

JUSTICIA HÍDRICA, PODER Y SOLIDARIDAD

RUTGERD BOELENS

TOM PERREAULT

JEROEN VOS

Editores



GRUPPO ZILKA AREA 2010

EL AGUA ES NUESTRA!!

JUSTICIA HÍDRICA, PODER Y SOLIDARIDAD

La justicia hídrica se está convirtiendo en un problema cada vez más acuciante, en una época de crecientes desigualdades y discriminaciones en torno al agua. Las megaciudades, la minería, la silvicultura, la industria y la agroindustria reclaman una parte cada vez mayor de las reservas de aguas superficiales y subterráneas disponibles. El acaparamiento de agua y la contaminación generan pobreza y ponen en peligro la sostenibilidad de los ecosistemas. Más allá de las grandes injusticias visibles, el libro también desvela las muchas injusticias «ocultas» del mundo del agua, sutilmente enmascaradas como «racionales», «equitativas» y «democráticas». Presenta enfoques conceptuales críticos, incluido el análisis de las cuestiones medioambientales, sociales, culturales y jurídicas que rodean la distribución y gestión del agua. Ilustrado con estudios de casos de injusticias y disputas históricas y contemporáneas en torno al agua en todo el mundo, el libro sienta nuevas bases para cuestionar las actuales formas de gobernanza del agua y las desiguales estructuras de poder. También sirve de inspiración para construir realidades hídricas alternativas. Con aportes de especialistas de renombre, se trata de un libro indispensable para estudiantes, investigadores y responsables políticos interesados en la gobernanza del agua, la política y el derecho medioambientales, la geografía política y la antropología cultural.

JUSTICIA HÍDRICA, PODER Y SOLIDARIDAD

Editado por

RUTGERD BOELEN

*Universidad de Wageningen y Universidad de Ámsterdam,
Países Bajos*

TOM PERREAULT

Universidad de Siracusa, Nueva York, EE. UU.

JEROEN VOS

Universidad de Wageningen, Países Bajos



Justicia hídrica, poder y solidaridad

RUTGERD BOELEN, TOM PERREAULT Y JEROEN VOS

Serie Agua y Sociedad, 30

Sección Justicia Hídrica

© JUSTICIA HÍDRICA
Coordinado por Water Resources Management Group
Wageningen University & Research
Droevendaalsesteeg 3
6708 PB Wageningen The Netherlands
Telf. +31 (317) 484190
www.justiciahidrica.org

© EDICIONES ABYA-YALA
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson bloque A
Quito, Ecuador
Teléfonos: (593-2) 2506-267 / (593-2) 3962-800
Correo electrónico: editorial@abyayala.org.ec
abyayala.org.ec

ISBN impreso: 978-9942-09-869-6

ISBN digital: 978-9942-09-872-6

Primera edición en español: marzo de 2023

Impreso en Quito, Ecuador

Tiraje: 300 ejemplares (Quito)

Coordinación general de Justicia Hídrica: Universidad de Wageningen / WRM

Editor académico de la serie: Rutgerd Boelens, Universidad de Wageningen

Traducción al español: Mercedes Dioses V.

Corrección: Mercedes Dioses V.

Diagramación: Mercedes Dioses V.

Diseño de portada: Ricardo Ponce D.

Fotografía de portada: Tom Perreault

Cochabamba, Bolivia. Arte por Grupo Willka

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas
de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores*

Este proyecto ha recibido fondos de la Universidad de Syracuse

*«Nuestro profundo agradecimiento a Mercedes Dioses V. por su devoción,
y excelente labor en traducir, corregir, diagramar y acompañarnos
en todo el proceso de creación de este libro».*

BOELEN, RUTGERD, PERREAULT, TOM Y VOS, JEROEN

Justicia hídrica, poder y solidaridad. Quito: Justicia Hídrica y Abya-Yala, 2023 (Agua y Sociedad, 30; Serie Justicia Hídrica).

GOBERNANZA DEL AGUA; ECOLOGÍA POLÍTICA; JUSTICIA AMBIENTAL; JUSTICIA HÍDRICA;
TERRITORIOS HIDROSOCIALES; CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES; EXTRACTIVISMO;
MOVIMIENTOS SOCIALES; GUBERNAMENTALIDAD; REPOLITIZACIÓN; SOLIDARIDAD

DEDICATORIA

Dedicamos este libro a nuestros queridos amigos
Mourik Bueno de Mesquita y Ben Crow,
luchadores por la justicia hídrica, luchadores infatigables
por cambiar este mundo hacia una convivencia solidaria
basada en la amistad, la equidad y el acompañamiento
mutuo. Los extrañamos mucho.

«Este libro transcendental sobre la ecología política de los conflictos por el agua ha sido escrito por los mejores expertos en la materia. Define un nuevo campo de estudio, la «justicia hídrica». Es un gran aporte al estudio de los movimientos locales y mundiales contra la injusticia medioambiental, con especial atención en el acaparamiento del agua y el acceso desigual al agua para riego, minería, saneamiento urbano e hidroelectricidad».

JOAN MARTÍNEZ-ALIER, profesor emérito de Economía e Historia Económica, del Instituto de Ciencia y Tecnología (ICTA), de la Universidad Autónoma de Barcelona.

«Boelens, Perreault y Vos han reunido un conjunto de autores realmente impresionante para abordar la naturaleza, el significado y los impulsores de las injusticias hídricas en todo el mundo, y explorar las posibilidades de justicia hídrica. Si bien el panorama dista mucho de ser esperanzador, el libro ofrece ricas perspectivas teóricas y empíricas para comprender las desigualdades que rodean el control y el uso del agua, e imaginar futuros alternativos. Este texto será un punto de referencia por muchos años».

ANTHONY BEBBINGTON, Cátedra Higgins de Medio Ambiente y Sociedad, Departamento de Geografía, Universidad de Clark.

«Escrita por algunos de los especialistas sobre el agua más destacados en el mundo, esta obra sobre la justicia hídrica se convierte en una sonora señal de alarma. No solo eso, sino que muestra por qué las racionalidades liberales y neoliberales sobre el agua no funcionan. En su lugar se propone un sofisticado enfoque del tema del agua como naturaleza y de su relación con la justicia, del que surge un poderoso marco para hidrosocialidades alternativas. Al recordarnos que lo que está en juego es el derecho mismo de las personas a existir, *Justicia hídrica, poder y solidaridad* nos permite imaginar y construir otros caminos para las políticas sostenibles del agua».

ARTURO ESCOBAR, profesor de Antropología, Universidad de North Carolina, Chapel Hill.

«Sería difícil exagerar la importancia mundial de la injusticia hídrica, que sigue siendo uno de los principales obstáculos que impide que millones de seres humanos disfruten de una vida digna. *Justicia hídrica, poder y solidaridad* aborda los aspectos clave de este complejo problema, y reúne un equipo internacional único de académicos. No solo se trata de una colección oportuna, sino que además proporciona acceso a ricos argumentos teóricos y ejemplos empíricos, lo que permite un tratamiento en profundidad del tema. El libro será una contribución bien acogida por académicos, estudiantes y profesionales, y atraerá a un público más amplio, entre aquellos preocupados por el futuro de la vida humana civilizada».

JOSÉ ESTEBAN CASTRO, profesor emérito de la Universidad de Newcastle.

«“¿Justicia hídrica!” es el grito de guerra de este libro. Se explora de una manera reveladora y exhaustiva las múltiples dimensiones de la injusticia hídrica, y las diversas luchas para cambiarlas».

CRISTÓBAL KAY, profesor emérito en el Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS), Universidad Erasmus de Rotterdam, e investigador asociado del Departamento de Estudios del Desarrollo de la Universidad soas de Londres.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN. LOS MÚLTIPLES DESAFÍOS Y NIVELES DE LUCHA POR LA JUSTICIA HÍDRICA

Rutgerd Boelens, Jeroen Vos y Tom Perreault 11

PARTE I

REPOLITIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL AGUA

INTRODUCCIÓN. REPOLITIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL AGUA

Tom Perreault, Rutgerd Boelens y Jeroen Vos..... 57

CAPÍTULO 2

LA GOBERNANZA DEL AGUA COMO UNA CUESTIÓN DE JUSTICIA Política, derechos y representación

Dik Roth, Margreet Zwarteveen, K. J. Joy y Seema Kulkarni 71

CAPÍTULO 3

EL ACAPARAMIENTO DEL AGUA

Prácticas de disputa y apropiación de recursos hídricos en el contexto de la expansión del capitalismo mundial

Gert Jan Veldwisch, Jennifer Franco y Lyla Mehta..... 95

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS POLÍTICO DESPOLITIZADO

Cómo los marcos de análisis predominantes restan equidad en la gobernanza del agua

Andrea K. Gerlak y Helen Ingram 111

CAPÍTULO 5

INJUSTICIA HÍDRICA Y SANEAMIENTO URBANO

Marco analítico

Ben Crow..... 137

PARTE II

DESCOMPOSICIÓN Y RECOMPOSICIÓN HIDROSOCIALES

INTRODUCCIÓN. DESCOMPOSICIÓN Y RECOMPOSICIÓN HIDROSOCIALES

Rutgerd Boelens, Tom Perreault y Jeroen Vos..... 163

CAPÍTULO 6

«... Y NO QUEDA NI UNA SOLA INJUSTICIA»

