados), para quienes el desvío de las aguas del Colorado resulta esencial para garantizar la sostenibilidad de la economía regional. Desde su creación, la acción de esta asociación está estrechamente ligada a la de la Arizona Congressional Delegation, en particular a la labor legislativa de los senadores demócratas Carl Hayden y Ernest McFarland en apoyo del CAP.

El Colorado River Compact

El Colorado River Compact de 1922, piedra angular de la denominada Law of the River, fue negociado en 1922* por los siete estados de la cuenca del río Colorado junto con el gobierno federal. Este acuerdo definía la relación entre los estados situados en la parte alta de la cuenca —de donde proviene la mayor parte del caudal del río— y los estados situados en la parte baja de la cuenca, donde el consumo de agua es más elevado. En aquel momento, los estados del Alto Colorado temían que el proyecto de la presa Hoover y otros proyectos localizados en los estados del Bajo Colorado limitaran, en virtud de la doctrina occidental de la *apropiación prioritaria* (*prior appropriation*), su capacidad futura de utilizar los caudales del río. Los estados no lograban ponerse de acuerdo sobre cómo debía distribuirse el agua de la cuenca del Colorado. A comienzos de los años 1920, el entonces secretario de Comercio, Herbert Hoover, propuso como solución dividir la cuenca en dos partes —la alta y la baja— y asignar a cada una el derecho a utilizar anualmente 9.25 kilómetros cúbicos de agua del Colorado. Este enfoque permitió atenuar las tensiones entre los estados del Alto y del Bajo Colorado, y condujo, en 1922, a la firma del acuerdo más importante en la historia de la distribución de las aguas del río Colorado en el Oeste estadounidense. ▼

Bureau of Reclamation: https://www.usbr.gov/lc/region/g1000/lawofrvr.html

La Central Arizona Project Association (CAPA) participó activamente en la organización de las audiencias relativas a los primeros proyectos de ley de autorización del CAP, presentados por los senadores de Arizona Carl Hayden y Ernest McFarland ante el Senate Subcommittee on Irrigation and Reclamation. En 1948, esta asociación promovió la creación de una agencia estatal, la Arizona Interstate Stream Commission, con el objetivo de defender las reivindicaciones del estado respecto a las aguas del río Colorado, tanto en el Congreso como ante los tribunales.[26] Wayne Akin, presidente de la CAPA, fue designado presidente de esta comisión por el gobernador Osborn.

[26] D.E. Mann, *The Politics of Water in Arizona*, Tucson, The University of Arizona Press, 1963, p. 128.

Esta elección no parece casual, ya que, a través de la Asociación, Akin podía contar con el respaldo y los consejos de los poderes locales del estado.[27] Además, había sido miembro de la Liga de los 14 desde su fundación en los años 1940. Esta liga, compuesta por representantes de siete estados de la cuenca del Colorado —con la excepción de California, y con dos representantes por estado— tenía por objetivo reunir a los responsables políticos del ámbito hídrico para discutir los problemas comunes e intentar resolver sus diferencias.

Esta experiencia se percibía como una posible vía para la construcción de un consenso en torno al proyecto del CAP. Por otra parte, Wayne Akin contaba también con el apoyo de Charles Carson, consejero jurídico del gobernador Osborn y de la Arizona Interstate Stream Commission, así como miembro del consejo de administración de la Cámara de Comercio de Phoenix. Carson había impulsado la creación de la CAPA solicitando la implicación de Akin, y había respaldado posteriormente los esfuerzos legislativos de los congresistas Hayden y McFarland. Este tipo de *lobbying*, más allá del proyecto específico del CAP, sólo puede entenderse si se considera que, en el Oeste, la participación política no se estructura únicamente en torno a los partidos, tradicionalmente considerados débiles, sino que proviene también de grupos de interés que buscan influir en las políticas públicas dentro de sus ámbitos de preocupación.[28] En el caso de la promoción del CAP en el Congreso, el grupo de interés representado por la CAPA y los pocos representantes electos de Arizona no se oponen entre sí, sino que se complementan, fortaleciendo su capacidad de influencia frente a California, que cuenta con una representación numérica y organizativa mucho más sólida.

[27] R. Johnson, *The Central Arizona Project: 1918-1968*, Tucson, The University of Arizona Press, 1977.

