

En: Boelens, R., L. Cremers y M. Zwarteveen (2011).  
*Justicia Hídrica. Acumulación, Conflicto y Acción Social*, pp. 29-58.  
Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo Editorial PUCP.

## CAPÍTULO 2

### LA INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINARIA REFERENTE A LA TEMÁTICA DE «JUSTICIA HÍDRICA»: unas aproximaciones conceptuales

MARGREET ZWARTEVEEN Y RUTGERD BOELENS

Si Marx regresara, no se sorprendería en absoluto al ser testigo de la batalla por los 'comunes' que se libra airadamente hoy en día. En efecto, él la vería como lo que es: una lucha titánica por controlar la fuente verdadera y primordial de los 'valores de uso' y de la riqueza que subyace al trabajo y la vida. En semejante lucha, ya que las apuestas son tan altas, no es sorprendente encontrar el empleo de todo tipo de armas: subterfugios y propaganda, intimidación y violencia crasa (Susan George 1998).

#### 1. Introducción

En este capítulo proponemos algunas ideas y conceptos teóricos que pueden apoyar la tarea de identificar y exponer, nombrar y desafiar las fuentes de injusticias en el agua y los mecanismos y procesos de expropiación y despojo. Llegar a un acuerdo sobre los conceptos y teorías, en un lenguaje adecuado, es mucho más que una preocupación académica inspirada por los deseos de claridad, rigor intelectual o excelencia científica. También es un asunto profundamente político e ideológico y está íntimamente vinculado a la ambición de contribuir a una mayor justicia en el agua. Lo que presentamos aquí es una primera exploración, un trabajo en desarrollo, que esperamos sea útil para el debate acerca de cómo estudiar las injusticias hídricas.

Las herramientas conceptuales y teóricas que empleamos deben ser apropiadas para reconocer el poder y la política detrás del uso, la gestión y la gobernanza del agua. Esto comienza con el reconocimiento de que el poder y la política («politics») están por todas partes y no se limitan a los

ámbitos de toma de decisiones formalmente designados o a las esferas políticas oficiales. El poder tampoco se expresa solamente en leyes, reglas y jerarquías explícitas, sino también, y de modo importante, opera a través de normas más invisibles que a menudo se presentan como inevitables o naturales. Estas a menudo están implícitas en las percepciones sobre lo que es «normal» y en los códigos culturales de conducta y comportamiento. La «normalización» y «naturalización» de las injusticias y las desigualdades, de la explotación y el robo, son medios muy importantes para legitimarlas y justificarlas.

Esos poderes no están más allá de la influencia o la comprensión de las personas sujetas a ellos. Los agentes humanos son capaces, escogen, actúan y reaccionan. Sin embargo, no hacen esto de manera independiente e individual, como mantiene el individualismo metodológico que forma parte del pensamiento liberal, sino a través de la interacción con otros con quienes establecen relaciones y forman patrones y estructuras, tal como la red sociotécnica y socionatural de la que forman parte. Las identidades de las personas, por tanto, se establecen por causa de su posicionamiento en las relaciones sociales y redes sociotécnicas (con recursos, derechos, responsabilidades y significados) a través de lo cual se define y experimenta lo que significa ser esa persona en ese momento y ese lugar. Las funciones, las identidades y las relaciones no son estáticas y tangibles, sino que son motivo de controversia y debate, de reinterpretación continua de significados y prácticas. De hecho, «los seres no preexisten a sus relaciones» (Haraway 2003: 6).

Lo que también nos ha guiado en nuestra búsqueda de conceptos y teorías adecuados es una conciencia crítica de la manera en que las luchas relacionadas con los recursos están formadas y, en parte, se producen a través de la batalla por las reglas, los significados y discursos. Esta conciencia hace lógico y de hecho casi inevitable que asumamos un modo pospositivista y autocrítico o reflexivo de investigación y epistemología, que permanece atento a cualquier movimiento retórico o discursivo que se coloque a sí mismo más allá de los cuestionamientos (cf. Butler 1995) y que es profundamente escéptico acerca de las declaraciones universales o universalizadoras sobre la existencia, la naturaleza y los poderes de la razón, la ciencia y el «sujeto/yo».

En este artículo proponemos y discutimos los siguientes conceptos y nociones teóricas con más detalle, como las «siete columnas de la sabiduría»<sup>1</sup> de la casa de Justicia Hídrica (JH):

1. Proverbios, 9: 1: «La sabiduría ha edificado su casa, ha labrado sus siete columnas». Obviamente, usamos las «siete columnas» como una metáfora, no pretendemos presentar una lista completa y exhaustiva de conceptos.

1. Una epistemología pospositivista y constructivista y una actitud de investigación reflexiva.
2. Una concepción de la naturaleza y la sociedad como ámbitos que se constituyen mutuamente.
3. Un reconocimiento explícito de la naturaleza disputada del agua, que involucra luchas y conflictos sobre el recurso, sobre los derechos y las reglas, sobre las autoridades y sobre los discursos.
4. Un entendimiento del control del agua como algo complejo y de muchas capas o niveles, y los problemas del agua como «problemas perversos».
5. Una definición ontológica de los términos «seguridad del agua» y «derechos de agua» que refleje y co-constituya las constelaciones local e históricamente específicas de las relaciones de trabajo y propiedad, que se exprese e incluya en las relaciones sociales de poder y en las redes sociotécnicas/socionaturales a múltiples escalas.
6. Una conceptualización de «justicia» o «equidad» que tematice explícitamente su carácter relacional y que reconozca tanto las dimensiones materiales como las económicas (tal como se manifiestan en las relaciones de trabajo y propiedad específicas a tiempos y espacios), así como las dimensiones culturales.
7. Una vinculación de las luchas «locales» del agua con las tendencias y fuerzas históricas y económicas más amplias, y un entendimiento de las dimensiones escalares de la resistencia y la acción de la sociedad civil.

Estas ideas no son nuevas, sino que se fundamentan en nuestro trabajo anterior, en el que hemos intentado vincular cuestionamientos sobre equidad y justicia con aquellos sobre asignación, distribución y gestión de agua.<sup>2</sup>

## 2. Más allá del positivismo: verdad, poder y lenguaje

Partimos reconociendo que los conceptos y el lenguaje no son denominadores «neutrales» de realidades objetivas que están allí esperando a ser descubiertos sino que constituyen, o son una parte intrínseca de estas realidades. Esto significa que la elección de los conceptos determina, de manera importante, qué y cómo uno percibe la realidad y le da sentido.

2. Véanse por ejemplo Ahlers y Zwartveen 2009; Boelens 2008, 2009; Boelens y Zwartveen 2005; Roth *et al.* 2005; Zwartveen 2006, y el inspirador trabajo de otras personas sobre asuntos similares (por ejemplo, Ahlers 2005; Bakker 2007, 2009; Budds 2004; Castro y Heller 2009; Perreault 2008; Swyngedouw 2003, 2005).

Esta comprensión está vinculada a la percepción de que el conocimiento y las verdades se construyen a través de procesos sociales en los que el acuerdo, la persuasión, las creencias, la cultura y la cosmovisión desempeñan un papel. Los conocimientos, en otras palabras, se construyen socialmente, se informan culturalmente y se sitúan históricamente. Esto implica que la investigación, o cualquier proceso de producción de conocimientos, nunca puede consistir de la búsqueda y el descubrimiento de una sola «verdad» universal. Más bien, la investigación y el análisis son procesos que median entre puntos de vista diferentes, de quien investiga y los mundos sociomateriales a los que pertenece (tales como una universidad con sus propios estándares de medición de excelencia académica y productividad) y el de las personas que se está estudiando y que forman parte de sus propios entornos socionaturales. En lugar de simplemente postular a los segundos como el «objeto» de la investigación a quienes el «sujeto» o investigador/a observa y de quienes registra información, el «objeto» «responde» (al sujeto) y desarrolla sus propios conceptos, significados e interpretaciones, a veces en interacción con el sujeto. Como investigadores/as, por lo tanto, tenemos que adoptar una actitud autoconsciente hacia los objetos de investigación, reconociendo la dialéctica de nuestra relación con ellos. Mientras el positivismo presupone que la mirada imparcial del observador independiente es lo más adecuado para capturar la verdad «objetiva», nuestra postura pospositivista reconoce que solo se pueden construir verdades contextuales mediante el involucramiento íntimo con las perspectivas de las personas cuyas vidas y mundos son los objetos de la investigación. Como investigadores/as, no estamos «fuera» del proyecto de investigación, sino que somos intrínsecos a él (véase Baviskar 1995). La cuestión de nuestra conexión con el mundo que estudiamos, por lo tanto, siempre es una condición explícita para la investigación y una dimensión de ella.