Colonización hidroterritorial y transformaciones tecnopolíticas en España

Erik Swyngedouw y Rutgerd Boelens 175

CAPÍTULO 7

HACIENDO ESPACIO PARA EL RÍO CAUCA EN COLOMBIA

Desigualdades y ciudadanía ambiental

Renata Moreno-Quintero y Theresa Selfa..... 201

CAPÍTULO 8

RECONFIGURACIÓN DE LOS TERRITORIOS HIDROSOCIALES Y LUCHAS POR LA JUSTICIA HÍDRICA

Lena Hommes, Rutgerd Boelens, Bibiana Duarte-Abadía,

Juan Pablo Hidalgo-Bastidas y Jaime Hoogesteger..... 225

CAPÍTULO 9

CONSTRUCCIÓN DE PRESAS A GRAN ESCALA Y MOVIMIENTOS DE RESISTENCIA

Luchas por la justicia hídrica en torno a la presa Chixoy de Guatemala

Barbara Rose Johnston 251

PARTE III

EXCLUSIÓN Y LUCHA POR LA CODECISIÓN

INTRODUCCIÓN. EXCLUSIÓN Y LUCHA POR LA CODECISIÓN

Jeroen Vos, Tom Perreault y Rutgerd Boelens..... 277

CAPÍTULO 10

PUEBLOS INDÍGENAS Y GOBERNANZA DEL AGUA EN CANADÁ

Injusticias normativas y perspectivas de reforma

Karen Bakker, Rosie Simms, Nadia Joe y Leila Harris..... 285

CAPÍTULO 11

¿JUSTICIA SANITARIA?

Las múltiples dimensiones de las desigualdades en el saneamiento urbano

Maria Rusca, Cecilia Alda-Vidal y Michelle Kooy..... 309

CAPÍTULO 12

UNIENDO LA DIVERSIDAD PARA CONSTRUIR EL MOVIMIENTO RIGHT2WATER EN EUROPA

Jerry van den Berge, Rutgerd Boelens y Jeroen Vos 333

CAPÍTULO 13

INJUSTICIA COTIDIANA DEL AGUA Y LA POLÍTICA DEL ACOMODO

Frances Cleaver 361

CAPÍTULO 14

COMPARTIENDO NUESTRA AGUA

Desarrollo inclusivo y justicia hídrica global en el Antropoceno

Joyeeta Gupta 379

PARTE IV

GOVERNAMENTALIDAD, DISCURSOS Y LUCHAS EN TORNO A LOS IMAGINARIOS Y SABERES DEL AGUA

INTRODUCCIÓN. GOVERNAMENTALIDAD, DISCURSOS Y LUCHAS EN TORNO A LOS IMAGINARIOS Y SABERES DEL AGUA

Tom Perreault, Rutgerd Boelens y Jeroen Vos 403

CAPÍTULO 15

GOVERNAMENTALIDADES NEOLIBERALES DEL AGUA, COMERCIO DEL AGUA VIRTUAL Y CONTESTACIONES

Jeroen Vos y Rutgerd Boelens 413

CAPÍTULO 16

¿INFRAESTRUCTURA CRÍTICA DEL ECOSISTEMA?

El vínculo entre los bosques y el agua en las tierras altas de Kenia

Connor Joseph Cavanagh 441

CAPÍTULO 17

EL SIGNIFICADO DE LA MINERÍA, LA MEMORIA DEL AGUA

La experiencia colectiva como justicia ambiental

Tom Perreault 461

CAPÍTULO 18

NUEVOS ESPACIOS PARA LA JUSTICIA HÍDRICA

Extracción de aguas subterráneas y cambios en las subjetividades
de género en la región de Saïss en Marruecos

Lisa Bossenbroek y Margreet Zwarteveen 481

CAPÍTULO 19

CONCLUSIONES: LUCHAS POR LA JUSTICIA EN UN MUNDO CAMBIANTE

Tom Perreault, Rutgerd Boelens y Jeroen Vos 505

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 527

COLABORADORES 529

LA ALIANZA JUSTICIA HÍDRICA 538

LISTA DE CUADROS, MAPAS, FIGURAS Y FOTOGRAFÍAS

LISTA DE MAPAS

7.1. Ingenios azucareros en el valle del río Cauca.....	206
7.2. Ejemplo de presa multipropósito en ladera.....	219

LISTA DE FOTOS

Parte I. Pintura mural en Valencia, España.....	55
Parte II. Perú.....	161
Parte III. Control indígena del agua en Licto, Ecuador.....	275
Parte IV. Ecuador.....	401

LISTA DE FIGURAS

7.1. Propuesta de reubicación de los diques.....	208
7.2. Laguna de laminación.....	210
12.1. Porcentaje de conexiones que reciben el servicio de agua de una empresa privada de suministro de agua por país.....	340
15.1. Índice del volumen de exportaciones de productos agrícolas seleccionados (año 2000 = 1).....	417

LISTA DE CUADROS

5.1. Consecuencias del acceso mejorado al agua.....	151
7.1. Lagunas de laminación: propuesta preliminar.....	209
7.2. Represas propuestas.....	218
12.1. Resultados del ICE Right2Water y umbral por país.....	335
14.1. Preguntas sobre justicia hídrica (JH) en el Antropoceno.....	385

LISTA DE RECUADROS

6.1. La política de reconfiguración territorial escalar.....	184
12.1. Ejemplo de privatización forzada: la compañía de agua potable de Salónica.....	341
12.2. El papel que jugó un comediante en la campaña alemana Right2Water.....	350

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

LOS MÚLTIPLES DESAFÍOS Y NIVELES DE LUCHA POR LA JUSTICIA HÍDRICA

RUTGERD BOELEN, JEROEN VOS Y TOM PERREAULT

1.1. Introducción: justicia hídrica, poder y solidaridad

El agua es fuente de profundas y crueles injusticias, pero a la vez es generador de alianzas solidarias y luchas por la vida. En muchas regiones del mundo, el aumento de la demanda del agua y la disminución de su disponibilidad fomentan fuertes competencias y enfrentamientos entre los diferentes usuarios. Además, muchas comunidades humanas y ecológicas sufren por la contaminación del agua causada por la industria y la minería. Otras se enfrentan a inundaciones y transformaciones territoriales, privatización de los servicios públicos del agua, o corrupción y desplazamiento por los proyectos de construcción de megarrepresas. El cambio climático empeora los problemas del agua. En las luchas por la seguridad hídrica, aparte de las injusticias históricamente arraigadas en el acceso al agua, la globalización actual y las políticas neoliberales permiten que poderosos actores locales, nacionales y transnacionales, se apoderen del agua a costa de los ambientes ecológicos y de los grupos sociales política y económicamente en desventaja (Crow *et al.*, 2014; Escobar, 2006; Perreault *et al.*, 2011).

A través de casos emblemáticos, los capítulos de este libro muestran cómo los nuevos competidores, incluyendo las megaciudades, minería, silvicultura y empresas de agronegocios, exigen y usurpan un gran porcentaje de las aguas superficiales y subterráneas (Arroyo y Boelens, 2013; Castro, 2009; GRAIN, 2012; Mehta *et al.*, 2012). La privación del agua y la inseguridad hídrica afectan a las poblaciones urbano-marginales, hogares, familias y comunidades rurales de pequeños agricultores, en directa relación con los

entornos y comunidades ecológicas. En muchas regiones, esto plantea graves amenazas a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria local y nacional (Baud *et al.*, 2019; Escobar, 2008; Mena-Vásquez *et al.*, 2016).

Los constantes problemas, tanto materiales como sociales de «injusticias hídricas», proporcionan el telón de fondo de este libro. La distribución de los derechos de acceso al agua y la toma de decisiones relacionadas con la misma son extremadamente sesgadas. Los medios de subsistencia y los derechos hídricos de las comunidades minifundistas, en muchos de los países del sur, están constantemente amenazados por administraciones burocráticas, cuyas políticas son impulsadas por el mercado y las prácticas de intervención elaboradas desde altas esferas.

Además, los problemas de justicia hídrica han cambiado rápidamente en las últimas décadas. Por ejemplo, las nuevas políticas se centran en el ahorro y la conservación del agua (Vos y Marshall, 2017; Zwarteveen, 2015), donde nuevos campos científicos y profesionales del agua han intervenido en el mundo de la formulación de políticas hídricas para servir de soporte a la ingeniería hidráulica (Goldman, 2011; Perreault *et al.*, 2015). Asimismo, las amenazas del cambio climático han modificado los debates científicos y políticos, enfatizando los temas de «mitigación y adaptación», control de inundaciones y prevención de sequías (Lynch, 2012; Martínez-Alier, 2002; Ulloa, 2019). Además, el neoliberalismo global se ha asegurado que la gobernanza hídrica ya no se restrinja al ámbito de las organizaciones locales o del Estado con sus poderosas agencias públicas (Hommes *et al.*, 2016; Loftus, 2009): las escalas de gobernanza hídrica han cambiado, perdiendo soberanía territorial en el control del agua. En particular, las empresas multinacionales y las instituciones políticas internacionales han entrado en escena en la administración del agua (Molle *et al.*, 2009; Perreault, 2015; Swyngedouw, 2004). En la práctica, esto ha desplazado las relaciones de responsabilidad desde gobiernos democráticamente elegidos, o de grupos locales de usuarios del agua, hacia las instituciones financieras multilaterales no democráticas (Bakker, 2010; Paerregaard *et al.*, 2019; Zwarteveen, 2015).