[28] C.S. Thomas (ed.), *Politics and Public Policy in the Contemporary American West*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1991.

Carl Hayden, el legislador del Oeste

Del Salt River Project al Central Arizona Project

El agua, su uso y distribución, estuvo en el centro de la carrera pública del senador Carl Hayden. Nacido en Arizona en 1877, fue miembro del Congreso de los Estados Unidos durante 57 años. Tras más de una década como representante local, fue elegido para representar al recién admitido estado de Arizona, primero en la Cámara de Representantes (1912-1927), y luego en el Senado (1927-1969). Aunque es recordado sobre todo por haber contribuido a forjar el futuro del Oeste estadounidense mediante la promoción del Central Arizona Project (CAP), Carl Hayden es también un producto genuino de la legendaria conquista de la "frontera".

Su padre, Charles Trumbull Hayden, nacido el 4 de abril de 1825 en Connecticut, fue uno de los pioneros que abandonaron el Este en busca de fortuna en el Oeste. Recorriendo la región al norte del valle del río Salt como comerciante de productos manufacturados, Charles Hayden vislumbró rápidamente el potencial que ofrecía aquella tierra árida y hostil. Su ambición era transformar el Salt River Valley en un emporio agrícola regado mediante canales. A partir de mediados de la década de 1870, la comunidad de irrigación a la que pertenecía en la ribera sur del Salt River prosperó con el auge de diversas actividades económicas (campos de cereales, molinos, huertos, etcétera). Más allá del éxito familiar, Carl Hayden recordaba que la explotación agrícola de sus padres sufría constantes sequías e inundaciones. Agricultores y empresarios del valle pedían ayuda al gobierno para controlar las inundaciones y almacenar el agua.

Estos problemas medioambientales se inscriben en el contexto del movimiento por la irrigación de los años 1890, impulsado por promotores como Maxwell y Smith, quienes organizaban congresos dedicados a la "conquista de la América árida", a los que asistía Charles Hayden. Mediante panfletos y revistas distribuidos en estos encuentros, introdujo a su hijo Carl en los asuntos hídricos que afectaban tanto a su comunidad como a otros territorios y estados del Oeste. La familia invirtió sumas importantes para defender sus derechos sobre el agua, enfrentándose a múltiples juicios, algunos ganados, otros perdidos. Durante sus estudios en una de las instituciones académicas pioneras del Oeste, la Universidad de Stanford (California), Carl Hayden llegó a la conclusión de que una

carrera en derecho y política, vinculada a las cuestiones del agua, era la mejor opción profesional.

Tras ocupar cargos locales, comenzó a buscar apoyos en Washington para desarrollar proyectos de distribución de agua. Poco a poco abandonó sus actividades comerciales para presentarse a elecciones estatales y federales. Esta ambición política orientada hacia Washington se explica por el espíritu expansionista del Oeste: Hayden y otros líderes locales vislumbraban los beneficios económicos de la nueva política federal impulsada por Roosevelt, que fomentaba la colonización de tierras áridas mediante grandes proyectos hidráulicos. El 4 de marzo de 1903, el Salt River Project, del que Hayden fue portavoz en Washington, fue el primero de los 26 proyectos autorizados por el Departamento del Interior durante la primera década del programa nacional de irrigación. Este éxito marcó el inicio de una serie de campañas políticas que lo llevarían al Congreso, donde desarrolló la mayor parte de su carrera, siempre centrado en el desarrollo de los recursos hídricos del Oeste.

Durante sus catorce años en la Cámara de Representantes, fue testigo del cambio de la sociedad estadounidense. Cuando llegó al Congreso en 1912, Estados Unidos aún se definía por el ideal agrario de Jefferson, basado en el pueblo pequeño, la descentralización y la competencia. Al ascender al Senado en 1927, la era progresista dibujaba una nueva América: más urbana, más centralizada, más industrializada y más secularizada. En los años 1920, cuando el río Colorado se convirtió en el eje de la política hídrica del Oeste, Carl Hayden participó en prácticamente todas las fases del debate, desde las negociaciones del Colorado River Compact de 1922 hasta la aprobación del Colorado River Basin Project Act de 1968, que autorizó la construcción del CAP.