Esta importancia de la reflexión explícita acerca de la relación «dialógica» entre quien investiga y quien es investigado se hace más evidente al invocar una conciencia foucaultiana, de que el conocimiento y el poder están unidos a través de un nexo social: el poder valida ciertos tipos de conocimiento (y no otros) mediante la promoción de ciertas narrativas y el silenciamiento de otras; y el conocimiento es una fuente de poder porque confiere posición y técnicas de control sociales. Para Foucault, los discursos incluyen series de instrucciones relacionadas que rigen la variedad de formas en que es posible hablar de algo y, por lo tanto, resulta difícil, si no imposible, pensar y actuar fuera de ellos. Lo que se puede decir sobre un tema particular, cómo se dice y por qué se dice, derivan de una práctica discursiva específica. Esas prácticas discursivas y conjunciones poder-conocimiento, además, definen y posicionan estratégicamente lo social y lo material, de tal

manera que el orden político sigue siendo incontestable y se estabiliza. Por lo tanto, en términos de investigación, los hallazgos de conocimiento son vistos como una especie de movidas en un juego de poder que presenta las normas para describir las relaciones y conectar los elementos de la red humana-material-natural, lo que permite que solo ciertos tipos de preguntas se hagan. Las prácticas discursivas están, en palabras de Foucault, caracterizadas por «una delimitación de un campo de objetos, la definición de una perspectiva legítima para el agente de conocimiento, y la fijación de normas para la elaboración de conceptos y teorías» (Foucault 1977: 199).

Debido a que las prácticas discursivas se mezclan con el poder, ciertas representaciones de la realidad sirven a ciertos intereses y grupos de interés mejor que otras. Nuestro objetivo con el proyecto de Justicia Hídrica es documentar, descifrar, exponer y protestar contra los procesos de acumulación, expropiación y robo de agua. Nos identificamos en particular con los grupos de la sociedad que están en peor posición (en términos de poder, derechos y voz) para proteger su propio acceso y sus derechos al agua, y nuestra aspiración es contribuir a sus luchas para el acceso al agua y la seguridad hídrica. Esta opción política tiene claras implicaciones epistemológicas y teóricas. Implica, en primer lugar, que nos colocamos en una ubicación política específica que acarrea sus propios requisitos de rendición de cuentas (cf. Haraway 1991: 191). En particular, la efectividad en lograr el objetivo político de más justicia hídrica será tan importante como prueba para reclamar la «verdad» de los resultados de las investigaciones del proyecto, como lo es la precisión con que éstas representan la realidad. El desafío, por supuesto, es hacer que esta verdad sea comprobable operacionalmente y permanecer vigilantes sobre sus efectos y rendir cuentas a aquellos para los cuales los resultados de las investigaciones son importantes.

Si las verdades son construidas y políticas, la investigación requiere de una atención explícita a las formas en que las realidades, los problemas y las soluciones se enmarcan discursivamente. En particular, el actual mundo moderno incluyendo el agua está penetrado por ideas y creencias que tienen sus raíces en el individualismo y neoliberalismo positivistas. En el agua, el neoliberalismo tanto se ha convertido en el idioma del sentido común (véanse Achterhuis *et al.* 2010; Boelens y Zwartveen 2005) que pocos consideran necesario referirse a él explícitamente cuando se mencionan las medidas para aumentar la eficiencia y eficacia e incluso la imparcialidad de las políticas y la administración de agua. Sin embargo, y como hemos sostenido, el idioma neoliberal, como un lenguaje firmemente positivista científico y universalizador, está particularmente mal adecuado para reconocer y abordar cuestiones de equidad y justicia en el agua (Roth *et al.* 2005; Boelens y Zwartveen 2005; Ahlers y Zwartveen 2009).

Este lenguaje presenta opciones que son profundamente políticas y que se refieren a las cuestiones de distribución como si fueran neutrales o técnicas, a través de procesos simultáneos de naturalización y universalización. Un positivismo casi factual que se aferra a la posibilidad y la conveniencia de la objetividad científica y que casi religiosamente niega las conexiones entre poder y conocimiento, junto con una versión específica de humanismo liberal que trata a los seres humanos como individuos racionales que persiguen objetivos de su propio interés, han creado un lenguaje político convincente y eficaz a través del cual las redistribuciones y reasignaciones de agua aparecen y pueden justificarse como naturales, inevitables y científicamente racionales. Este lenguaje es influyente en el mundo del agua y se caracteriza por una denegación de esta «situacionalidad» y este poder (cf. Donahue y Johnston 1998). Gran parte del conocimiento sobre el agua habla «como si viniera de ninguna parte», desde una posición divina y carente de valores. Se construye desde la perspectiva de alguien sin intereses ni antecedentes, alguien que benévolamente representa el bien universal o alguna versión de esto como cuando se habla en nombre de los intereses nacionales y la verdad universal.

Como un proyecto crítico cuya meta es identificar y exponer las injusticias en el agua, el proyecto Justicia Hídrica necesariamente incluye un cuestionamiento crítico de esos discursos y lenguajes del agua establecidos, a fin de llegar a una *repolitización* y una contextualización: para visualizar el funcionamiento del poder en el discurso y a través del discurso, para mostrar cómo las maneras particulares de fraseo y las técnicas de gobernanza sirven para ocultar o mistificar las controvertidas cuestiones de distribución y representación, y para exponer la especificidad de tiempo, lugar y posición de los sujetos que pretenden conocer.

### 3. Las fronteras cruzadas: naturaculturas, sacionaturas y paisajes hídricos

Un segundo punto de inicio importante e inspirador del proyecto Justicia Hídrica es que las fronteras entre naturaleza, tecnología y sociedad (o humanos) no están pre-dadas, sino que son en sí mismas productos de mentes humanas y convenciones sociales que reflejan «el duro trabajo de los actores involucrados». Darse cuenta de esto es importante porque el acto de relegar los fenómenos a los reinos naturales —la naturalización— es una estrategia muy conocida y ampliamente usada para despolitizar las cuestiones del agua, colocándolas afuera del ámbito de la deliberación y el debate públicos. Para evitar que se generen preguntas críticas, por ejemplo, acerca de la esca-

sez del agua, ésta es considerada un problema *natural* causado por el cambio climático y las condiciones meteorológicas cambiantes, más que como un problema de distribución y relaciones sociales de poder. Bakker (2004) demuestra esto en su análisis de la sequía de Yorkshire, que tuvo lugar durante uno de los inviernos más húmedos del siglo. La sequía se produjo, según esta autora, porque era la opción de menor costo para la industria. En vez de invertir en almacenamiento, en limitar las filtraciones, mejorar la capacidad de acopio y dar seguimiento al cambio climático, la compañía trasladó los costos a su compañía madre, tercerizó muchas de las tareas de supervisión y transportó agua cuando la crisis se volvió insostenible, logrando un lucro récord en ese año (Bakker 2004).

De manera similar, Ahlers (2005) muestra que la «sequía» surgió en México como resultado del incremento en la demanda de agua por parte de la agricultura comercial y la creciente industria textil. Aunque el abastecimiento de agua mostraba estar dentro de las tendencias climáticas normales, la sequía «se sintió» y se volvió un problema porque se quitaron los subsidios gubernamentales a los agricultores, que les ayudaban a garantizar un ingreso más o menos estable durante los períodos de mayor estrés. Sin tales subsidios los agricultores debieron defenderse por sí mismos. Consecuentemente, se generó un problema social y surgió la «sequía» (Ahlers 2005: 24). Las nociones de escasez hídrica pueden por supuesto tener propiedades absolutas de supervivencia y subsistencia, pero siempre, como en todas las relaciones de oferta y demanda, están profundamente mediados por seres humanos y determinados por las relaciones de poder que construyen la escasez mucho más allá de la perversidad de la naturaleza. Los frecuentes llamados a usar la cuenca hidrográfica como «la unidad natural de gestión hídrica» pueden, de la misma manera, ser vistos como una despolitización de la gestión hídrica al recurrir a la «metáfora naturalizante» (Bakker 1999) de la cuenca hidrográfica (véase Wester 2008). Como se ha señalado por parte de Blomquist y Schlager (2005: 104-110), «la definición de una cuenca hidrográfica y la selección de sus límites son una cuestión de *elección*. Tan pronto como la cuestión de elección está presente hay una función para la política, que es, entre otras cosas, acerca de quién decidió y cómo, con qué efectos».

La ambición de ver y concebir la naturaleza y la sociedad como co-constituidas puede aprovechar de los Estudios en Ciencia y Tecnología (ECT) en los cuales los vocabularios de hibridación son usados en la academia de la Teoría del Actor-Red (ANT por sus siglas en inglés), (véase Law y Hassard 1999), así como de los estudios feministas de la ciencia (Haraway 1991)). Nociones tales como «paisajes hídricos» de Swyngedouw (1999) y «naturaculturas» de Haraway (1991) capturan la idea de que la naturaleza es social,

o que la sociedad y la naturaleza se constituyen mutuamente. La actividad humana y la actividad biofísica interactúan para formar paisajes que son dinámicos y continuamente contestados porque el proceso se constituye por, y al mismo tiempo constituye, la economía política del acceso y el control sobre los recursos (Haraway 1991; Harvey 1996; Peluso y Watts 2001; Swyngedouw 1997, 2003; Perreault 2008).