Más allá de su expresión en leyes, reglas explícitas y jerarquías formales, este libro resalta el modo en que el poder opera significativamente a través de normas y reglas invisibles, que se presentan a sí mismas como si fueran natural o técnicamente ordenadas. Estas reglas son parte de procedimientos y prácticas de intervención para el desarrollo hídrico, y están integrados en los códigos culturales de comportamiento de los grupos de expertos en agua. Por lo tanto, además de ocuparse de los problemas urgentes como el acaparamiento de agua y la construcción de represas, el libro se enfoca más allá de

tales injusticias y conflictos. Muestra cómo la injusticia e iniquidad son intrínsecas a las formas estándar del conocimiento y gobierno. Comprender cómo las injusticias del agua están inmersas y localizadas, y buscar formas posibles de remediarlas, son los objetivos centrales de este libro. Esto implica un reconocimiento de la diversidad y pluralidad —en puntos de vista, conocimiento, sistemas de derechos, ideas y normas sobre equidad—, sin adoptar una postura de relativismo cultural o negar las semejanzas generales (Boelens, 2011; Roth *et al.*, 2005).

Este capítulo introductorio brinda algunos puntos de partida para investigaciones sobre justicia hídrica. Como argumentaremos en las siguientes secciones, el campo en evolución de la ecología política hídrica se basa en la transdisciplinariedad (Perreault *et al.*, 2015). Como tal, trata a la naturaleza, la tecnología y la sociedad como mutuamente constitutivas (Haraway, 1991; Latour, 1993; Swyngedouw, 2009), formando redes hidrosociales que establecen el modo cómo el agua y el poder de decisión sobre el control de la misma serán distribuidos. Al deconstruir discursos técnicos de eficiencia, historias de productividad económica neoliberal e ideas naturalizadores de la escasez hídrica, el libro busca nuevos conceptos que desafíen las estructuras desiguales de poder tal como se manifiestan en y a través del agua. Las secciones examinan los múltiples niveles de injusticias relacionadas con el agua, que van desde las prácticas brutales de acaparamiento y contaminación del agua visibles, hasta poderes sutiles, políticas de exclusión y técnicas encubiertas de ecualización y sujeción.

1.2. Redes solidarias: investigando la justicia hídrica

La combinación de la extracción creciente de recursos, la degradación de la tierra y el agua, el incremento de la competencia por el acceso y control hídrico, y una dependencia cada vez mayor de las fuerzas del mercado y formas de expertocracia en el agua, tienen profundas implicaciones en los debates sobre los derechos y justicia hídricas. Por un lado, está cada vez más claro que la escasez y la inseguridad por el agua no están tan relacionadas con la disponibilidad absoluta de agua fresca y limpia, sino que más bien expresan el modo en que el agua y los servicios de agua se distribuyen de manera desigual entre los grupos sociales. La distribución desigual del agua, la exposición al agua contaminada, las inundaciones y proyectos hídricos fallidos revelan, con frecuencia, la captura del Estado por élites, con consiguientes políticas sesgadas y, por ende, prácticas corruptas. En otras palabras, la llamada

«crisis del agua» no es tanto una consecuencia de la escasez general sino más bien una manifestación de poderes desiguales (Borgas, 2018; Damonte, 2019; Damonte y Boelens, 2019). Por otra parte, la comunidad dominante en políticas hídricas tiende a evitar la investigación de la matriz de los problemas del agua. En cambio, de acuerdo con sus propias epistemologías positivistas, universalistas y su creencia en sistemas de conocimiento de expertos, estructuras legales formales y fuerzas del mercado, culpa a las víctimas, los grupos locales de usuarios del agua, comunidades, y a sus «caóticos e ineficaces sistemas de derechos plurales» (Boelens y Zwarteveen, 2005; Isch *et al.*, 2011; Paerregaard, 2017).

Las reformas hídricas globales implementadas recientemente tienden a atribuir las desigualdades en el agua y su insostenibilidad a la ejecución incompleta del modelo de experticia universalista basado en el mercado (Achterhuis *et al.*, 2010). Por lo tanto, paradójicamente, el remedio que a menudo se prescribe es seguir el sentido y las direcciones que en gran medida han causado el problema: el aumento de las reglas de libre mercado en las comunidades locales, y el dar más margen de maniobra a grupos de interés privados y externos (Bauer, 1997; Perreault *et al.*, 2015). Dichas prácticas forman parte de un fenómeno más amplio en el mundo del agua: la mayoría de los modelos de normas internacionales y leyes nacionales hídricas no se adaptan a los contextos de poblaciones locales, asumiendo que son estas las que necesitan adaptarse, en lugar de los planes oficiales, leyes y teorías. Estos modelos tienen como objetivo crear su propio mundo hídrico utópico. Consciente o inconscientemente, tales políticas sostienen que las áreas hídricas locales están básicamente sin rumbo —o al menos son ingobernables—: gente desorganizada, valores irracionales, ecologías improductivas, uso ineficaz de recursos y conflictos continuos por el agua. No se reconocen las normas hídricas y las prácticas existentes al no dar importancia a valores locales del agua, a las identidades, a los sistemas de derechos, y a los usuarios en sí. La corriente dominante inventa usuarios imaginarios, con identidades que se adaptan convenientemente a sus modelos, con necesidades y formas de pensar que encajan con los intereses y el conocimiento de quienes detentan el poder, fortalecidos en su ciencia, tecnología y políticas elitistas.

De esta manera, los modelos de políticas justifican intervenciones drásticas. Es por estas razones que basamos nuestro entendimiento sobre la «justicia hídrica» en una noción que ve la gobernanza ambiental no como la «gobernanza de la naturaleza», sino como la «gobernanza *a través* de la naturaleza», es decir, como la reflexión y proyección del poder económico y político a través de decisiones sobre diseño, manipulación y control de procesos

socionaturales» (Bridge y Perreault, 2009, p. 492). Más específicamente, situamos la «justicia hídrica» conceptual y políticamente en el campo de la «ecología política del agua», que puede definirse como: «Las relaciones políticas y de poder que moldean el conocimiento humano sobre y la intervención en el mundo hídrico, que conducen a formas de gobernar la naturaleza y las personas, a la vez y en diferentes escalas, para producir un orden hidrosocial particular» (Boelens 2015a, p. 9). Esta ecología política del agua se enfoca en la distribución desigual de beneficios y costos, acceso y control. También trata sobre esfuerzos prácticos y teóricos para trazar condiciones alternativas sobre el agua. Por lo tanto, nuestros cuestionamientos abordan temas fundamentales sobre cómo se está causando la escasez de agua por agentes dominantes, y cómo las relaciones de poder influyen en el conocimiento y desarrollo hídricos para generar auténticas demandas. Nuestros cuestionamientos también involucran intrínsecamente la investigación transdisciplinaria y la acción social, centrándose, por ejemplo, en cómo la producción de conocimiento puede contribuir a las estrategias que rechazan el despojo y la acumulación del agua; y cómo los sistemas de conocimiento de académicos, los activistas y los usuarios del agua pueden complementarse y beneficiarse mutuamente.

Abordar estas cuestiones requiere una comprensión de la «justicia» basada en un complejo conjunto de nociones y principios dinámicos que se apoyen en realidades sociales particulares. Significa que debemos desviarnos de las teorías político-filosóficas liberales prevalecientes que han tratado de presentar la justicia como un concepto universal y trascendente (Lauderdale, 1998; Roth *et al.*, 2005). Por lo tanto, diferimos de las tradiciones positivistas como la filosofía utilitarista del economista político del siglo XVIII, Jeremy Bentham, quien definió la justicia como el orden social particular que traería mayor felicidad al mayor número de ciudadanos. Para tal fin, los derechos y la felicidad de algunos pueden ser sacrificados; en realidad, se refiere a los grupos sociales más vulnerables de la sociedad. Bentham buscó establecer un sistema «Que intente construir la felicidad social por medio de la razón y la ley» (1988 [1781], pp. 1-2), donde la felicidad pueda calcularse exactamente. Haciendo eco de esta expertocracia del agua, este diseño calculado de la felicidad y el bienestar general sería tarea de los expertos en justicia y moral; por lo que la gente común carecería de razón. La justicia utilitaria, como lo definió Mill (1874) —que aboga por la racionalización legal y el uso de la teoría económica en la toma de decisiones políticas para, en última instancia, idear una política orientada hacia la felicidad del ser humano—, significa también la exclusión de los «desviados irracionales» de la

justicia (positivismo occidental). La mayoría de las construcciones jurídicas de justicia despliegan variaciones de estas ideas liberales universalistas e ideales teóricos de justicia.