Ya no se trataba de defender un proyecto de irrigación estatal como el Salt River Project, sino de resolver la división de los recursos del río entre siete estados del suroeste y la República de México. También debía oponerse al proyecto del All American Canal, promovido por California y los impulsores del Imperial Valley. Aunque apoyaba una visión regional del desarrollo del río, rechazaba que California obtuviera un derecho exclusivo sobre las aguas del Colorado con el apoyo del gobierno federal, sólo para asegurar la prosperidad del Imperial Valley:

> Ustedes se dirigen ahora al Congreso para pedir que se haga algo extraordinario mediante la aprobación de su legislación, pero el Congreso debe considerar no sólo el desarrollo

> del Imperial Valley, sino de toda la cuenca del río Colorado, que sólo puede desarrollarse plenamente mediante el almacenamiento de los recursos hídricos.*

Carl Hayden también se enfrentó a las élites de su propio estado, en particular a los gobernadores Hunt y Moeur, y al senador Fred Colter, defensores de un enfoque exclusivamente estatal de los derechos sobre el desarrollo del río Colorado. Partidario de una visión regional, Hayden anunció en 1923 su apoyo a la ratificación del Colorado River Compact:

> Cualquier persona imparcial debe concluir que Arizona no puede emprender por sí sola el desarrollo del gran río sin el consentimiento de los Estados Unidos, ni sin un acuerdo con los demás estados de la cuenca del río Colorado, lo que nos lleva a concluir que, tarde o temprano, Arizona** debe aprobar el Colorado River Compact.

Para él, el principal socio en el desarrollo del río Colorado era el gobierno federal. En los años 1940, un cambio de gobernador en Arizona y una urbanización creciente del estado modificaron la configuración política y facilitaron el establecimiento de una nueva política del agua. ▼

* J.L. August, *op. cit.*, p. 92.
** J.L. August, *ibid*.

A finales de los años 1950, la economía de Arizona experimenta un giro decisivo: con la expansión demográfica concentrada en el Sun Corridor, formado por Phoenix y Tucson, la agricultura deja de ser la actividad dominante. La riqueza y el empleo comienzan también a generarse en la industria, pero a una escala completamente distinta.[29] Este nuevo contexto obliga a la Central Arizona Project Association (CAPA) a adoptar, en 1961, una nueva estrategia de promoción del CAP, reconociendo las necesidades hídricas de los municipios y de la industria. Paralelamente, la Arizona Stream Commission encarga a las agencias locales del Bureau of Reclamation una nueva evaluación del uso del agua en zonas situadas fuera del área de distribución originalmente prevista para el CAP, con especial atención a una posible extensión del acueducto hacia Tucson. En la búsqueda de una

[29] T. Sheridan, *Arizona: A History*, Tucson, The University of Arizona Press, 2012.

unidad regional frente al Congreso, esta nueva estrategia tenía por objetivo mostrar que el CAP no estaba destinado exclusivamente a cubrir las necesidades hídricas de Phoenix, y así ofrecer una ventaja táctica que contrarrestara el argumento sostenido por California —según el cual el CAP beneficiaría esencialmente a los agricultores— y que buscaba dividir a los actores urbanos y agrícolas de Arizona. Durante la década de 1960, las disputas político-jurídicas en torno a la autorización del CAP pusieron de manifiesto la formación y reconfiguración de distintas coaliciones dentro de la propia representación senatorial del estado.

AMBIENTALISTAS Y FUNCIONARIOS PRESUPUESTARIOS FRENTE A LOS MEGAPROYECTOS HÍDRICOS

En 1966, los miembros de la Arizona Interstate Stream Commission y de la Central Arizona Project Association (CAPA) se integraron en un grupo de trabajo (*task force*) destinado a apoyar los esfuerzos de la delegación de Arizona en el Congreso hasta la aprobación definitiva del CAP en 1968. Entre la decisión favorable a Arizona por parte de la Corte Suprema en 1963 —en relación con el reparto del río Colorado frente a California— y su validación legislativa por el Congreso en 1968, los administradores federales y los representantes de los estados de la cuenca del Colorado comenzaron a formular un plan regional que permitiera el desarrollo del Oeste en su conjunto. Mientras que los debates parlamentarios giraban principalmente en torno al CAP, un nuevo proyecto, el Pacific Southwest Water Plan (PSWP), fue impulsado en 1963 por el nuevo secretario del Interior, Stewart Udall, nombrado dos años antes por el presidente John F. Kennedy.[30] El PSWP proponía dejar de lado un enfoque limitado a las fronteras estatales en las cuestiones hídricas, privilegiando una perspectiva regional cuyo objetivo era unificar los intereses de Arizona y California sin sacrificar la política energética del momento.