Los procesos de construcción infraestructural e institucional se desarrollan «en parte naturales, en parte sociales», como reflejos materiales de luchas históricas y sociopolíticas eternas (Swyngedouw 2003: 95). La noción de que la naturaleza es producida se toma prestada de Lefebvre (1991, citado por Swyngedouw 2003), y sugiere que la propia naturaleza es un proceso histórico-geográfico (es decir, específico al tiempo y al espacio). El proceso de producción de discursos sobre la naturaleza encarna tanto procesos materiales como representaciones discursivas y simbólicas. De acuerdo con la insistencia de Lefebvre, la producción de la naturaleza trasciende las condiciones y los procesos materiales; también se relaciona con la producción de discursos de la naturaleza (por científicos, ingenieros, etcétera), por un lado, y por otro con imágenes y símbolos poderosos sobre la naturaleza (virginidad, código moral, originalidad, supervivencia del más apto, estado salvaje, etcétera) por medio de los cuales la naturaleza es representada (Swyngedouw 2003: 94-114).

#### 4. El agua como recurso disputado, «el agua como política»

La mayoría de las propuestas de política de agua se centran en la prevención de la escasez futura de agua y en resolver los problemas actuales de agua mediante recetas globales, a menudo de corte neoliberal. Los tres ingredientes básicos de esas recetas neoliberales son la toma descentralizada de decisiones, los derechos de propiedad privada y los mercados. A pesar de las pruebas generalizadas de los grandes problemas sociales que estas recetas tienden a crear, las políticas hegemónicas están impulsadas por fuerzas inerciales (Castro y Heller 2009) que fortalecen el modelo en lugar de desafiarlo.

De manera general, la mayoría de los actores involucrados en la política y la gestión del agua están de acuerdo en la necesidad de mejorar el control de agua; la mayoría, incluso, estará de acuerdo en que ese cambio debe adoptar la forma de descentralización. Las razones para desear el cambio, sin embargo, varían ampliamente entre los diferentes actores. En los Andes, por ejemplo, los grupos indígenas y campesinos luchan por la descentralización a fin de corregir su exclusión histórica de las decisiones acerca de

la asignación de agua. Exigen una representación justa y adecuada en los procesos de formulación de políticas de agua, con la esperanza de asegurar (mejor) sus propios derechos de agua. Dependen del agua para regar sus cultivos y demandan derechos que les den seguridad continua en sus medios de subsistencia y supervivencia como comunidades. Las instituciones internacionales de préstamo, a menudo junto a los gobiernos nacionales, ven la descentralización y la privatización de la gestión del agua como medios tanto de reducir gastos gubernamentales, como de aumentar la eficacia en el uso del agua. Los organismos estatales esperan movilizar más ingresos fiscales y mejorar la jurisdicción sobre el agua. Las empresas comerciales de agua, a su vez, confían en que se les permita explotar las infraestructuras de agua, tanto nuevas como existentes, para obtener beneficios económicos.

Frente a esta diversidad de intereses, no es de extrañar que las reformas de agua sean impugnadas; ellas forman un tema de mucho debate y lucha política. El agua es un recurso finito, y las reformas propuestas de agua, sin duda alguna, implican cambios en el acceso y control de este recurso. Dado que la opción de ampliar los suministros parece haber alcanzado sus límites, aquéllos que reciben más lo hacen a expensas de quienes reciben menos.

Podemos distinguir cuatro maneras principales en que las cuestiones de agua son políticas y contestadas (véase también Boelens y Zwartveen 2005): los conflictos por el agua implican luchas sobre los recursos, sobre los contenidos de las reglas y los derechos, sobre la autoridad y sobre los discursos.

A. En vista de que siempre se trata de decisiones sobre la distribución y la asignación de un recurso muy importante, ¿quién tiene acceso al agua, a la infraestructura hidráulica, a los materiales y medios financieros para utilizar y administrar los recursos hídricos? Un acceso a la tierra suficiente, por ejemplo, puede ser crucial en algunos casos para obtener acceso a los derechos sobre el agua relacionados con la tierra o las corrientes de agua ribereñas, mientras que, en otros casos, el acceso a los recursos financieros para comprar tecnologías costosas de bombeo es un factor clave. Además, el interés de los sectores económicos poderosos por ganar el control sobre los subsidios a las inversiones en agua pueden ser tan o más importantes para ellos como el propio acceso al recurso del agua (Swyngedouw 2009).

B. En segundo lugar, los conflictos y los desacuerdos también se producen, y de manera importante, sobre los contenidos de las reglas, derechos y leyes que determinan la distribución de agua y la asignación. ¿Qué es equitativo y qué es justo? ¿Debe toda el agua disponible distribuirse proporcionalmente a todos los posibles usuarios y usos, o hay motivos para establecer priori-

dades o privilegios para algunos usuarios y usos? ¿Qué criterios se deben adoptar para la asignación: los que se basan en la necesidad, los que se basan en la eficiencia, o en una combinación de ambos? ¿Es el agua una mercancía, una necesidad básica o un derecho humano (véase F. von Benda-Beckmann y K. von Benda-Beckmann 2003)? ¿Cuáles son las obligaciones conectadas a un derecho de agua, y qué sanciones se aplican si no se cumplen éstas? ¿Cómo pueden asociarse los objetivos de distribución justa con los objetivos de conservación o eficiencia productiva? Las respuestas a estas preguntas no pueden interpretarse unilateralmente como algo que refleja los intereses económicos y posiciones de poder, como algunos científicos políticos dirían. Ni tampoco deben ser vistas solo como algo que sigue los imperativos de la eficiencia técnica, como parece ser la idea de muchos ingenieros. También reflejan la historia y los valores culturales, las identidades y las ideas, y encarnan formas y tradiciones localmente apreciadas y conocidas acerca de cómo tratar con el agua.

C. Una tercera forma en que los derechos de agua son contestados se refiere a las luchas acerca de quién decide sobre las cuestiones de distribución de agua. ¿Quién tiene derecho a participar en la generación de leyes sobre el agua, cuyas opiniones y normas son escuchadas e incorporadas? ¿De quién serán los intereses, prioridades y definiciones que prevalecerán? Los espacios de toma de decisiones a menudo son excluyentes en el sentido de que algunas personas están autorizadas para entrar y participar en ellos y otras no. La exclusión puede ser bastante directa y basarse en la casta, el género o el origen étnico. A menudo es menos directo y, por ejemplo, se oculta en criterios de adhesión que se formulan para que algunos usuarios de agua califiquen como miembros, pero otros no. Estar autorizado a entrar en el ámbito de la toma de decisiones de manera formal, en sí mismo no es suficiente para garantizar la capacidad de vocear las opiniones e influir en la naturaleza y la dirección de las decisiones. ¿Quién está autorizado a hablar, y logra que sus opiniones se tomen en serio? Esto está determinado tanto por las relaciones sociales de poder y dependencia, como por normas culturales que asocian ciertos estilos de expresión y formas de comportamiento con conocimientos y autoridad, y otros con la ignorancia. El idioma y la educación son los calificadores de participación más fácilmente reconocidos. El género es un importante eje alrededor del cual se produce la atribución de poderes de intervención y las normas de comportamiento, con la autoridad y la experiencia asociados a menudo con la masculinidad. Pero el origen étnico y cultural también determina poderosamente la forma en que las personas se comportan (o se deberían comportarse) y cómo ese comportamiento es interpretado. A menudo, la toma de decisiones públicas

es en sí misma una actividad que sirve para diferenciar simbólicamente a los poderosos de los sin poder. No es fácil deshacer los marcadores de comportamiento históricamente arraigados a través de cambios legales que han servido para que las generaciones delinear y expresen esta diferenciación.

D. Una cuarta y última área importante de contestación radica en los discursos que se utilizan para articular los problemas de agua y sus soluciones. ¿Cuáles son los lenguajes y prácticas aceptados para enmarcar y modelar las leyes de agua, y cuáles son las formas preferidas de conceptualizar los problemas de agua? ¿Cómo caracterizan los diferentes regímenes de representación las relaciones entre los actores, el entorno social y técnico, y el acceso y el control al agua?; y ¿Cómo idean o promueven estos regímenes las instituciones, las técnicas, los artefactos estratégicos y las prácticas para materializar sus opiniones y objetivos?. Como hemos sostenido en la sección anterior, existen importantes vínculos entre la manera en que se definen y conceptualizan los problemas y las soluciones, y las agendas políticas que se promueven. Los discursos específicos destacan ciertos elementos y otros no, clasifican los problemas de agua en cierto modo, infieren procesos y mecanismos causales y traen consigo ideas normativas sobre lo que debería ocurrir. Cada discurso da una interpretación del paisaje hídrico de acuerdo con su contenido normativo, cultural y técnico, y algunas representaciones de las realidades de agua sirven a algunos grupos, intereses o propósitos mejor que a otros. El discurso neoliberal del agua, por ejemplo, es idóneo para articular y expresar los problemas de agua en términos de eficiencia de mercado, competencia y productividad, y refleja una cultura y unos valores relacionados con la autonomía individual y la racionalidad económica. Es un discurso que pinta un panorama totalmente diferente de las realidades del agua frente al utilizado por algunos movimientos indígenas, que prefieren usar términos que hacen hincapié en la reciprocidad y la necesidad de acción colectiva. El lenguaje, los conceptos y los discursos que se usan para articular y definir las preguntas de la distribución de agua son también, de importancia, como parte de los bagajes culturales y profesionales de los que los usan. Cualquier entendimiento de los problemas de agua implica un conjunto de supuestos y elecciones (implícitas) sociales y políticas que son mediadas a través de conjuntos de prácticas discursivas. Por lo tanto, la dinámica de la política del agua, incluidos los derechos de agua y las leyes, no puede entenderse sin examinar también las relaciones de poder, los discursos y las prácticas discursivas que guían las percepciones de los problemas y las soluciones propuestas.