También diferimos de las nociones de «contrato social» de justicia basadas en Rawls (1971), que enfatizan la «equidad procesal» y la «toma de decisiones autónoma basada en la ética». La justicia rawlsiana se esconde entre «velos de ignorancia» abstractos e ilusorios —que supuestamente permiten a las personas tomar decisiones justas sin conocer el impacto que estas decisiones tendrán por sí mismas—, pero ignora la desigualdad de las estructuras de clase, género, educación y etnias existentes. En la misma línea, desafiamos las teorías liberal-individualistas o a las socialista-colectivistas que se concentran solo en la justicia distributiva, pero pasan por alto las fuentes de injusticias cotidianas basadas en la discriminación, la falta de reconocimiento y la exclusión de toma de decisiones. Young (1990), Fraser (2000), Schlosberg (2004) y Escobar (2008) han demostrado cómo tales modelos y procedimientos distributivos (universalistas) no logran «examinar las condiciones sociales, culturales, simbólicas e institucionales, priorizando distribuciones deficientes subyacentes» (Schlosberg, 2004, p. 518). Asimismo, estamos profundamente distantes del derecho libertario (por ejemplo, Nozick, 1974) y de las teorías de apropiación neoliberal (por ejemplo, Hayek, 1944, 1960; Friedman, 1962, 1980) que enfatizan la relación entre la libertad individual y la maximización de la propiedad privada. Hayek y Friedman no ven problemas (conceptuales o empíricos) al construir la «justicia» precisamente en la expansión de las desigualdades económico-distributivas y en la mayor desprotección de los agentes vulnerables. Su igualdad se define como la libertad de todos los individuos para convertirse en actores racionales del mercado (Duarte-Abadía *et al.*, 2021; Swyngedouw, 2005).

Por estas razones, difiriendo de estos entendidos universalistas de la justicia, desplegamos una perspectiva relacional (véase también Boelens, 2015a; Perreault, 2014; Roth *et al.*, 2005, 2014; Zwartveen y Boelens, 2014). Para comprender el arraigo de ideales particulares de justicia, y la forma en que estos se constituyen a través de las prácticas sociales, se requiere un enfoque comparativo e histórico fundamentado (Lauderdale, 1998). Tales perspectivas de justicia crítica y fundamentada deben comprender cómo la diversidad de personas ven y definen la justicia dentro de un contexto, historia y tiempo específicos (Joy *et al.*, 2014; Perreault, 2014; Roa-García, 2017; Roca-Servat y Palacio Ocando, 2019). Las propuestas de justicia, basadas únicamente en criterios abstractos y universalistas, no han sido capaces de «... dar respuesta a los indígenas y campesinos de todo el mundo que hoy en día

sufren la injusticia en forma de pobreza, falta de tierra, despojo, opresión política y religiosa, y genocidio. Las fórmulas filosóficas se vuelven huecas sin investigaciones sistemáticas de las fuentes de injusticia, incluidas las de las sociedades indígenas y campesinas» (Lauderdale, 1998, pp. 5-6).

En consecuencia, abogamos por la necesidad de analizar, en toda su diversidad, cómo los seres humanos sufren injusticias, enfrentando la opresión política, discriminación cultural y marginación económica. Relacionamos estas experiencias de injusticia prevaleciendo, por un lado, las percepciones locales de equidad y, por el otro, los discursos, constructos y procedimientos hegemónicos de justicia formal. Además, pedimos una investigación sobre los actores que desarrollan o imponen estos puntos de vista, y por qué se promueven ciertas perspectivas sobre justicia o la equidad mientras que otras son ignoradas.

Como ha argumentado Fraser (2000), la injusticia combina problemas de distribución con los de reconocimiento cultural y de participación en decisiones políticas, en formas a menudo complejas y en ocasiones paradójicas (véase también Schlosberg, 2004; Young, 1990). La discriminación cultural, étnica y de género a menudo constituyen la base (implícita o explícita) para privilegiar la asignación de derechos hídricos para algunos y no para otros. Por ejemplo, en muchos países africanos, una característica de los proyectos de modernización del riego es que se ha impedido a las mujeres cualquier posibilidad de controlar la tierra o el agua. En Malí, después de cincuenta años de inversión en el riego, solo 12 de los 2500 agricultores de la Office du Niger eran mujeres. En Burkina Faso, todos los títulos de tierras otorgados por la Autoridad del Valle del Volta se destinaron a las cabezas de familia masculinos. En Senegal, las mujeres poseen menos del 4 % de las áreas recientemente irrigadas. En Mauritania, casi el 20 % de los hogares en el área del río están encabezados por mujeres, sin embargo, las mujeres representan solo el 5 % de los participantes en los nuevos esquemas (Dankelman y Davidson, 2013).

La exclusión de la toma de decisiones a menudo tiene efectos directos sobre la asignación desigual en el acceso al agua. A su vez, la autoridad para tomar decisiones está determinada por las relaciones de poder económico y por las normas culturales y de comportamiento; estas se legitiman por formas particulares de conocimiento del agua. De hecho, los asuntos de participación, reconocimiento y de distribución están íntimamente ligados al control del agua. Además, aparte de los tres dominios de lucha por la justicia de Fraser («reconocimiento, participación y distribución»), un cuarto dominio de la justicia hídrica se puede expresar como «justicia socioecológica».

Esto se refiere a los modos en que las decisiones y las luchas en materia de asignación de agua se integran sensible y dinámicamente con los entornos socioecológicos y con la seguridad hídrica para las generaciones ecológicas futuras (Boelens, 2015a; Zwarteveen y Boelens, 2014; Escobar, 2008). Antes de volver a esta comprensión relacional y comprometida de la justicia hídrica, primero consideraremos algunos ejemplos de injusticia hídrica en la práctica.

1.3. El rostro cruel de la injusticia hídrica: algunas expresiones en la práctica

1.3.1. *Acaparamiento del agua por la agroindustria*

El mundo está experimentando un auge en el comercio transnacional de productos agrícolas. Las exportaciones de vegetales frescos, frutas y flores se han duplicado en la última década (Vos e Hinojosa, 2016). Las políticas gubernamentales respaldan a las grandes empresas de agronegocios que compran tierras en países del sur a una escala masiva y sin precedentes (Rulli y D'Odorico, 2013; Woodhouse, 2012). Las apropiaciones de tierras de este tipo conducen a la competencia por el agua con las comunidades locales, degradan los ecosistemas, ponen en peligro la seguridad alimentaria local y alteran profundamente los modos existentes de producción y distribución. Una tierra comprada vale poco sin acceso al agua. En la mayoría de los casos, por lo tanto, el acaparamiento de tierras es, en realidad, acaparamiento de agua, un proceso que desaloja y desplaza a los usuarios de agua existentes (Mehta *et al.*, 2012; Woodhouse, 2012). Basados en el conjunto de datos de *The Land Matrix* (2012), Rulli y D'Odorico (2013) han calculado que las transacciones totales de tierras reportadas recientemente por compañías extranjeras ascendían a alrededor de 43 millones de hectáreas. El agua utilizada en productos agrícolas puede verse como «agua virtual» integrada en esos productos. La exportación de cultivos de los 43 millones de hectáreas representaría unos 497 billones de metros cúbicos de agua virtual exportada a consumidores ricos. Esto aumentaría las exportaciones actuales de agua virtual en un tercio, según lo calculado por Hoekstra y Mekonnen (2012, Tabla 1).

Claramente, este «hidrocolonialismo» va más allá de la oposición clásica norte-sur: las compañías de Asia han comprado en los últimos años más de 8 millones de hectáreas en la cuenca del Nilo, para cultivar cultivos de exportación que necesitan mucho más allá de la disponibilidad total de la disponibilidad de agua. Según GRAIN (2012, p. 8), se trata de un «suicidio

hidrológico». En el norte de Africa países, por ejemplo, cuatro países han desarrollado infraestructura de irrigación para 5,4 millones de hectáreas de tierra y han arrendado 8,6 millones más, todo para exportar agua virtual. Irrigar solo estas tierras requeriría mucha más agua que la disponible para los diez países en la cuenca del Nilo. Como informó GRAIN, el Gobierno etíope tiene como objetivo desalojar a 1,5 millones de personas de sus territorios para disponer y vender tierras de regadío (GRAIN, 2012, p. 18).

Las políticas nacionales a menudo asignan el agua a «donde su rentabilidad marginal es más alta» y la vinculan con la promoción de cultivos comerciales (de exportación), que reemplazan a los cultivos básicos. Esto puede poner en peligro la seguridad alimentaria. Hace una década, en el Ecuador, de acuerdo con el registro oficial, el sector de exportación a gran escala representaba el 1 % de las granjas, pero tenía concesiones para el 67 % del total de agua de riego disponible. Los productores campesinos e indígenas en los sistemas de riego comunitarios representaban el 86 % de los usuarios del agua, pero poseían solo el 22 % de la tierra irrigada y tenían acceso a solo el 13 % del total del agua de riego asignada (Gaybor, 2011). Estas cifras espantosas se han empeorado aún más. La desigualdad en la distribución del agua es absolutamente espantosa. La distribución real del agua es incluso peor de lo que muestran las cifras oficiales, ya que más de la mitad del agua que utilizan las empresas agroindustriales a gran escala no se registra y se extrae ilegalmente (Hidalgo *et al.*, 2017).

En el Perú somos testigos de prácticas similares. En el árido valle de Ica, con suelos fértiles y estratégicamente ubicado cerca de Lima, las precipitaciones son casi nulas. El agua subterránea, por lo tanto, es un recurso vital para miles de pequeños agricultores. Durante la última década, sin embargo, el acuífero ha sido sobrebombeado de forma drástica, disminuyendo su nivel freático en casi un metro por año. Las nuevas empresas agroexportadoras han comprado la mayoría de los valles para producir cultivos de exportación de gran consumo de agua, como uvas y espárragos (Damonte, 2019; Damonte y Boelens, 2019). Los pequeños y medianos agricultores, que no pueden competir con las poderosas tecnologías de bombeo de agua de estos grandes propietarios, han visto cómo sus pozos han empezado a secarse. Los agroexportadores, que constituyen el 0,1 % de los usuarios, consumen el 36 % del agua. Los pequeños agricultores, que representan el 71 % o de todos los usuarios, tienen acceso a solo el 9 % del agua (Cárdenas, 2012). Al igual que en India, México, Chile y otras regiones del mundo, solo aquellos que pueden permitirse comprar bombas potentes y pozos cada vez más profundos pueden acceder al agua subterránea (Joy *et al.*, 2014; Roth *et al.*, 2005; 2015).