[30] J.W. Johnson, *Arizona Politicians: The Noble and the Notorious*, Tucson, University of Arizona Press, 2002.

La decisión de 1964 de la Corte Suprema
en el caso *Arizona v. California*

En 1964, la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió un litigio de 25 años entre Arizona y California.* El conflicto se originaba en el deseo de Arizona de construir el Central Arizona Project (CAP) para utilizar la totalidad de la cuota de agua del río Colorado que le había sido asignada en 1944. California se oponía al proyecto, argumentando que el uso del agua del río Gila —afluente del Colorado— por parte de Arizona ya debía considerarse como parte de su asignación del río Colorado. Además, California alegaba que ya utilizaba parte del volumen de agua del Colorado que Arizona pretendía utilizar mediante la construcción del CAP. El principio de "primero en el uso, primero en el derecho" (*prior appropriation*) impedía *de facto* que Arizona pudiera avanzar con su proyecto. Sin embargo, la Corte Suprema rechazó los argumentos de California, al considerar que los estados situados en la parte baja de la cuenca tenían derecho a apropiarse y utilizar los caudales de los afluentes antes de que estos se unieran al cauce principal del Colorado. Además, la Corte sostuvo que la doctrina de la apropiación preferente no era aplicable a la distribución de las aguas del Colorado entre los estados del *lower basin.* En 1964, la Corte emitió su decreto, ordenando al secretario del Interior no suministrar agua fuera del marco de distribución establecido por la ley, e imponiendo la elaboración de informes anuales que documentaran el uso del agua en los tres estados del *lower basin*. ▼

* Bureau of Reclamation: https://www.usbr.gov/lc/region/g1000/lawofrvr.html.

Congresista demócrata por el distrito de Tucson, jurista de formación y abogado en ejercicio, Stewart Udall aparece como el mediador entre intereses opuestos. Para el senador Carl Hayden, principal defensor del Central Arizona Project (CAP), el Pacific Southwest Water Plan (PSWP) y la ley del CAP constituyen iniciativas legislativas rivales y contradictorias. Hayden interpreta el PSWP como una maniobra dilatoria promovida por California para frenar la autorización del CAP. El gobernador de Arizona, Paul Fannin, republicano elegido en 1958, comparte esta visión y califica el PSWP como

una "conspiración contra Arizona nacida en California". Defiende así el enfoque del senador Hayden, que consiste en impulsar el CAP mediante una propuesta legislativa separada del PSWP. Esta postura es rechazada por Udall, quien defiende una visión más regional en la que el CAP forme parte de una planificación más amplia. A nivel estatal, el influyente periódico *Arizona Republic* llegó a condenar el futuro político de Udall en Arizona, acusándolo de estar bajo la influencia del lobby hídrico californiano, representado por el subsecretario del Departamento del Interior, James Carr.

La preferencia de la administración federal por una aproximación regional al desarrollo del río Colorado —a través del PSWP— provocó una movilización en torno al senador Hayden. En 1966, el Arizona Task Force apoyó activamente la ofensiva legislativa, reuniendo a las principales entidades y expertos del agua de la época: la Arizona Interstate Stream Commission, Arizona Public Service, la CAPA y el Salt River Project. Además, el CAP contaba con aliados de peso en el Senado: el senador Henry Jackson (demócrata, Washington), presidente del Senate Interior Committee, y el senador Clinton Anderson (demócrata, Nuevo México), presidente del Power and Reclamation Subcommittee. En su lucha a favor del CAP, estos senadores demócratas respaldaron a Carl Hayden frente a sus opositores republicanos de California: Thomas Kuchel, miembro del Senate Interior Committee, y Claire Engel, quien ya había contribuido en 1951 al fracaso del CAP en la Cámara de Representantes. En efecto, la verdadera batalla por la validación del CAP se libraba en la Cámara de Representantes, particularmente en el House Interior Committee y en su Irrigation and Reclamation Subcommittee, presidido por Wayne Aspinall, congresista demócrata de Colorado. Este último desconfiaba de la expansión californiana, a la que asociaba también a Arizona, y temía que los *upper basin states*, especialmente Colorado, no obtuvieran su parte correspondiente del Colorado River Compact. Hayden tuvo que enfrentarse también a John Saylor, republicano de Pensilvania y miembro del House Interior Committee, de tendencia conservacionista. Saylor se oponía a la construcción de las presas previstas en el proyecto del CAP, por su rechazo al constante desarrollo de la energía hidroeléctrica, lo que le valió el apoyo de los ambientalistas.