Los cuatro «escalones» de luchas sobre los derechos de agua reseñados se relacionan directamente entre sí y se estructuran mutuamente. Por

ejemplo, un discurso particular también defenderá a las autoridades y la toma de decisiones que considere conveniente, las que a su vez formularán y aplicarán los contenidos de los derechos y las normas, con arreglo a lo cual se distribuirán los recursos y viceversa.

### 5. Los problemas hídricos como «problemas perversos»

Existe un amplio consenso sobre la intensificación de la competencia por el agua, y sobre el hecho de que es cada vez más difícil conciliar las necesidades de agua para el consumo humano, para la producción de alimentos, para los ecosistemas y para otros usos. La asignación y la administración de agua involucran a menudo problemas contradictorios y complejos, o «perversos». Los problemas perversos son grupos de problemas interrelacionados, caracterizados por altos niveles de incertidumbre y una diversidad de valores de competencia y escenarios de decisión. Normalmente, «saber» y representar problemas perversos, por no hablar de proponer soluciones para ellos, es un asunto muy controvertido donde muchas diferentes formas de ver la realidad compiten entre sí (Wester *et al.* 2004). Las «situaciones calientes» de Michel Callon (1998), las «cuestiones preocupantes» de Bruno Latour (2003) y los «eventos experienciales» de Isabelle Stengers (2005) proporcionan vocabularios para abordar esos momentos de disturbio conceptual que los problemas del agua evocan con frecuencia. Tales momentos hacen que lo que pensamos que sabemos o, más generalmente, lo que pretenden conocer algunos «expertos» sobre algo, sea tema de un intenso interrogatorio público. Los aciertos del conocimiento de la expertocracia, y las tecnologías a través de las que éstos se integran a los órdenes de trabajo social de la industria y el gobierno, se manifiestan a través de los productos y las políticas con que vivimos y de los entornos sociomateriales que habitamos. Así forman parte integral del mapeo colectivo del conocimiento y, por lo tanto, del ordenamiento social.

Para hacer frente a las características de incertidumbre y complejidad de los problemas perversos del agua, hay una tendencia internacional hacia el desarrollo de dispositivos expertos cada vez mejores y más sofisticados, que a menudo se basan y hacen uso de sistemas de teledetección e información geográfica, incluidos los modelos predictivos, indicadores de riesgo, instrumentación de monitoreo, o maneras de calcular los servicios ambientales. A través de esos dispositivos, los fenómenos y los procesos ambientales, incluyendo la contaminación del agua, las inundaciones y las sequías, se mapean en conocimientos y son incorporados en estrategias de gestión «basadas en evidencia». La fe en la posibilidad de resolver geren-

cialmente los problemas de agua, por lo tanto, no hace sino ganar fuerza, y la posibilidad de «saber» los problemas de agua sigue siendo indiscutible. Utilizando las palabras memorables del ex Secretario de Defensa de los EE. UU., Donald Rumsfeld, solo requiere de herramientas y tecnologías más refinadas para mover las cosas que actualmente sabemos que no sabemos e incluso las que no sabemos que no sabemos, al territorio de los «conocidos conocidos». En el agua esto tiende a ocurrir a través de las invocaciones a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), definida como: «un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados de agua, tierra y recursos relacionados, a fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales» (GWP 2000: 15). Aunque esta definición de GIRH hace hincapié en la coordinación, en la práctica la GIRH se interpreta muy frecuentemente en el sentido de establecer una agencia del agua tecnocrática única, en la que se concentran todos los conocimientos y poderes. El foco en administración y experticia deja poco margen para comprender cómo las escaseces estructurales de agua son causadas por la captación de recursos por parte de grupos dominantes, y los resultantes patrones de desigualdad de acceso al agua y a los espacios de toma de decisiones (Zwartheveen 2006; Boelens 2008; Wester 2008).

A Rumsfeld, la existencia de incógnitas conocidas e incógnitas desconocidas le sirvió como recordatorio incómodo de las limitaciones de cualquier ambición de un solo «orden derecho», un orden uniforme que la ciencia necesitaría ayudar a construir y legitimar. Por contraste, Callon, Latour y Stengers ven estas controversias de conocimiento como eventos generadores en su potencial de promover las condiciones desordenadoras en las que el razonamiento universalizador se ve obligado a «ralentizar», creando oportunidades para despertar «una conciencia diferente de los problemas y las situaciones que nos movilizan» (cf. Whatmore 2009: 2).

La lección para el programa Justicia Hídrica es que tenemos que estar alertas a la tentación de utilizar la «ciencia» inequívocamente, y la objetivación que esto conlleva para el apoyo a las convicciones políticas o creencias ideológicas. El conocimiento sobre el agua acerca de su cantidad, su calidad, su distribución, acerca de las sequías o inundaciones, siempre y necesariamente será incierto y provisional. Incierto, porque se basa en la predicción de eventos futuros y desconocidos, sobre la base de proyecciones de eventos conocidos; y provisional, porque los modelos solo serán tan buenos como buenos sean los datos disponibles para hacerlos funcionar. El agua es un problema intrínsecamente complejo, que interconecta factores biofísicos y sociales con consecuencias inciertas. Las causas y los efectos de su uso y administración, y los costos y beneficios están separados en el

espacio y en el tiempo o son difíciles de ver, con la participación de múltiples partes interesadas en diferentes escalas y una coordinación que cruza los límites políticos. Todo esto significa que mucho, de hecho la mayoría, de lo que tiene que ver con el agua y su distribución pertenece al dominio de lo «desordenado», las incógnitas conocidas y las desconocidas, lo que significa que las decisiones tienen que ver más con, y se basan más en, percepciones, perspectivas y entendimientos situados, en lugar de en «un recuento objetivo de la realidad». Sin embargo, mucho de la ciencia sigue basándose en los tres supuestos de Orden, Elección Racional y Capacidad Intencional, o continúa como si los problemas del agua estuvieran en gran medida relacionados con eventos ordenados y como si fuera posible producir un recuento singular y mejor de sus causas, efectos y soluciones (cf. Kurz y Snowden 2003). Sin embargo, solo desde la perspectiva falsamente universalizadora de quienes están, o creen que están, en el control y mando, puede la «realidad» tener «una» estructura. Es decir, solo en la medida en que una persona o grupo pueda dominar la totalidad, podrá la «realidad» parecer estar gobernada por un conjunto de normas o estar constituida por un conjunto privilegiado de relaciones sociales (cf. Flax 1986, citado en Harding 1986: 193).

Al relajar la búsqueda de un recuento más precisa y fiable de los problemas y realidades del agua, se abre las puertas a aceptar otros tipos de conocimientos acerca de los procesos de cambio que están relacionados con el agua como, por ejemplo, los que se basan en las experiencias y conocimientos de las personas que viven en entornos cambiantes. La respuesta a la pregunta de qué hace que el conocimiento que desarrollamos sea más eficaz en términos de representación de políticas de agua más justas y equitativas, por lo tanto, no reside —como algunos podrían interpretar la promoción de las políticas— en una mayor sumisión a las agendas gubernamentales o comerciales, sino más bien —como ha sugerido Callon— en el reconocimiento de la extraordinaria capacidad de la ciencia para la invención «como una fuente de variedad, de acuerdo con las configuraciones estratégicas en las que entra» (Callon 1994). Esto conlleva una responsabilidad para diversificar los públicos con quienes colaboramos e implica la redistribución y la reconsideración de la experticia ambiental en agua (cf. Whatmore 2009: 10). Entre otras cosas, esto implica utilizar los fondos, las habilidades y las energías de las investigaciones para generar oportunidades e inventar aparatos en los que aquellos, cuya experiencia les hace razonables y entendidos, colaboren interrogando a la experticia ambiental, «desacelerando» el razonamiento y haciendo diferencia en la definición de los problemas ambientales.

## 6. La asignación de agua, la seguridad de agua y los derechos de agua

Mucho de lo que trata la administración del agua tiene que ver con cuestiones de asignación de agua. Por ejemplo, Sneddon y Fox definen útilmente la asignación de agua, en el contexto de las políticas de cuencas hidrográficas, como «las contestaciones y colaboraciones entre los diferentes actores que buscan articular, definir y desarrollar, a través de discursos, políticas, coacciones y otros medios, una relación especial entre, por un lado, las actividades sociales y económicas y, por otro, las redes ecohidrológicas de la cuenca» (Sneddon y Fox 2007: 10). En el mundo actual de políticas de GIRH es común, casi natural, examinar la cuestión de la asignación de agua (quién recibe, qué cantidad de agua, incluyendo el ambiente) como un entorno que consta de un proceso gobernado por el Estado y los profesionales, transformando a las cuencas hidrográficas en territorios de gobernanza estatal. En las políticas y debates dominantes, esta centralidad de la asignación política a menudo no se reconoce sino es aceptado sin cuestionamientos. En palabras de Allen:

Los profesionales de agua tienden a ignorar el papel asignador de recursos que tiene la gestión administrativa. Con la asignación omitida, se puede proyectar la administración como una cuestión técnica susceptible de modelamientos. En la práctica, las presiones políticas asociadas a una asignación polémica abruma la información proporcionada por los profesionales técnicos (Allen 2006: 41).