Esto también coloca a la lógica neoliberal dominante, con respecto a los beneficios de la exportación virtual de agua, bajo una visión diferente. El discurso sobre la eficiencia virtual del agua asume que, a través de la liberalización del comercio mundial, el agua virtual fluye de las áreas ricas a las áreas pobres en agua (Vos e Hinojosa, 2016). En muchos casos, sin embargo, esto es simplemente incorrecto. Los países pobres en agua como India y China, Kazajstán, Australia y Tanzania son exportadores netos de agua virtual. Los países ricos en agua como los Países Bajos, Reino Unido y Suiza son importadores netos de agua virtual. El acuerdo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre México y los EE. UU., condujo el flujo de agua virtual desde áreas secas en México hasta los EE. UU. Como se mencionó anteriormente, los espárragos y las uvas exportadas por las agroindustrias a gran escala, desde la costa desértica del Perú, privan a las comunidades locales de agua e ingresos. La producción de flores para EE. UU. y Europa, en áreas vulnerables de Kenia y las montañas andinas de Colombia y Ecuador, afecta profundamente la cantidad y calidad de las fuentes de agua de la comunidad local, así como las condiciones generales de sustento (Mena-Vásquez *et al.*, 2016; Vos y Boelens, 2014; Vos e Hinojosa, 2016).

1.3.2. Industrias extractivas

La invasión de las industrias extractivas en territorios locales proporciona otro ejemplo ilustrativo de la brutal injusticia hídrica. En muchas partes del mundo, las compañías mineras hacen uso del agua en las cuencas hidrográficas, desviando y contaminando los ríos de los cuales dependen las comunidades campesinas e indígenas (y algunas veces ciudades enteras). En las tierras altas de los países andinos, por ejemplo, las compañías mineras compran los derechos del agua y obtienen el control automático de tales recursos, generando fuertes conflictos (por ejemplo, Budds, 2010; Preciado-Jerónimo *et al.*, 2015; Sosa y Zwarteveen, 2012). En las tierras bajas, las industrias de hidrocarburos dominan cada vez más el control hídrico. Tal como Bebbington *et al.* (2010) muestran, en la región amazónica de Ecuador se asigna concesiones a compañías petroleras que cubren la mitad del área total (véase también Lu *et al.*, 2017; Valladares y Boelens, 2019). En el Perú es aún peor: casi tres cuartas partes de la región amazónica están asignadas o sujetas a arrendamiento a transnacionales de hidrocarburos (Bebbington *et al.*, 2010, pp. 309-311; Yacoub *et al.*, 2015, 2016).

Un ejemplo revelador es la intervención de una mina de oro canadiense en San Luis Potosí, México. Cerro de San Pedro es un sitio de reserva ecológica

y patrimonio cultural. El agua es fundamental para los medios de vida locales y la gran ciudad de San Luis Potosí. La extracción de agua está ahora completamente prohibida en esta región desértica. Sin embargo, en 2007, las leyes internacionales y la política mexicana llevaron a la compañía minera a eludir todas las normas locales, sin tomar en cuenta los derechos comunales intocables sobre la tierra y agua, con efectos desastrosos para la reserva ecológica (Peña y Herrera, 2008; Stoltenborg y Boelens, 2016). Cerro de San Pedro se ha convertido en un gran vertedero de cianuro tóxico. La tierra y los paisajes hídricos han sido destruidos, y el río ha dejado de fluir. Los políticos nacionales obligaron al alcalde local a aceptar la mina. Este no tuvo otra alternativa que aceptar, porque el exalcalde, su padre, que se había opuesto a la mina fue asesinado. Sin embargo, en el plano internacional, la empresa canadiense es reconocida por su responsabilidad social corporativa, lo que sugiere una profunda preocupación por el desarrollo de la comunidad y el medio ambiente. Se le ha expedido un Certificado de Oro Libre de Conflictos. Los acuerdos internacionales apoyan activamente el saqueo de la mina. La carta del agua del Tratado de Libre Comercio forzó a la población local a aceptar la mina. No les dan importancia a las quejas de las comunidades locales, ni les dan derecho a participar en las decisiones sobre su futuro.

Mientras tanto, los gobiernos latinoamericanos recurren cada vez más a leyes y discursos antiterroristas, que fueron inicialmente una respuesta a las guerras civiles de los años ochenta, pero a los que se les ha dado un nuevo impulso a través de la guerra global contra el terrorismo: etiquetan y encarcelan como «terroristas ambientales» a los campesinos que protestan. Un líder del movimiento ambientalista dijo: «Ahora tenemos un Estado que ya no protege los derechos de las personas, y más bien protege la inversión» (*The Guardian*, 2014). En 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2014) investigó 22 proyectos mineros canadienses a gran escala en nueve países latinoamericanos, y concluyó que todos ellos causaron profundos impactos ambientales al contaminar ríos, desplazar personas, empobrecer comunidades y privarlas del derecho al agua. Los manifestantes fueron asesinados. Como se observa en el informe, la cooperación para el desarrollo promueve cada vez más la minería; Canadá ha aconsejado a los gobiernos latinoamericanos la forma en que se debe circunscribir las leyes de protección y restringir los derechos civiles para facilitar la minería. China, Australia, Europa y los Estados Unidos actúan de manera similar.

1.3.3. *Energía hidroeléctrica y desarrollo megahidráulico*

La injusticia hídrica también se origina en el desarrollo de la energía hidroeléctrica, de los grandes sistemas de riego y de otras infraestructuras megahidráulicas, que desencadenan una amplia lucha social. Las megarepresas cambian drásticamente los regímenes ecohidrológicos, inundan importantes paisajes culturales y alteran, con frecuencia, los medios de vida rurales locales de manera irreversible. En muchos lugares del mundo, las personas desposeídas o reasentadas soportan la carga, mientras que los beneficios se acumulan en ciudades distantes, en instituciones financieras, de construcción, de energía hidroeléctrica y en las industrias mineras (véase Duarte-Abadía *et al.*, 2015; Hidalgo-Bastidas *et al.*, 2018; Hommes *et al.*, 2016, 2019a, 2019b).

A pesar de las constantes críticas públicas, estos proyectos han cobrado nuevos bríos en todo el mundo, ya que se presentan como ingredientes clave de la nueva «economía verde» (Goldman, 2011; Hommes y Boelens, 2017, 2018; Roa-García, 2014). La generación de energía hidroeléctrica como «desarrollo limpio» es, actualmente, una justificación básica para los proyectos de represas (Shah *et al.*, 2019). Sin embargo, las nuevas megaobras ignoran las lecciones de las décadas pasadas, al no tener en cuenta la influencia de estos proyectos en el cambio climático (Jasanoff, 2010; Moore *et al.*, 2010). El nexo entre las burocracias estatales y los políticos, las compañías privadas, las escuelas de ingeniería y los préstamos de capital global, dirige la política, dando preferencia a las obras hidráulicas a gran escala por encima de las alternativas sensibles al contexto, menos concentradas en el capital y diseñadas interactivamente (véase, por ejemplo, Hommes *et al.*, 2016; Moore *et al.*, 2010).

El desarrollo megahidráulico tiende a integrarse perfectamente con un modelo capitalista de crecimiento económico basado en el mercado, desencadenando la acumulación de derechos y recursos para unos cuantos, pero el despojo simultáneo de grupos vulnerables. Un ejemplo es la represa de Chixoy en Guatemala, descrita por Bárbara Johnston en el Capítulo 9. Para construir la represa, la población indígena Maya Achi, que vivía allí, fue catalogada como un «pueblo atrasado», sin derechos territoriales o propiedades familiares, y el sitio de la presa fue etiquetado como «espacio vacío, ingobernable». La documentación del proyecto ignoraba el gran arraigo cultural y productivo de los maya achies en su territorio. El proyecto combinaba un discurso participativo con ideas racistas para explicar por qué estas personas ignorantes se resistían al desplazamiento. Un informe del Banco Interamericano

de Desarrollo señalaba: «Según el punto vista de los pueblos originarios del mundo, se espera que los estilos de vida tradicionales y las prácticas agrícolas permanezcan invariables para siempre, lo que explica por qué los campesinos nativos.... han demostrado resistencia al cambio y la innovación» (BID, 1991, Anexo II-2, p. 1, citado por Lynch, 2006, p. 14). Cuando las comunidades maya achies se resistieron pacíficamente el desplazamiento desde sus hogares, el Banco Mundial, los gobiernos donantes y los consultores internacionales ignoraron activamente la violencia militar patrocinada por el Estado (Johnston, 2005; Lynch, 2006). Como consecuencia de tantos años de intimidación, tortura y violación a la población local, el saldo fue de 440 hombres, mujeres y niños muertos y miles de familias desplazadas (Aguirre, 2014).