Finalmente, el Colorado River Basin Project Act, aprobado en 1968, integró los proyectos defendidos por representantes de diversos Estados: el CAP y el Pacific Southwest Water Plan. Este desenlace, fruto de un compromiso

entre las diferentes fuerzas en presencia, obedece a una lógica clientelista (*pork barrel politics*), según la cual la asignación de fondos públicos por parte del Congreso responde más a los intereses de las circunscripciones de los legisladores que a una visión de interés nacional. Detrás del CAP y del PSWP no sólo se encontraba el desarrollo económico del Oeste, sino también las carreras y la reputación política local de sus promotores. De ahí la necesidad de que cada representante tuviera en cuenta las demandas de su electorado en materia de nuevos proyectos o de asignación de recursos del río Colorado. Si bien California perdió la batalla jurídica, obtuvo sin embargo una garantía de asignación de 5.42 kilómetros cúbicos del río Colorado en caso de sequía, lo que resultaría ser una victoria decisiva ante la crisis hídrica que estallaría en la década de 2000.

El Colorado River Basin Project Act de 1968

Esta ley autoriza la construcción de una serie de proyectos en ambas partes de la cuenca, incluido el Central Arizona Project* (CAP). Asimismo, establece que, en tiempos de escasez, el suministro de agua al CAP queda subordinado a la prioridad de acceso al agua por parte de California. La ley encarga, además, al secretario del Interior la elaboración, en consulta con los estados de la cuenca del río Colorado, de criterios de gestión a largo plazo para el sistema de embalses del río. ▼

* Consúltese este artículo en Bureau of Reclamation: https://www.usbr.gov/lc/region/g1000/lawofrvr.html

Para lograr que sus demandas se materialicen, las coaliciones deben encontrar un punto de acuerdo, que consiste en tomar especialmente en cuenta las presiones externas, en particular las provenientes de los ambientalistas, quienes se oponen firmemente a la construcción de nuevas presas susceptibles de inundar uno de los tesoros naturales del Oeste —el Gran Cañón— y que abogan por fuentes de energía alternativas. A partir de los años 1970, el auge del movimiento ambientalista modifica los procesos de toma de decisiones:

la autorización de grandes proyectos hidráulicos ya no depende únicamente de su viabilidad económica y de su fiabilidad técnica, sino que refleja una nueva problemática centrada en conciliar la protección del medio ambiente con el crecimiento económico. Además, esta autorización debe respetar un nuevo marco legislativo: la National Environmental Policy Act (NEPA). Esta ley exige que todas las ramas del gobierno federal consideren debidamente el impacto ambiental antes de emprender cualquier proyecto. Así, se vuelven obligatorias las Environmental Assessments (EA) y las Environmental Impact Statements (EIS), es decir, evaluaciones y declaraciones de impacto ambiental que analizan los posibles efectos ecológicos de los distintos proyectos.

No es casualidad que, en esta época, la cancelación de ciertos proyectos de presas en favor de fuentes energéticas alternativas coincida con la llegada de una nueva generación de burócratas y legisladores más dispuestos a adaptarse a la emergencia de nuevos valores que sus predecesores. Tampoco lo es que la autorización de financiamiento federal para grandes obras hidráulicas por parte del Congreso venga acompañada de medidas de protección de los recursos naturales. Esta dinámica se consolida a lo largo de las décadas de 1970 y 1980 con una transformación sociológica del Bureau of Reclamation, caracterizada por la incorporación de expertos en cuestiones medioambientales a cargos directivos.[31] Al mismo tiempo, las regulaciones ambientales vinculadas a los recursos hídricos se multiplican a nivel federal. Son especialmente relevantes en este contexto el Clean Water Act de 1972 y el Endangered Species Act de 1973.