Los conceptos de seguridad en el abastecimiento de agua y los derechos de agua se encuentran en el corazón de esas preguntas polémicas relacionadas con la asignación del agua, vinculados por supuesto con las ya mencionadas políticas de escala. Nuestro concepto de seguridad en el abastecimiento de agua se aleja de los usos más convencionales del término, que a menudo son apolíticos y tienden a estar centrados en el Estado (véanse Dimitrov 2002; Hoogesteger *et al.* en preparación, y Peluso y Watts 2001 para un examen detallado de las teorías de seguridad ambiental). Para nuestro análisis, es necesario el reconocimiento de la escasez estructural constituida por la desigualdad socioeconómica y la captación desigual de los recursos socioeconómicos por parte de la élite. Por lo tanto, analizamos la seguridad hídrica como un proceso político intrínsecamente relacional. Una noción de seguridad como control, junto con un reconocimiento explícito de que se trata de optar políticamente entre diversas alternativas, informan este punto de vista.

Proponemos una definición ontológica de los derechos de agua que se basa en esta concepción de la seguridad hídrica, y que representa un cam-

bio radical frente a las concepciones estándar, que tienden a ver aquellos derechos de agua que son «claros y exigibles» como herramienta y condición para posibilitar el intercambio y el comercio del agua. Mientras tales concepciones predicen la homogeneidad y la universalidad y adoptan una visión de los derechos con normativas centradas en el Estado, en su lugar nosotros basamos nuestra comprensión de los derechos de agua en el reconocimiento explícito de su especificidad histórica y su arraigo en situaciones ecológicas y culturales particulares. En este entendimiento, las normas vigentes y las prácticas de control de agua localmente existentes, y las relaciones de poder que las informan y rodean, son profundamente *constitutivas* de los derechos de agua.

Es útil pensar en un derecho de agua como el derecho que proporciona a su titular la autorización para sustraer agua desde una fuente, incluidos los particulares privilegios sociales y obligaciones asociados con dicha autorización (Beccar *et al.* 2002). Aparte de su inserción en ámbitos político-económicos y cultural-metafísicos, un derecho de agua abarca tres dimensiones: una dimensión sociolegal, una técnica y una organizacional. La dimensión sociolegal se refiere al hecho de que un derecho de agua es una expresión del acuerdo acerca de la legitimidad del reclamo del derechohabiente sobre el agua. Tal acuerdo debe existir en el seno del grupo de reclamantes, pero es igualmente importante que se reconozcan los derechos sobre un recurso por aquellos que están excluidos de su uso. Un acuerdo sobre la legitimidad del reclamo de los derecho habientes al agua está íntimamente vinculado con las relaciones sociales de autoridad y poder, y puede tener muchas bases. Puede estar basado en la legislación estatal, en las leyes y reglamentos de agua, pero también puede tener fundamentos en reglas establecidas y autorizadas localmente por las tradiciones y las organizaciones comunitarias.

Tener la posibilidad jurídica (y el poder social) para llevar agua en sí mismo no tiene sentido sin las otras dos dimensiones del control de agua. En primer lugar, debe estar presente la dimensión técnica: los medios adecuados (infraestructura, tecnología y conocimientos técnicos) para efectivamente tomar agua de un origen y transportarla a una ubicación deseada. En segundo lugar está la dimensión organizacional: es necesario organizar y administrar no solo los turnos de agua y la operación de la infraestructura, sino también la movilización de los recursos y los procesos de toma de decisiones alrededor de estos temas. Tener derecho al agua a menudo va acompañado, por un lado, de la posibilidad de que los titulares participen en la operación y la administración del sistema y, por otro, de un número de derechos y obligaciones, tales como contribuciones en efectivo o mano de obra para la operación, mantenimiento y administración de un sistema de riego. Cuando alguien no cumple con los deberes, corre el riesgo de

sanciones tales como la exclusión de uno o más turnos de agua o el pago de multas (Boelens y Zwartveen 2003, Gerbrandy y Hoogendam 1998).

Por la variabilidad en la disponibilidad y las características fluidas del recurso del agua, y a causa de las dificultades del monitoreo y control riguroso de las corrientes de agua, hay mucho margen para los usuarios de diferentes niveles para actuar de manera discordante con los acuerdos de distribución estipulados en leyes estatales, reglamentos, diseños infraestructurales y tecnologías. Por esta razón, la distribución de agua es mucho menos sencilla que la de muchos otros recursos, y explica por qué esta distribución normalmente está sujeta a negociación y regateo continuos. Dicho regateo puede producirse alrededor de las características técnicas de la infraestructura de riego, alrededor de la operación de la infraestructura, o sobre el contenido mismo del derecho de agua. La distribución y control del agua, por lo tanto, no pueden entenderse simplemente examinando la condición jurídica de los titulares, ni se deducen de la ley estatutaria. También es necesario incluir una comprensión de las prácticas de uso y distribución de agua reales, incluyendo las diferentes normas y discursos a los que se refieren los grupos de usuarios al reclamar el acceso o simplemente al tomar el agua.

Para permitir tal diferenciación y, por lo tanto, para captar la diferencia entre «derechos sobre el papel» y control y distribución de agua reales, proponemos la siguiente distinción de categorías de derechos: derechos de referencia, derechos activados y derechos materializados. Esta distinción no debe interpretarse en el sentido evolutivo de expresar cada vez más los niveles de especificación, o como una tipología o taxonomía para distinguir diferentes tipos de derechos de agua. Por el contrario, pretende captar el hecho de que el significado exacto de los derechos cambia en función del contexto en que se utilizan. Las categorías pueden verse como diferentes manifestaciones de los derechos. Los derechos de referencia pueden derivarse de principios, normas e ideologías más amplios que incorporan las nociones de equidad y justicia (Boelens y Dávila 1998); pueden basarse en la legislación nacional o reglamentos de agua localmente formalizados, como, por ejemplo, los reglamentos de riego de las comunidades. Los derechos de referencia especifican, en general, el poder de los titulares del derecho en términos de privilegios de acceso, de gestión y de toma de decisiones, y también definen las características de los titulares, por ejemplo, al especificar que para tener ese derecho de agua, los titulares deben ser propietarios de las tierras, miembros de la comunidad, hombres o jefes de familia (F. y K. von Benda-Beckmann 2000). Los derechos de referencia son importantes, por ejemplo, en los debates entre los organismos estatales y los grupos de usuarios en cuanto a las prioridades de asignación de agua, o en las negociaciones sobre las políticas y planes nacionales o regionales de agua. Los derechos activados

(o «derechos en acción»), en cambio, hacen referencia a la puesta en práctica de los derechos de referencia, y en los sistemas de riego a menudo consisten de normas y procedimientos para la distribución de agua, y de las reglas sobre la participación y el voto en las reuniones de las organizaciones de usuarios. Los planes de entrega de agua estacionales y las programaciones de turnos de agua son expresiones claras de los derechos de referencia traducidos en derechos activados. Generalmente estos surgen en las reuniones de pre-estación entre los (representantes de los) regantes, que pueden o no involucrar a representantes de organismos de agua estatales. Las evaluaciones de la disponibilidad hídrica real para decidir sobre las cantidades de agua para ser distribuidas a menudo son importantes, así como los registros del comportamiento de los titulares en estaciones anteriores. ¿Contribuyen con el importe estipulado de trabajo o en efectivo, no han tomado más agua de la que se acordó, etcétera? Luego, los derechos materializados se refieren a las prácticas de uso y distribución de agua real y a los procesos reales de toma de decisión acerca de estas prácticas. Los derechos materializados a menudo no están escritos, sino que están «autorizados por la rutina» o son «acuerdos informales o no hablados». Tanto la definición del contenido de cada uno de estos derechos como los vínculos de transformación de un derecho a otro están sujetos a negociaciones y luchas. Los ámbitos sociales y políticos en el que se producen tales negociaciones y luchas pueden ser diferentes para cada tipo de derecho, aunque pueden superponerse. Su inclusión en esos ámbitos, por lo tanto, es importante en términos de protección de la seguridad en el abastecimiento de agua.