1.3.4. *Transferencias rural-urbanas y desigualdades en la provisión de agua intraurbana*

En muchos lugares del mundo, la creciente sed de las ciudades e industrias se aplaca a expensas de las comunidades rurales y las familias de pequeños agricultores. Irónicamente, los proyectos de ingeniería orientados al suministro de agua (que se desvía de zonas rurales cada vez más distantes a áreas urbanas) se justifican, entre otras razones, aludiendo el «derecho humano al agua», al «objetivo de desarrollo del milenio» de garantizar el acceso al agua potable a todos, y a la importancia nacional de las megaciudades (Dupuits, 2019; Hommes *et al.*, 2019a, 2019b). Si bien estas referencias pueden ser bien intencionadas, las transferencias de agua son mostradas como opciones neutrales científicamente justificadas, mientras que las relaciones de poder social inscritas en tales tecnologías generan resultados muy desiguales para los diferentes grupos (Bakker, 2010; Yacoub *et al.*, 2015). A menudo presentan la imagen de las cuencas hidrográficas y los bosques como deshabitados o, incluso, como tierras vírgenes en las que el agua es accesible libremente para «demandas de alta prioridad». Los derechos consuetudinarios de agua históricamente fundamentados se suelen considerar clandestinos.

Un caso ejemplar es la capital de Perú, Lima. Gran parte del agua potable de esta ciudad es transferida desde los territorios altoandinos, y cualquier manifestación de oposición de las comunidades de pequeños agricultores es calificada como atraso, ignorancia o terquedad, y que deben resolverse mediante «la concientización». Así lo describe el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL) en su libro de relaciones públicas titulado *El país de las lagunas*:

Habitando un paraíso natural, ellas [las comunidades afectadas por la extracción de agua] se ven a sí mismos alejados de la realidad que vive nuestro país, y más aún de las necesidades de otras regiones peruanas. En consecuencia, su actitud inicial ha sido de indiferencia hacia el gran proyecto que beneficiará a las regiones de Lima y Callao con nuevos recursos hídricos. Sin embargo, SEDAPAL planificó acciones para beneficiar a la comunidad, como este libro, que... tiene como valor el esfuerzo para integrar a las comunidades más remotas y las menos informadas sobre la realidad del país... las explicaciones sobre la bondad del proyecto... conquistaron la resistencia de los líderes locales. (SEDAPAL, 1998, pp. 17-18, citado en Hommes y Boelens, 2017, pp. 77)

La extracción de agua potable se sostiene y se legitima bajo un discurso que representa al campo con abundantes recursos y a la vez con atraso, y a la ciudad como un lugar de sociedad civilizada y progreso que sufre de escasez de agua natural. Al mismo tiempo, el discurso que establece la escasez de agua, legitima las transferencias cada vez mayores de agua entre las zonas rurales y urbanas, sin tocar las cuestiones fundamentales de la infraestructura obsoleta del agua y la baja eficiencia en la ciudad, además de la gran desigualdad en el acceso al agua por parte de los barrios citadinos (Hommes y Boelens, 2017; Ioris, 2016). Como en otras partes, la escasez de agua de Lima es presentada como un problema natural causado por su territorio árido y por el cambio climático, más que como un problema de distribución o de relaciones de poder desiguales (Bakker, 2007; Linton, 2010; Lynch, 2012).

Alrededor de un millón de habitantes de Lima no tiene acceso a los sistemas públicos de agua potable y saneamiento, pero las piscinas de los barrios ricos están llenas y los parques son regados intensamente (Ioris, 2016). Como se puede ver en Lima, y en muchas de las megaciudades del mundo, «las transferencias de agua se promueven como proyectos benéficos de «agua para todos», a pesar de que el agua a menudo no llega a los más necesitados» (Hommes y Boelens, 2017, p. 78).

1.3.5. *Privatización del servicio de agua*

Según la lógica neoliberal, que defiende la administración del agua como un bien económico, las medidas políticas como privatizar la provisión y prestación de servicios de agua, otorgar concesiones para operar redes de distribución e implementar la recuperación total de los costos en los servicios hídricos, conducirían a un mejor servicio de agua, mayores inversiones en

infraestructura y un funcionamiento y mantenimiento más eficientes. Sin embargo, estudios han demostrado que la privatización de los servicios públicos a menudo no ha beneficiado a los usuarios del agua; más bien, los aranceles han aumentado, las inversiones en infraestructura han quedado rezagadas, la provisión de servicios de calidad no ha mejorado y el medioambiente se ha visto afectado. Las empresas también han enfrentado ingresos decepcionantes y ahora se retiran de los países elegidos e intensifican la privatización en regiones más rentables (Bakker, 2010; Van den Berge *et al.*, Capítulo 12 de este libro). En los últimos años, en varias partes del mundo se han organizado protestas para detener la privatización de los servicios públicos de agua potable o la demanda de la cancelación de estos contratos: por ejemplo, en Dar es Salaam en Tanzania, Yakarta en Indonesia y en diferentes ciudades de Sudáfrica, India, Brasil y España. Debido a estas protestas sociales, a la deficiente provisión de servicios para la gente (y a que los beneficios para las compañías han sido menores a las esperadas), muchas empresas prestadoras de servicios de agua potable han sido «re-municipalizadas». En 2014, más de 180 empresas de servicios de agua de todo el mundo fueron devueltas a la administración pública (Lobina *et al.*, 2014).

Los servicios de agua a menudo se privatizan por medio de asociaciones público-privadas (APP), sin embargo, en muchos casos, los socios públicos en una APP asumen una participación relativamente mayor de cargas y riesgos, mientras que los socios privados toman una mayor parte de los beneficios. Los socios «comunes» ni siquiera son considerados en tales alianzas, las cuales excluyen a los colectivos locales de gestión hídrica de la toma de decisiones sobre sus propios sistemas o territorios. Un ejemplo de APP es el sistema de riego recientemente construido en Olmos, en el desierto costero del Perú, promovido internacionalmente como un proyecto moderno de alta tecnología. En la zona se encontró con la resistencia de las comunidades quienes imaginaban un desarrollo hidroterritorial completamente diferente. La construcción de la presa, el túnel y el canal de riego cuestan aproximadamente USD 800 millones, de los cuales el Estado peruano aportó USD 450 millones y la empresa brasileña, Odebrecht, que construyó la infraestructura, invirtió USD 350 millones (Eguren, 2014). Las 43 000 hectáreas de tierra que se beneficiarán con agua para riego se vendieron a diez empresas agroindustriales a precios muy bajos. Amnistía Internacional denunció graves violaciones de los derechos humanos cuando los agricultores y ganaderos locales fueron expulsados de la tierra demandada por el proyecto (Amnistía Internacional, 2013). Dos grandes empresas adquirieron grandes extensiones de tierra: la empresa agroindustrial peruana del Grupo Gloria (15 600 ha) y la

propia Odebrecht (18 000 ha). El costo promedio por hectárea fue de solo de USD 4723 (lo que implica un subsidio estatal de USD 3370 por hectárea, y muy por debajo del valor de mercado). Eguren (2014) calculó que, después de cincuenta años de operación del sistema de riego Olmos, Odebrecht obtendría un beneficio neto de USD 464 millones por la venta de tierras, agua y energía, y el Estado peruano tendría una pérdida de USD 328 millones (a precios actuales del mercado). Esta pérdida podría entenderse como una inversión en infraestructura de agua que crearía empleos para la gente de bajos recursos. Sin embargo, el valor total de los ingresos para los trabajadores de campo, generados durante estos cincuenta años, difícilmente equivaldría a esta «inversión». Después de que el ex CEO (*chief executive order*) de Odebrecht, Marcelo Odebrecht, fuera sentenciado a 19 años de prisión por actos de corrupción en Brasil, la empresa Odebrecht vendió sus acciones en el sistema Olmos a Suez, en diciembre de 2016. En el comunicado de prensa del CEO de SUEZ, Jean-Louis Chaussade, sobre este acuerdo, declaró: «Estamos orgullosos de aportar nuestra experiencia a un proyecto que es vital para el desarrollo de la región de Olmos y sus habitantes. En un mundo de escasos recursos, el sector agrícola necesita soluciones sostenibles y eficientes para alimentar a las poblaciones en expansión. Por lo tanto, *es crucial que trabajemos para distribuir el agua de manera más equitativa* » (SUEZ, 2016, énfasis añadido). Una promoción modernista similar y la captura del Estado por parte de una élite (que resulta en grandes subsidios para los agronegocios) sucede en muchas partes del mundo (véase por ejemplo, Swyngedouw, 2015; Vos y Marshall, 2017).

1.4. Las sutilezas de la injusticia hídrica

Aunque las injusticias relacionadas con el agua a veces se manifiestan a través de grandes conflictos e incluso violentos, con mayor frecuencia ocurren de formas menos visibles, donde la resistencia o las disputas parecen estar del todo ausentes. Por ejemplo, el enorme esfuerzo de la política global para hacer que los derechos del agua sean transferibles mediante la formalización y estandarización de los sistemas de derechos produce la acumulación silenciosa de agua, en lugar de disputas abiertas. El uso de innovaciones tecnológicas o políticas, como pozos de tubos profundos, o la financiación del sector del agua, también pueden inducir a que se produzcan tomas de agua silenciosas.

En todo el mundo se puede ser testigo de cómo las normas sociales y los estándares científicos en la administración del agua establecen y normalizan

las injusticias e inequidades (Boelens y Vos, 2012), con políticas hídricas que a menudo sancionan en lugar de cuestionar la concentración de los derechos del agua en manos de unos pocos actores privados poderosos (Loftus, 2009; Swyngedouw, 2005). Los discursos neoliberales se han vuelto tan dominantes al enmarcar los términos del debate sobre el agua, que han llegado a ser aceptados como normales o inevitables, por lo que es difícil reconocerlos por lo que son: ideas profundamente ideológicas (Achterhuis *et al.*, 2010). Eduardo Galeano destacó la sutileza de este proceso en *Noticias de los nadies*:

Hasta hace 20 o 30 años, la pobreza era el fruto de la injusticia. Mucho han cambiado los tiempos en tan poco tiempo: ahora la pobreza es el justo castigo que la ineficiencia merece, o simplemente, es un modo de expresión del orden natural de las cosas.