Hasta entonces, tanto en el Congreso como en el Bureau of Reclamation, prevalecía el objetivo del desarrollo del Oeste. La necesidad de incorporar las preocupaciones medioambientales comenzó a ser promovida por una nueva generación de élites políticas de Arizona, entre ellas Stewart Udall, entonces secretario del Interior, cuyo posicionamiento se vio probablemente facilitado por su formación jurídica y su experiencia como abogado. Al sugerir que, para alimentar el CAP, el Bureau of Reclamation se convirtiera en accionista de una central eléctrica alimentada por una mina de carbón —y no por una presa—, Udall respondía tanto a las demandas del movimiento ambientalista (al cual había dedicado su libro *The Quiet Crisis*, publicado en

[31] W.N. Espeland, *op. cit.*

1963), como a las ambiciones económicas de las élites del Oeste. Finalmente, el 30 de septiembre de 1968, el Colorado River Basin Project fue aprobado por el Congreso y firmado por el presidente Lyndon B. Johnson. Esta ley autorizaba, entre otros proyectos impulsados por los legisladores, el CAP. Todo parece indicar que, con la aprobación del CAP, las tensiones entre los estados por el reparto del río Colorado fueron políticamente neutralizadas, y que las relaciones de fuerza entre los defensores del desarrollo económico, los promotores de grandes presas y los firmes defensores del medio ambiente se reequilibraron.

Stewart Udall, un jurista de Arizona en Washington D. C.

Entre el espíritu pionero y la causa ambiental

Stewart Udall nació en Arizona el 31 de enero de 1920. Pasó su infancia en la comunidad mormona de St. Johns, creciendo en un entorno árido donde la gestión del agua formaba parte de la educación cotidiana y la irrigación se consideraba un estilo de vida. Los mormones eran conocidos en esa época por su capacidad para transformar tierras áridas en parcelas agrícolas fértiles, mediante la construcción de presas y pequeños canales. Más allá de esta temprana familiarización con la problemática del agua, el sentido de la justicia —promovido por su madre— y los valores del servicio público —encarnados por su padre, presidente de la Corte Suprema de Arizona— formaron parte fundamental del legado familiar.

Graduado en derecho por la Universidad de Arizona en 1948, fundó junto con su hermano, Morris Udall, un bufete de abogados en Tucson, dedicado a combatir la segregación racial en la ciudad. Su activismo jurídico se vio acompañado de una ambición política: fue elegido vicepresidente del comité central del Partido Demócrata y tesorero de la sociedad de asistencia jurídica del condado de Pima. También fue elegido en tres ocasiones como congresista en la Cámara de Representantes, en Washington. Cuando John F. Kennedy se presentó a las elecciones presidenciales, Udall se convirtió en uno de sus más fervientes partidarios, movilizando delegados de Arizona para ayudarlo a ganar las primarias demócratas.

Esta cercanía con Kennedy le valió ser nombrado, en 1961, secretario del Departamento del Interior en Washington D.C., al frente de 65 mil empleados y con un presupuesto de 800 millones de dólares destinados a la ordenación territorial y la gestión del agua. Durante los ocho años que ocupó el cargo, fue testigo del fin de la edad de oro de los grandes proyectos hidráulicos y del surgimiento del movimiento ambientalista. Él mismo reflexionaría más adelante: "Comencé con la idea de que las presas probablemente eran algo positivo [...] Consideraba que si alguien —el Corps of Engineers, el Bureau of Reclamation— quería construir una presa, era algo bueno. Con el tiempo, llegué a la conclusión de que debíamos ser muy escépticos respecto a cualquier presa...".*

Este cambio de perspectiva ilustra perfectamente su actitud durante las negociaciones del CAP, entre 1963 y 1968: al tiempo que aseguraba la aprobación por parte del Congreso de la ley del Colorado River Basin Project, que autorizaba el financiamiento federal del último gran proyecto hidráulico hasta el momento, promovía también el desarrollo de fuentes de energía alternativas a las presas. Con ello, logró integrar la causa ambiental en el núcleo mismo de la política federal del agua, que hasta entonces la había ignorado. ▼

* J.W. Johnson, *op. cit.*, p. 31.