En la mayoría de los sistemas de riego existen derechos de agua en condiciones de pluralismo legal, donde normas y principios de distinto origen y legitimación coexisten en la misma localidad. La cuestión de cuáles normas y principios deben ser considerados (más) legítimos es, por lo tanto, a menudo la parte intrínseca de las luchas por el agua. En muchas partes del mundo, comúnmente en «resacas» y en la práctica cotidiana, las leyes del Estado son desafiadas a menudo por representantes de las comunidades locales, haciendo referencia a los sistemas sociolegales tradicionales «propios». También puede haber una diversidad de mecanismos de adquisición de derechos de agua, y los mecanismos considerados legítimos por las comunidades de usuarios de agua no son necesariamente a los que se adhieren las autoridades legislativas nacionales. La misma existencia de derechos y leyes de agua locales detallados, a menudo solo llega a la atención de los legisladores a nivel nacional a través de la resistencia de las comunidades locales contra las propuestas de reformas de agua. La legislación de agua, tal como se formuló a nivel nacional en países como Ecuador, Perú y Chile, no reconoce los derechos de agua diversos y dinámicos ni las prácticas de

distribución existentes, mientras que a menudo incluye reglas muy concretas y precisas y recetas acerca de cómo deben comportarse y organizarse los usuarios de agua, y de cómo el agua debe ser distribuida (Bustamante 2002; Gentes 2002; Guevara *et al.* 2002; Pacari 1998).

Aparte de los reclamos por los derechos territoriales y los resultados basados en las luchas y las negociaciones históricas, la forma predominante en el que las comunidades locales han obtenido la propiedad de agua, ahora y en la historia, es a través de inversiones de (a menudo enormes) cantidades de mano de obra y otros recursos en la construcción de infraestructura hidráulica. Las inversiones también sirven como una forma de decidir quién, en el seno de la comunidad, podría utilizar el agua y tener derechos de toma de decisiones: a través de las inversiones en la construcción de la propiedad colectiva, no solo se construye la infraestructura sino también se «construyen» los derechos individuales o de las familias al acceso al agua y su gestión. Así se establecen dos tipos diferentes de derechos: los derechos colectivos, que se refieren a la afirmación del grupo de usuarios del sistema de riego (o a veces una serie de sistemas de uso de agua) frente a terceros, y los individuales (a nivel de hogares), derechos que hacen referencia a los derechos de los usuarios del agua dentro de un sistema de riego y especifican sus reclamos entre sí. Este proceso de adquirir la propiedad de agua es a lo que Coward se refiere con su noción de «propiedad hidráulica», que desarrolló para expresar el hecho de que los procesos de inversión en riego no solo establecen la relación de las personas con el sistema de riego, sino también su relación con los demás. Tales relaciones constituyen la base social para la acción colectiva en diversas tareas de riego. Las contribuciones de mano de obra para el mantenimiento de los sistemas de riego, por lo tanto, no solo son para el mantenimiento del sistema, sino también para la actualización de los derechos de propiedad (Coward 1986). En muchos sistemas de riego gestionados localmente en todo el mundo, los derechos a menudo personifican años de inversiones acumuladas y simultáneamente forman expresiones de relaciones sociales entre los hogares de los y las regantes.

Las normas, derechos y deberes relacionados con el agua están a menudo muy vinculados a todo tipo de derechos y deberes no asociados con el agua, y con las instituciones y redes de relaciones sociales y políticas económicas y no económicas. En otras palabras, las definiciones de los derechos, de los reclamos concomitantes, de usos y usuarios apropiados están estrechamente insertadas, no solo en situaciones históricas y estructuras económicas y políticas específicas, sino también en sistemas culturales de significados, símbolos y valores (Gelles 1998; McCay y Jentoft 1998). La transferencia de derechos de agua, por ejemplo, sucede en un contexto social local en que las relaciones de intercambio específicas funcionan como mecanismos im-

portantes para mantener redes de amigos y parientes. Asimismo, en algunas comunidades, el sentido de identidad de las personas de la comunidad está fuertemente vinculado a la posesión de una historia compartida de lucha contra los terratenientes o las empresas mineras por derechos de agua y tierra. De manera importante, la resistencia actual también es una manera de expresar y reforzar los valores de la comunidad.

## 7. La justicia hídrica: una conceptualización relacional, material y cultural-política

¿Qué es esa cualidad llamada justicia? ¿Podrá alguna vez haber un concepto unitario de justicia a la que podemos apelar, y necesitamos uno por el bien de la alianza Justicia Hídrica? Muchas son las teorías filosófico-políticas que han intentado presentar la justicia como un concepto universal y trascendente, en lugar de un complejo conjunto de conceptos y principios que son dinámicos y que están arraigados en una realidad social particular. «La mayoría de las teorías se centran en lo que la justicia *debe ser*» (Lauderdale 1998: 5), en lugar de buscar una comprensión de cómo las diversas personas ven y definen la justicia dentro de un contexto, una historia y un tiempo específicos, o sobre los *efectos* que las definiciones de la justicia tienen sobre la distribución de la riqueza y la autoridad en una sociedad.

La justicia observada desde las teorías dominantes libertarias (por ejemplo, Nozick con su teoría de la intitulación o de los títulos, basado en el individualismo posesivo de John Locke) subraya la conexión entre la libertad individual (frente al control estatal) y los derechos de apropiación y propiedad privadas, y los postula como principios universales claves de la humanidad y la sociedad. Las perspectivas neoliberales sobre la justicia (por ejemplo, Hayek, Friedman) se refieren cercanamente a esta noción y la extienden, destacando tanto la «libertad» que los individuos deben tener para buscar la maximización de sus propios intereses y la «igualdad», que se refiere a la idea de que todas las personas se incluyen como participantes y jugadores en el juego del mercado. En estas perspectivas filosófico-teóricas, es posible compatibilizar la «justicia» con grandes desigualdades económicas y de distribución.

Otra corriente de la tradición positivista, en consonancia con los postulados del gran ascendiente del utilitarismo, Jeremy Bentham, son los puntos de vista utilitarios liberales que destaca un orden y unos principios de justicia que se basan en buscar la mayor felicidad al mayor número de ciudadanos. Los derechos y la felicidad de algunas personas pueden ser sacrificados si esto mejora el bienestar de la mayoría. La felicidad calculada matemáti-

camente y un nuevo lenguaje uniforme son fundamentales para «establecer un sistema que pretende construir la felicidad social por medio de la razón y la ley» (Bentham 1988 [1781]: 1-2). Los expertos de la moral y la justicia llevarían la batuta (ya que la gente común es considerada insuficientemente racional como para supervisar los intereses de todos). Las elaboraciones utilitarias posteriores (por ejemplo, Mills) fueron más sutilmente «participativas» al incluir hábilmente a las personas en el imperio de la justicia liberal (y excluir de él a los «desviados irracionales»).

Otras teorías liberales tampoco enfatizan la distribución igual sino que se basan en los «procedimientos justos» para garantizar que la justicia pueda tener lugar, según decisiones autónomas basadas en principios éticos. La influyente Teoría sobre la Justicia de Rawls (1971), por ejemplo, utiliza la metáfora del «velo de ignorancia», detrás del cual se supone que las personas toman decisiones sobre la justicia (y en particular, sobre la eficiencia universal), sin conocer el impacto que estas decisiones tendrán sobre ellas mismas. Una vez más, se supone la construcción de la igualdad entre todos, mientras que en realidad se legitima la planificación distributiva cotidiana y la toma de decisiones en escenarios donde las personas no son iguales en absoluto, sino que se dividen a lo largo de líneas de clase, género, educación y origen étnico, entre otras.

Las construcciones *legales* de justicia, no solo en muchos países de Occidente sino también en el Sur, encarnan tales ideas e ideales liberales de justicia, mientras que la justicia en los regímenes de inspiración socialista comúnmente habían suprimido la noción de libertad individual, manteniendo un concepto universalista de «igualdad» dirigido menos hacia la redistribución de material que a una igualdad (sociocultural) forzosa, conforme a normas uniformes.<sup>3</sup> Para propiciar valores proporcionales de justicia y un marco uniforme sobre la propiedad, la construcción y el funcionamiento de la ley, en la acción social y en las relaciones de poder existentes, tienden convenientemente a pasarse por alto. Por ejemplo, se concibe la Ley de Aguas formal como un sistema racional y objetivo para el diseño de la vida social, y no como un fenómeno profundamente cultural y un producto político, elaborado y promulgado por grupos sociales, clases y agentes gubernamentales que trabajan sus estrategias para promover ciertos intereses. Por estas

3. Por ejemplo, en las políticas de riego de la región andina: donde las burocracias hídricas socialistas comúnmente han tratado de estandarizar, sofocar y abolir los derechos colectivos de agua a nombre de la «igualdad» y la «justicia», las naciones-Estado liberales previeron la eculización de los usuarios de agua como actores («potencialmente iguales») en el mercado del agua, de igual manera, demandando una transformación fundamental de los repertorios normativos y culturales existentes (véase Boelens 2009).

razones, es común encontrar que los sistemas jurídicos que soportan las políticas hídricas hagan hincapié en sostener la unidad y la uniformidad (las mismas reglas y reglamentos de agua se aplican para todos), mientras el Estado goza de un monopolio sobre la generación de reglas del agua y su puesta en vigor, así como sobre la solución de controversias, y subyuga a todos los otros tribunales o marcos de derechos. Un principio fundamental es la aplicación uniforme en todo el territorio nacional, basada en la igualdad proclamada de todos los ciudadanos ante la ley. A pesar del hecho de que el modelo de referencia de «ser iguales», en la práctica se basa generalmente en clase y género, y en las normas culturales y los intereses de una pequeña pero poderosa minoría interesada en el agua, es fuerte la imagen de una justicia legal natural, objetiva y neutral.