Nunca el mundo ha sido tan injusto en el reparto de los panes y de los peces, pero el sistema que en el mundo rige y que ahora se llama pudorosamente economía de mercado [...] se sumerge cada día en un baño de impunidad. (Galeano, 1995, p. 1)

Las (in)justicias hídricas involucran tanto cantidad como calidad del agua, los modos de acceso y distribución del agua, y las intenciones, discursos, verdades y ciencia que conforman el control del agua (Zwarteveen y Boelens, 2014). Por lo tanto, los conflictos relacionados con el agua incluyen preguntas sobre la toma de decisiones, la autoridad y la legitimidad que se extienden a cuestiones de cultura, territorio e identidad.

1.4.1. *Igualación, commensuración e inclusión*

Las políticas hídricas modernistas ponen énfasis en la unidad y la uniformidad en la gobernanza del agua, por lo que el Estado se instrumentaliza cada vez más para proteger y hacer cumplir las reglas y fuerzas del mercado. Al mismo tiempo, el monopolio estatal, en la elaboración de normas sobre el agua, su aplicación y la solución de conflictos, prevalece sobre todos los demás tribunales o marcos legales. Un principio fundamental es la aplicación en todo el territorio nacional, con base en la proclamada igualdad de todos los ciudadanos. Aunque el modelo de referencia de «ser igual», en la práctica, se basa en los estándares e intereses de clase, género y cultura de una minoría poderosa, la imagen de un marco neutral de justicia legal es fuerte.

La diversidad de sistemas de derechos de agua «locales, consuetudinarios, intangibles», basados en el contexto, en la mayoría de los países, plantea un

tremendo problema para los burócratas del agua, los planificadores y las compañías internacionales. Las diversas autoridades, las autonomías territoriales y las reglas de la comunidad hacen que la dominación estatal o la operación de libre mercado sea muy difícil. Para lograr un marco de propiedad uniforme, la elaboración y el funcionamiento de la ley en la acción social real tiende a ser ignorada convenientemente. La participación y la formulación de políticas para la búsqueda de consenso presuponen la conmensurabilidad de los valores y la igualdad de poder de los grupos sociales para expresar sus ideas y preferencias. Las leyes y las instituciones formales del agua se presentan como sistemas objetivos y racionales en el diseño de la vida social, y no como productos profundamente culturales y políticos, desarrollados y promulgados por grupos sociales, clases y agentes gubernamentales que aplican sus estrategias para promover sus intereses (Benda-Beckmann *et al.*, 1998; Roth *et al.*, 2015; cf. Sousa-Santos, 1995).

Las políticas y los discursos predominantes sobre el agua tienden a prestar mucha atención a los asuntos de «participación», «integración» y «reconocimiento de los derechos y culturas locales», apelando a las nociones del sentido común de justicia e igualdad. Sin embargo, el principio oculto es la destrucción activa de la «otredad inconveniente» a través de estrategias sutiles de «multiculturalismo gestionado» (Baud, 2010; Boelens, 2015b; Hale, 2002), mientras que las «expresiones convenientes» del pluralismo local de los derechos del agua se incluyen, en la medida de lo posible, en la moderna economía del mercado de la propiedad privada. En lugar de basarse en jerarquías explícitas, gobernantes visibles, exclusión y, a veces, violencia brutal, las ideologías de igualdad modernas pretenden sutilmente seducir, incluir y hacer creer en la igualdad. De hecho, en las políticas hídricas modernas, todos son potencialmente iguales y *deberían serlo*.

La evidencia mundial sobre la asignación y administración del agua deja en claro, sin embargo, que esta ideología de «igualdad de todos» no se usa para abolir la distribución enormemente desigual de la propiedad del agua, o detener el acaparamiento de agua. Por el contrario, hacer que los usuarios del agua sean iguales significa disimular su *desviación* de las reglas, normas y derechos formales. Las políticas de agua modernas imponen la «igualación». Siguiendo el discurso universalista de buena administración, los gobiernos diferencian a los «ciudadanos responsables con el agua», compatibles con el Estado y el mercado, de aquellos «depredadores irracionales» que diseñan sus propios sistemas de derechos. Hoy en día, con mucha frecuencia, «hacer que el uso del agua y los derechos sean racionales» se ha convertido en un proceso misionero de suplantación de relaciones comunitarias, propiedad

local, conocimiento y ética, a menudo, en combinación con prácticas de transferencia y captación de agua a gran escala.

1.4.2. *Conociendo el agua, naturalizando soluciones para el agua y la expertocracia*

Los planes de política hídrica y los modelos de intervención se basan comúnmente en el conocimiento de la disciplina profesional y la experiencia de los centros internacionales de investigación del agua, y son implementados por burocracias hídricas establecidas (Linton, 2010; Molle *et al.*, 2009; Whatmore, 2009). Los problemas del agua se enmarcan cada vez más en términos globales especializados, que promueven soluciones estandarizadas, asumiendo que estas tienen respuestas generalizables y aplicabilidad global (véase por ejemplo, GWP, 2000; PNUD-CLER, 2008; Banco Mundial, 1999, 2012). Al mismo tiempo, las nuevas propuestas para abordar los problemas de gestión del agua buscan cada vez más a actores privados. Asumir que el agua tiene denotaciones y valores conmensurables a nivel global y, tratar al agua como un bien escaso y, por consiguiente, como un bien económico, está estrechamente relacionado con esta tendencia de extender los roles de los expertos e involucrar al sector privado, incluso en las funciones de asignación y gestión del agua (por ejemplo, Duarte-Abadía y Boelens, 2016; Mollinga, 2001). Esto demuestra cómo la producción del conocimiento del agua y su implementación es profundamente política.

Al examinar las prácticas de (in)justicia en materia hídrica, es importante considerar que los saberes del agua, incluyendo el conocimiento científico, no surge de la realidad natural, sino que contribuye a *construir* estas realidades. El conocimiento del agua y sus construcciones de verdad son inherentes a las cadenas socionaturales que constituyen la realidad (véase por ejemplo, Foucault, 1980; Whatmore, 2009). La elección y clasificación de los conceptos y sus interrelaciones no representan la naturaleza del control del agua, sino las intenciones humanas de dominar y ordenar los problemas del agua. Según Haraway (1991), estos brotan del «conocimiento situado». La ciencia del agua, el poder y la verdad dependen y se reproducen mutuamente. Como argumentó Foucault (1975), el poder no puede ser ejercido sin conocimiento, y el conocimiento necesariamente engendra poder. El poder, por lo tanto, genera una realidad hídrica y reivindicaciones.

Naturalizar una versión de «realidad del agua» ayuda a justificar y despolitizar jerarquías y sistemas de gobernanza de agua desiguales —como las prácticas hegemónicas establecidas (Mouffe, 2005). Los discursos dominantes

sobre la administración hídrica, por ejemplo, pretenden presentar inequívocamente los problemas y soluciones del agua. Tienden a invalidar otros tipos de conocimiento, lo que hace difícil o imposible ver otras realidades de agua «inconvenientes» (no dominantes). Los discursos globales y las relaciones transnacionales influyen en la articulación de los problemas hídricos y promueven el conocimiento autorizado de los mismos y los modelos de administración, aplicando conceptos que, a menudo, oscurecen la naturaleza contextual y política de la gestión del agua. La universalización de conceptos de política tales como «buena gobernanza», «uso racional y eficiente del agua», «descentralización», «transparencia y rendición de cuentas» o «mejores prácticas» suele ocultar y reproducir desigualdades y desconocimiento (Boelens y Vos, 2012). Estos conceptos supuestamente libres de valores y despolitizados, como fundamentos de los principales modelos de políticas del agua, borran el contexto, la situación y el poder.

1.4.3. Algunas manifestaciones importantes en la práctica de la gobernanza del agua

1.4.3.1. Formalización de los derechos locales hídricos en medio de la pluralidad legal y los valores divergentes de agua

Los derechos hídricos expresan la legitimidad de los reclamos por el agua y la toma de decisiones en su gestión. Los derechos necesitan el respaldo de una autoridad que tenga legitimidad a los ojos de los usuarios y no usuarios y que sea capaz de hacer cumplir estos derechos. Los funcionarios estatales comúnmente equiparan los derechos de agua «legales» y «legítimos», pero los grupos de usuarios locales suelen diferenciar entre los dos y desafían esta confluencia: en muchos lugares, los colectivos de usuarios de agua consideran que tienen varias autoridades, tanto estatales como no estatales, simultáneamente; cada uno representa diferentes sistemas sociojurídicos y, a menudo, toma posiciones divergentes sobre la legitimidad de los reclamos de uso del agua (Perreault, 2008; Rasmussen, 2015). Estos diferentes regímenes de derechos de agua coexisten, se complementan o incluso se contradicen entre sí. De esta forma, los usuarios generan activamente legalidad y pluralismo, y el control cotidiano del agua es producto de este pluralismo (véase Andersen, 2019; Cleaver y de Koning, 2015; Roth *et al.*, 2005; Sousa-Santos, 1995).