A partir de la década de 1970, los grandes proyectos hidráulicos del Oeste comenzaron a ser objeto de críticas por parte de congresistas del Este y del Medio Oeste, quienes denunciaban un favoritismo regional y una falta de eficiencia económica, señalada también por las propias poblaciones locales. El presidente Jimmy Carter intentó entonces poner fin al proyecto del Central Arizona Project (CAP), lo que obligó a sus promotores a adaptar su estrategia. Para evitar que el CAP fuera excluido del presupuesto federal, los senadores de Arizona se vieron obligados a renunciar a la construcción de las presas más controvertidas. Además, la llegada del CAP al Estado se condicionó a la elaboración de una reforma legal para garantizar una gestión sostenible de las aguas subterráneas: la Groundwater Management Act (GMA), promulgada en 1980. Esta ley introdujo restricciones y normas muy estrictas para la extracción y el uso de aguas subterráneas en cuatro zonas específicas —Phoenix, Tucson, Prescott y el condado de Pinal— denominadas Active Management

Areas (AMAs). El GMA fue objeto de un debate intenso y ha tenido efectos históricos de gran alcance, cuyas consecuencias aún pueden observarse en la actualidad. Otra de las medidas de esta ley fue la creación del Arizona Department of Water Resources (ADWR), en sustitución de la Arizona Water Commission. El ADWR quedó bajo la dirección de una oficina integrada por siete miembros electos por los ciudadanos de Arizona, mientras que su director fue nombrado por el gobernador del estado.

Este nuevo periodo se caracteriza también por un cambio de rol del Bureau of Reclamation. Esta agencia federal deja de ser progresivamente una entidad de financiación de megaproyectos hidráulicos para convertirse en una agencia de gestión de recursos hídricos. Desde la presidencia de Carter, los distintos gobiernos federales consideraron indeseables las fuertes inversiones necesarias para los grandes proyectos hidráulicos. Se impuso entonces la idea de favorecer iniciativas que promovieran una agricultura a escala humana y un desarrollo urbano más razonable. Ronald Reagan firmó el acta de defunción de estos megaproyectos, no por oposición ideológica a este tipo de infraestructuras, sino por su compromiso con un Estado mínimamente intervencionista, lo que se tradujo en una drástica reducción de los presupuestos federales en muchos ámbitos de acción pública. El CAP fue así el último gran proyecto hidráulico construido por el Bureau of Reclamation en el Oeste de Estados Unidos:

> Había personas que eran muy críticas con los programas del Bureau. Tradicionalmente, los proyectos del Bureau eran un blanco para los ambientalistas. La administración Carter contrató, si no me falla la memoria, a muchas personas procedentes del movimiento ambientalista. Atacaron al Bureau y al Corps of Engineers. [...] Luego estaba el Departamento de Presupuesto, que tradicionalmente se oponía a los proyectos de obras públicas en general, y que realmente detestaba los programas del Bureau of Reclamation [...]. Se formó una alianza muy particular, que se hizo muy visible durante la administración Carter, entre los ambientalistas y el Departamento Federal de Presupuesto. Los ecologistas llegaban y decían: "Tal vez sea cierto que estos proyectos son malos desde el punto de vista ambiental, pero lo importante es cancelarlos por su coste..." (Russell Brown, analista legislativo del BOR entre 1989 y 1993).[32]

[32] Bureau of Reclamation, 2008, *Oral History Program*: https://www.usbr.gov/history////OralHistories/BROWN,RUSSELL.pdf.

CONCLUSIÓN

Esta sociohistoria de las políticas hídricas muestra que, si bien las luchas de poder por el control de los recursos naturales en una región semiárida implican distintos niveles de gobierno, el papel del Estado federal sigue siendo preponderante. Se pueden mencionar, por supuesto, las decisiones legislativas y judiciales sobre el reparto del río Colorado que atravesaron el siglo XX y que podrían interpretarse en términos de *path dependency*[33] (dependencia del trayecto institucional). Pero si el CAP, como dispositivo técnico e institucional, no permite ya un regreso al pasado, también encarna una ruptura: un intento de regular los riesgos de agotamiento de los recursos —en particular de las aguas subterráneas— sin renunciar por ello al ideal del crecimiento económico. Desde esta perspectiva, representa más bien una *inflexión* dentro de una trayectoria dependiente,[34] y no deja de sorprender que, en reuniones sobre la sequía celebradas durante la década de 2010, los *water managers* del Oeste estadounidense reivindiquen su experiencia en la materia. Los "pioneros" habrían superado desde siempre la aridez de esta región para asentarse y desarrollarse —una forma de autosatisfacción colectiva que tiende a olvidar que la regulación de las aguas subterráneas y de los sistemas de irrigación se llevó a cabo bajo la presión del gobierno federal, y que la llegada del CAP difícilmente habría sido posible sin el respaldo del Congreso. Los desafíos actuales vinculados a la lucha contra la sequía recuerdan la complejidad institucional que acompaña la implementación de las políticas hídricas: división de tareas entre autoridades públicas, intervención del gobierno federal, acciones de *lobbying* ante el Congreso, prerrogativas de las administraciones locales, presiones del sector económico, etcétera. Todos estos elementos inscriben la gestión del agua en espacios institucionales alejados de las *grassroots mobilizations*[35] (movilizaciones de base). Corresponde entonces centrarse en la estructuración de estos espacios institucionales y en la articulación entre los diferentes niveles de gobierno para entender las respuestas dadas a los desafíos hídricos actuales en esta región de los Estados Unidos.