Ahora bien, como Lauderdale postula, las propuestas de justicia homogéneas:

[...] que se basan únicamente en criterios abstractos y universalistas, no han podido responder a indígenas y campesinos en todo el mundo, quienes siguen experimentando la presencia plena de la injusticia en forma de pobreza, falta de tierras, despojo, opresión política y religiosa, y genocidio. Las fórmulas filosóficas se vuelven vacías, sin exploraciones sistemáticas de las fuentes de la injusticia, incluyendo aquéllas dentro de las sociedades indígenas y campesinas (Lauderdale 1998: 5-6).

Por lo tanto, para el buen desempeño de Justicia Hídrica es urgente analizar, en toda su diversidad y controversias, las realidades de la injusticia como son experimentadas por los políticamente oprimidos, los culturalmente discriminados y los económicamente explotados, y relacionarlas tanto con las percepciones locales de equidad, como con los discursos, construcciones y procedimientos de justicia formal hegemónicos.

Esto significa pasar de las teorías y las nociones universalistas de la justicia del «debe ser», a los conceptos relacionales. De acuerdo con Harvey,

«Justicia» es un conjunto socialmente constituido de creencias, discursos e institucionalizaciones que expresan las relaciones sociales y las figuraciones impugnadas de poder que tienen que ver con la regulación y la ordenación de las prácticas sociales materiales en ciertos lugares durante ciertos tiempos. [...] Argumentar en favor de una definición concreta de la justicia social siempre ha conllevado [...] un llamamiento a algunos criterios de un orden superior para definir qué teoría de justicia social es más justa que otra. Un retroceso infinito de argumentación emerge, así como lo hace, en la otra dirección, la relativa facilidad de deconstrucción de cualquier noción de justicia social como el significado que cualquier individuo o grupo lo pueden dar pragmática, instru-

mental, emocional, política o ideológicamente, dadas sus múltiples identidades y funciones, y como reflejo del momento determinado (Harvey 1996: 330).

O «la cuestión de la justicia cae justo en el centro de la tensión entre la particularidad y el universalismo, y lo hace de tal manera que se hace imposible (desde el punto de vista político, así como en teoría y empíricamente) permanecer asentados de manera segura en alguno de los extremos de esa polaridad» (1996: 332).

¿Cómo podría trabajar una teoría relacional de la justicia? ¿Cómo puede el imaginario humano, en relación con una sociedad justa, desempeñar un papel creativo para combatir la acumulación, el despojo y el robo de agua? (cf. Harvey 1996: 332). Harvey ve la búsqueda de la justicia como una manera basada en principios en la cual se habla sobre la necesidad de regular las relaciones humanas y nuestros esfuerzos colectivos para llegar a cierto conjunto de objetivos en un determinado conjunto de condiciones ecológicas, históricas y geográficas. Subraya la importancia de comprender el embebimiento de ideales particulares de justicia, la forma en que éstos se constituyen a través de las prácticas sociales tiene que ser el principal foco de atención. Como sugiere Lauderdale, esto requiere de un enfoque con los pies en la tierra, comparativo e histórico, «el estudio de la justicia incluye un análisis de la distribución justa de beneficios y cargas, incluidos derechos, obligaciones, merecimientos y necesidades. El enfoque incluye el análisis de los planes y las políticas oficiales diseñadas para implementar las ideas sobre la justicia» (Lauderdale 1998: 9).

Los objetivos y preguntas de Justicia Hídrica nos llevan a la necesidad de analizar los puntos de vista de la justicia *formalmente acreditados* (sobre todo, los esquemas formales de interpretación y legitimación, y las construcciones legal-positivistas de «rectitud») y de *justicia o equidad socialmente percibidas* (construcciones de «equidad»<sup>4</sup> en un contexto particular de ubicación, tiempo y grupo) que se utilizan. En tercer lugar, también requiere de un análisis de los actores que desarrollan o imponen esas opiniones, y por qué se promueven ciertas opiniones sobre la justicia o equidad y otras se desechan. Pide estudiar cuáles son los *efectos de estas opiniones y conceptualizaciones* sobre grupos específicos (poderosos y sin privilegios). Ya que la gestión del agua y los derechos combinan intrínsecamente asuntos de distribución (material) de recursos de agua con los de toma de decisiones sobre

4. Los repertorios basados en el contexto vinculan los beneficios y las cargas de maneras particulares, y corresponden a diversas esferas y capas de justicia social como algo negociado y construido a lo largo del tiempo, en situaciones y contextos de poder particulares: las percepciones sobre equidad difieren enormemente y por ello no pueden ser reificadas o romantizadas, y constituyen una relación de poder en sí mismas.

el control del agua, los de la autoridad y la organización cultural-política legítimas, las indagaciones de Justicia Hídrica sobre «justicia» se vincularán íntimamente tanto a las preguntas de «justicia socioeconómica» como a las de «justicia cultural».

### 8. Los nexos locales-globales y la dimensión escalar de la resistencia

El reconocimiento de tal justicia de agua socioeconómica y cultural-política no sucederá o se producirá como resultado de teorías precisas y filosofías bien intencionadas, y tampoco puede ser legalmente diseñada o proceder de los responsables políticos como material de distribución. Las luchas por la justicia hídrica se llevan a cabo en escenarios donde actores con intereses en conflicto negocian, compiten y se enfrentan. En los países andinos, como en muchos otros lugares del mundo, la materialización de la justicia social en el control de agua es el resultado de la presión colectiva desde abajo. Esto último no es solo «local» sino que conecta múltiples escalas de acción y gobernanza del agua —así como las políticas de agua y las estrategias y redes de adversarios poderosos.

Términos como «local» y «global» requieren de una definición y un examen críticos, porque los llamados fenómenos «locales» a menudo consisten en, o pueden ser vistos como, manifestaciones específicas de procesos y poderes supralocales. Un buen ejemplo de cómo ver y dar sentido a las interacciones entre lo «local» y lo «global» es la teoría de la «acumulación por despojo» de David Harvey (2003). Esta teoría muestra cómo los procesos de expropiación, apropiación o robo de agua forman parte integral de una reorganización del capital a escala mundial que está ocurriendo a través del proceso contradictorio de consolidación y fragmentación, en busca de oportunidades para expandir los mercados para los excedentes. La consolidación del capital se vuelve aparente en, por ejemplo, las cada vez más notables disparidades en los ingresos, la fusión de empresas transnacionales y la dominación de los poderes legislativos a niveles supranacionales. La fragmentación se produce a través de la descentralización de la producción, la temporalización y la flexibilización de la mano de obra y la devolución de responsabilidades para disminuir los niveles de gobierno. Estos procesos contradictorios se ven agravados por la creciente movilidad de personas, mercancías, tecnologías, imágenes e ideas. A través de esos procesos, «los pobres del mundo, [...] están siendo sistemáticamente privados de su capacidad para subsistir por sí mismos y se ven obligados a buscar trabajo en fábricas y a buscar otras oportunidades de empleo en las principales ciudades alrededor del mundo» (Hartsock 2006: 178).

Por lo tanto, la cuestión de la *escala* es importante al identificar y hablar sobre la dinámica socioespacial y ambiental, porque está embebida en configuraciones escalares de red o de territorio que se extienden desde el medio local hasta las relaciones globales. Una definición útil de escala proviene de Reid y Sparke (2003: 486): «la fijación temporal del alcance territorial de modalidades particulares de poder». En este sentido, la «escala» siempre es construida socialmente y, por lo tanto, es contingente, contestada y dinámica (véase también McCarthy 2005). Como aseveran Swyngedouw y Heynen:

La prioridad, tanto teórica como políticamente, [...] nunca reside en una escala social o ecológica o geográfica particular; en cambio, reside en el proceso socioecológico a través del cual ciertas escalas sociales y ambientales se constituyen y subsecuentemente se reconstituyen. En otras palabras, los procesos socioecológicos dan lugar a formas de organización escalares, como los Estados, los gobiernos locales, los acuerdos interestatales y otros similares, y a un conjunto anidado de escalas espaciales interactuantes y relacionadas. Además, estas disposiciones escalares territoriales se intersecan, a menudo en formas contradictorias y conflictivas, con las redes escalares de, por ejemplo, los sistemas socioecológicos de producción y consumo. [...] La reorganización continua de las escalas espaciales es parte integral de las estrategias sociales para combatir y defender el control sobre recursos limitados y/o una lucha por el empoderamiento. [...] Considérese, por ejemplo, cómo los conflictos sobre la escala apropiada para organizar los sistemas de agua (local, cuencas hidrográficas, nacional, transnacional) evocan geometrías de poder diferentes y pueden conducir a condiciones socioecológicas radicalmente diferentes (Swyngedouw y Heynen 2003: 912-913).