[33] P. Pierson, "Increasing Returns, Path Dependance, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, núm. 2, pp. 251-267.

[34] B. Palier y G. Bonoli, "Phénomène de *Path Dependence* et réforme des systèmes de protection sociale", *Revue Française de Science Politique*, 1999, vol. 49, núm. 3, pp. 399-420.

[35] M. Dowie, *Losing Ground: American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*, Cambridge, MIT Press, 1995.

BIBLIOGRAFÍA

August, J.L., *Vision in the Desert: Carl Hayden and Hydropolitics in the American Southwest*, Fort Worth, Texas Christian University Press, 1999.

Carpenter, D.P., *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2001.

Dowie, M., *Losing Ground: American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*, Cambridge, MIT Press, 1995.

Hofstadter, R., *The Age of Reform*, Nueva York, Vintage Books, 1955.

Hundley, N., *Water and the West: The Colorado River Compact and the Politics of Water in the American West*, Berkeley, University of California Press, 1975.

Johnson, J.W., *Arizona Politicians: The Noble and the Notorious*, Tucson, University of Arizona Press, 2002.

Johnson, R., *The Central Arizona Project: 1918-1968*, Tucson, The University of Arizona Press, 1977.

Kolko, G., *The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History, 1900-1916*, Nueva York, The Free Press, 1963.

Lash, C., *The True and Only Heaven: Progress and Its Critics*, Nueva York y Londres, W.W. Norton, 1991.

Lovett, L., "Land Reclamation as Family Reclamation: The Family Ideal in George Maxwell's Reclamation and Resettlement Campaigns, 1897-1933", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 2000, vol. 7, núm. 1, pp. 80-100.

Mann, D.E., *The Politics of Water in Arizona*, Tucson, The University of Arizona Press, 1963, p. 128.

Ostrom, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Palier, B. y G. Bonoli, "Phénomène de Path Dependence et réforme des systèmes de protection sociale", *Revue Française de Science Politique*, 1999, vol. 49, núm. 3, pp. 399-420.

Pierson, P., "Increasing Returns, Path Dependance, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, núm. 2, pp. 251-267.

Pisani, D.J., *From the Family Farm to Agribusiness: The Irrigation Crusade in California and the West, 1850-1931*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. 296.

Pisani, D.J., *Water and American Government: The Reclamation Bureau, National Water Policy, and the West, 1902-1935*, Berkeley y Londres, University of California Press, 2002, p. 28.

Reisner, M., *Cadillac Desert: The American West and its Disappearing Water*, Nueva York, Penguin Books, 1985.

Sheridan, T., *Arizona: A History*, Tucson, The University of Arizona Press, 2012.

Thomas, C.S. (ed.), *Politics and Public Policy in the Contemporary American West*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1991.

Topalov, C., "L'urbanisme comme mouvement social, militants et professionnels le city-planning aux Etats-Unis, 1909-1917", *Annales de la Recherche Urbaine*, 1989, vol. 44, núm. 1, pp. 139-154.

Worster, D., *A River Running West: The Life of John Wesley Powell*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Bureau of Reclamation, *Law of the River*, en: https://www.usbr.gov/lc/region/g1000/lawofrvr.html

Bureau of Reclamation, *Oral history program*, 2008, en: https://www.usbr.gov/history////OralHistories/BROWN,RUSSELL.pdf