Para la alianza Justicia Hídrica, el estudio de tales vínculos locales-globales implica el conocimiento de la manera en que los procesos de acumulación y despojo de agua a menudo forman parte de procesos más amplios de cambio socioecológico y, simultáneamente, del modo en que la sociedad civil genera estrategias para establecer activamente redes locales-nacionales-globales para defender los intereses locales de acceso, derechos y control del agua.

### Bibliografía

- ACHTERHUIS, H., R. BOELENS y M. ZWARTEVEEN  
2010 «Water Property Relations and Modern Policy Regimes: Neoliberal Utopia and the Disempowerment of Collective Action». En R. Boelens, A. Guevara y D. Getches (eds.), *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*. Londres: Earthscan.

- AHLERS, R.  
2005 «Fixing Water to Increase Its Mobility: the Neoliberal Transformation of a Mexican Irrigation District». Disertación de PhD, Universidad de Cornell.
- AHLERS, R. y ZWARTEVEEN, M.  
2009 «The Water Question in Feminism: Water Control and Gender Inequities in a Neo-liberal Era», *Gender, Place and Culture*, 16 (4): 409-426.
- ALLEN, T.  
2006 «IWRM: The New Sanctioned Discourse?» En P. Mollinga, A. Dixit y K. Athukorala (eds.), *Integrated Water Resources Management: Global Theory, Emerging Practice and Local Needs*. Nueva Deli: Sage: 38-63.
- BAKKER, K.  
1999 «The Politics of Hydropower: Developing the Mekong», *Political Geography* 18 (2): 209-232.
- 2004 *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press.
- 2007 «The 'Commons' Versus the 'Commodity': Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South», *Antipode* 39(3): 430-455.
- 2009 «The Ambiguity of Community: Debating Alternatives to Private Sector Provision of Urban Water Supply», *Water Alternatives* 1(2): 236-252.
- BAVISKAR, A.  
1995 *In the Belly of the River. Tribal Conflicts over Development in the Narmada Valley*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- BECCAR, L., R. BOELENS y P. HOOGENDAM  
2002 «Water Rights and Collective Action in Community Irrigation». En R. Boelens y P. Hoogendam (eds.), *Water Rights and Empowerment*, pp. 1-21. Assen: Van Gorcum.
- BLOMQUIST, W. y E. SCHLAGER  
2005 «Political Pitfalls of Integrated Watershed Management», *Society and Natural Resources* 18 (2):101-117.

- BOELENS, R.  
2008 *The Rules of the Game and the Game of the Rules. Normalization and Resistance in Andean Water Control*. Universidad de Wageningen.
- 2009 «The Politics of Disciplining Water Rights», *Development and Change* 40 (2): 307-331.
- BOELENS, R. y G. DÁVILA  
1998 *Buscando la equidad. Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Assen, Países Bajos: Van Gorcum.
- BOELENS, R. y M. ZWARTEVEEN  
2005 «Prices and Politics in Andean Water Reforms», *Development and Change* 36(4): 735-758.
- BUTLER, J.  
1995 «Contingent Foundations». En S. Benhabib, J. Butler, D. Cornell y N. Fraser, *Feminist Contentions. A Philosophical Exchange*, pp. 35-58. Nueva York y Londres: Routledge.
- 2004 «Power, Nature and Neoliberalism: the Political Ecology of Water in Chile», *Singapore Journal of Tropical Geography*, vol. 25(3): 3 22-342.
- CALLON, M.  
1994 «Is Science a Public Good?» *Science, Technology and Human Values* 19: 395-424.
- 1998 «An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology». En M. Callon. *The Laws of Markets*, pp. 244-269. Oxford: Blackwell.
- CASTRO, J. E. y L. HELLER (eds.)  
2009 *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*. Londres: Earthscan.
- DIMITROV, R.  
2002 *Water, Conflict and Security: A conceptual Minefield. Society and Natural Resources* 15, 677-691.
- DONAHUE, J. M. y B. R. JOHNSTON  
1998 *Water, Culture and Power, Local Struggles in a Global Context*. Washington D. C.: Island Press.

- FOUCAULT, M.  
1977 *Language, Counter-Memory, Practice*. D. F. Bouchard (ed). Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP - GWP  
2000 «Integrated Water Resources Management», *TAC Background Papers*, núm. 4. Stockholm: GWP.
- GEORGE, S.  
1998 «Preface». En M. Goldman (ed.), *Privatizing Nature* (en asociación con TNI): IX-XIV. Londres: Pluto Press.
- GERBRANDY, G. y P. HOOGENDAM  
1998 *Aguas y acequias*. Cochabamba: PEIRAV/Plural Editores.
- HARAWAY, D.  
1991 *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. Nueva York: Routledge.
- 2003 *The Companion Species Manifesto. Dogs, People y Significant Otherness*. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- HARDING, S.  
1986 *The Science Question in Feminism*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- HARTSOCK, N.  
2006 «Globalization and Primitive Accumulation: The Contributions of David Harvey's Dialectical Marxism». En N. Castree y D. Gregory (eds.), *David Harvey. A Critical Reader*, pp. 167-190. Oxford: Blackwell.
- HARVEY, D.  
1996 *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Cambridge & Oxford: Blackwell Publishers.
- HOOGESTEGER J., R. MANOSALVAS, M. SOSA y A. VERZIJL  
S. f. «Forthcoming. Conceptualizing Water Security from the Grassroots' Struggles and Localized Perspectives». Manuscrito.
- KURZ, C. F. y D. J. SNOWDEN  
2003 «The New Dynamics of Strategy: Sense-Making in a Complex and Complicated World», *IBM Systems Journal* 42 (3): 462-483.

- LATOUR, B.  
2003 «Why Has Critique Run Out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern», *Critical Inquiry* 30: 225-248.
- LAUDERDALE, P.  
1998 «Justice and Equity: a Critical Perspective». En R. Boelens y G. Dávila (eds.), *Searching for Equity. Conceptions of Justice and Equity in Peasant Irrigation*, pp. 5-10. Assen: Van Gorcum.
- LAW, J. y J. HASSARD (eds.)  
1999 *Actor Network Theory and After*. Oxford: Basil Blackwell.
- MCCARTHY, J.  
2005 «Scale, Sovereignty and Strategy in Environmental Governance», *Antipode*: 731-753.
- PELUSO, N. L., y M. WATTS, M.  
2001 *Violent Environments*. Ithaca: Cornell University Press.
- PERREAU, T.  
2008 «Custom and Contradiction: Rural Water Governance and the Politics of Usos y Costumbres in Bolivia's Irrigator Movement», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 98(4), pp. 834-854.
- RAWLS, J.  
1971 *A Theory of Justice*. Cambridge y Londres: The Bellknap Press of Harvard University Press.
- ROTH, D., R. BOELENS y M. ZWARTEVEEN (eds.)  
2005 *Liquid Relations. Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick, Nueva Jersey y Londres: Rutgers University Press.
- SNEDDON, C. y C. FOX  
2007 «River Basin Politics and the Rise of 'Ecological' Democracy in South-east Asia and Southern Africa». Documento presentado en el seminario Water, Politics and Development. Transforming Sanctioned Discourse into Strategic Approaches. Stockholm World Water Week, 12 de agosto.
- STENGERS, I.  
2005. «The Cosmopolitical Proposal». En B. Latour y P. Weibel (eds.), *Making Things Public*. Cambridge, MA: MIT Press: 994-1003.

SWYNGEDOUW, E.

- 1999 «Modernity and Hybridity: Nature, Regenerationismo, and Production of the Spanish Waterscape, 1890-1930», *Annals of the Association of American Geographers*, 89(3): 443-465.
- 2003 «Modernity and the Production of the Spanish Waterscape 1890-1930». En K. Zimmerer y T. J. Bassett (eds.), *Political Ecology: an Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies*, pp. 94-114. Nueva York: The Guildford Press.
- 2005 «Dispossessing H2O: the Contested Terrain of Water Privatization», *Capitalism, Nature, Socialism*, 16(1), pp. 81-98.
- 2009 «Troubled Waters: the Political Economy of Essential Public Services». En J. E. Castro y L. Heller (eds.), *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, pp. 38-55. Londres: Earthscan.

SWYNGEDOUW, E. y N. HEYNEN

- 2003 «Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale», *Antipode* 35(5): 898-918.

VERA, J. y M. ZWARTEVEEN

- 2008 «Modernity, Exclusion and Resistance. Water and Indigenous Struggles in Peru», *Development* 51, pp. 114-120.

WESTER, P.

- 2008 «Shedding the Waters. Institutional Change and water Control in the Lerma-Chapala Basin, México». Tesis de PhD, Universidad de Wageningen.

WESTER, P., H. de VOS y J. WOODHILL

- 2004 *The Enabling Environment*. Discussion Paper Theme 3. FAO – Netherlands Conference on Water for Food and Ecosystems.

WHATMORE, S.

- 2009 «Mapping Knowledge Controversies: Science, Democracy and the Redistribution of Expertise», *Progress in Human Geography*: 1-12.

ZWARTEVEEN, M. Z.

- 2006 «Wedlock or Deadlock. Feminists' Attempts to Engage Irrigation Engineers». Tesis de PhD, Universidad de Wageningen.