A pesar de esta heterogeneidad empírica que determina lo que constituye un «derecho al agua», los derechos hídricos y las relaciones de propiedad en

modernos centros mundiales especializados e instituciones gubernamentales tienden a considerar dichos derechos simplemente como cajas negras estándar que yuxtaponen los marcos técnicos positivistas con la ciencia hídrica de los economistas (por ejemplo, GWP, 2000; Banco Mundial, 2012). Habitualmente, la ley y los derechos al agua se consideran tanto instrumentos para «controlar» la sociedad del agua como los estándares según los cuales se maneja la realidad del agua existente (Roth *et al.*, 2005). De hecho, esto se desprende de una larga tradición en la que los derechos al agua se han tratado bajo el paradigma del control hídrico centralizado y definido por el Estado. Hoy, este modelo de derechos centrado en el Estado se fusiona con un paradigma neoliberal centrado en el mercado.

Una suposición permanente de los programas modernistas de política hídrica es que la elaboración de normas estandarizadas beneficiará a todos y generará derechos efectivos, un intercambio de beneficio mutuo y una organización racional (Boelens, 2009). En relación directa con esto, existe una suposición generalizada de que la «formalización de los derechos locales del agua» es la clave para aumentar la seguridad hídrica de los grupos de usuarios locales; esto también lo corrobora el respaldo mundial de instituciones financieras internacionales a numerosos programas de formalización de derechos del agua. La misión civilizadora de la comunidad política y académica sería «ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a construir sistemas de propiedad formal que abarquen a toda su población» (De Soto, 2000, p. 180).

No solo las políticas de la tendencia dominante, sino también muchos expertos en políticas comprometidos con la crítica y benevolentes «defensores en favor de los pobres», asumen que el reconocimiento formal de los derechos de agua habituales mejorará directamente la seguridad del agua para las comunidades marginadas. Sin embargo, muchos estudios han demostrado cómo el reconocimiento tecno-económico y racionalista-legalista de los derechos locales de agua contradicen las prácticas existentes de uso y asignación, autoridad y modos de gestión. Esto puede debilitar en lugar de reforzar la seguridad del agua, con un impacto negativo para la alimentación y la seguridad de los medios de vida (Andersen, 2019; Boelens y Seemann, 2014; Lankford *et al.*, 2013; Seemann, 2016).

Como un ejemplo de un país entre muchos, Perú ha recibido USD 200 millones del Banco Interamericano de Desarrollo para fomentar la seguridad de los derechos de agua mediante la formalización, mientras luchan contra «la limitada cultura hídrica» del país y el «uso irracional del agua» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2007, pp. 3, 24). En las mentes modernistas de los formalizadores del Banco y de las elites nacionales, a estos dos se les considera

aspectos de un solo objetivo. Eso no es una coincidencia, ya que la comprensión local de la autonomía, de los derechos de agua y de la seguridad hídrica, tienden a ser un obstáculo primario para los legisladores formales y los agentes intervinientes. Su carácter multifacético y dinámico los hacen intangibles e irreconocibles en los marcos positivistas, burocráticos y neoliberalistas.

1.4.3.2. *Pago por servicios ambientales*

En muchas de las regiones del mundo, los gobiernos nacionales y las agencias de políticas, desarrollo y financiación internacionales han trabajado para reescalar las estructuras de gobernanza del agua: arriba las escalas de gobernanza transnacionales y, simultáneamente abajo, los gobiernos locales que operan en asociaciones público-privadas. Las ciudades, frecuentemente situadas en áreas de río abajo, buscan suministros regulares y confiables de agua suficientemente limpia, que los gobiernos y las empresas de agua potable quieren asegurar cada vez más a través de los esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), que han tenido un auge en Costa Rica, Colombia y Ecuador, México, Sudáfrica, China y Filipinas, entre otros. La idea detrás de los esquemas PSA es que los usuarios paguen a los administradores de tierras aguas arriba para implementar medidas de conservación de tierras y aguas, como el control de la erosión, programas de forestación, uso reducido de pesticidas y reservas naturales alrededor de las fuentes de agua. Estas medidas deberían aumentar los flujos de base, reducir los flujos máximos y aumentar la calidad del agua. Los esquemas PSA se describen como acuerdos de «ganancia para todos» (*'win-win'*): los habitantes de las ciudades y las industrias pagan por un servicio necesario y los actores aguas arriba reciben ingresos adicionales (Büscher y Fletcher, 2015; Duarte-Abadía y Boelens, 2015; Rodríguez-de-Francisco *et al.*, 2013). Los esquemas PSA se presentan como alternativas a la planificación y conservación del uso de la tierra impuesta por el Estado en las áreas de captación, aplicando principios voluntarios de la oferta y la demanda por los servicios ecosistémicos. Este principio reduce la seguridad del agua a una relación de valor monetario (Castro, 2007, 2009; Rodríguez-de-Francisco y Boelens, 2016).

En la práctica, muchos de estos esquemas no funcionan como se predicen. En muchos casos, los habitantes de la ciudad, las empresas de agua y las industrias no están dispuestos a pagar por las medidas de conservación aguas arriba. Esto se debe en parte a que la mayor seguridad hídrica se alcanza solo a largo plazo, y los efectos de la conservación en los flujos de agua son difíciles de medir (Schröter *et al.*, 2014). Muchos esquemas de PSA reciben

grandes subsidios y las medidas de conservación dependen más de la regulación de conservación impuesta que de las iniciativas del libre mercado (Schomers y Matzdorf, 2013). En general, el PSA favorece a los terratenientes más grandes, pero tiende a tener efectos negativos en la mayoría de las comunidades río arriba, especialmente en las familias más pobres, quienes pierden sus medios de subsistencia (Rodríguez-de-Francisco *et al.*, 2013; Duarte-Abadía *et al.*, 2021). Además, estos esquemas PSA generalmente se imponen de forma no democrática, lo que favorece a las empresas que los instalan. Los discursos sobre políticas destacan, en primer plano, el «discurso del PSA» neoliberal *win-win*, de beneficio mutuo, mercantilizando las relaciones de producción / reproducción y dejando de lado las formas alternativas de organización de la conservación (Duarte-Abadía *et al.*, 2021). En muchos casos, el PSA transforma profundamente los lazos de reciprocidad dentro de las comunidad campesinas e indígenas (véase, Li, 2011; Neumann, 2004; Rodríguez-de-Francisco y Boelens, 2015; Sullivan, 2009).

1.4.3.3. Racionalidad y eficiencia del agua

Muchas de las privaciones de agua actuales se justifican o se presentan con el argumento de privilegiar los usos y los usuarios eficientes sobre los ineficientes (Achterhuis *et al.*, 2010; Bakker, 2010; Ioris, 2016; Banco Mundial, 2012). Sin embargo, conceptos tales como la eficiencia del riego, la productividad del agua o las necesidades de agua de los cultivos no son socialmente neutrales (Roa-García, 2014; Zwarteveen, 2006). Estas herramientas analítico-políticas dominantes se desarrollan en entornos científico-políticos particulares; tienen fuerza política, material y discursiva (Boelens y Vos, 2012).

Los documentos de políticas frecuentemente relacionan la necesidad de la eficiencia del agua con la necesidad de producir más alimentos para la creciente población, lo que lleva fácilmente a la promoción de tecnologías «eficientes» como el riego por goteo. Sin embargo, el agua de riego que se filtra más allá de la zona de raíz de un cultivo a menudo no se «pierde», porque se utiliza río abajo o se bombea nuevamente desde el agua subterránea. En consecuencia, la instalación de tecnología de goteo concentra el agua para aquellos grupos con oportunidades económicas, pero no necesariamente genera más cultivos por cada gota. Problemas similares surgen cuando solo se aplican los criterios de «eficiencia económica del agua» para «aumentar la productividad del agua», mediante la introducción de precios y comercialización del agua, y para «maximizar la eficiencia de la asignación del agua» a partir de una perspectiva economista neoclásica. Las políticas basadas en tales

nociones generalmente implican valorizar el agua a precio completo para fomentar su ahorro y reasignarla al usuario económicamente «más eficiente». También aquí es probable que los diferentes marcos normativos de las partes interesadas tengan diferentes nociones de valores, riesgos, costos y beneficios. La reasignación del agua (derechos) para obtener «eficiencia productiva» implica que algunos grupos ganen y otros pierdan el acceso al agua (Boelens y Vos, 2012; Budds, 2009; Ulloa, 2019).

Además del razonamiento técnico y económico, las etiquetas de eficiencia-ineficiencia implican un juicio moral. Culpar a los agricultores ineficientes es una poderosa práctica discursiva con consecuencias políticas. Por ejemplo, Diemer y Slabbers (1992, p. 7) encontraron que muchos planificadores de proyectos clasificaban los sistemas de riego manejados por los agricultores africanos como «no científicas y derrochadoras». De acuerdo con Gelles (2010), los planificadores en el proyecto Majes en Perú encontraron que los agricultores locales «carecían de cultura del agua y eran éticamente atrasados». En general, en muchos lugares del mundo, la modernización del riego y el desarrollo económico se promueven como un proyecto de civilización basado en relaciones de superioridad-inferioridad moral, mientras que dirigen el agua y los beneficios a los grupos de poder.

1.4.3.4. *Sistemas de certificación de Responsabilidad Social Corporativa*

Como hemos argumentado anteriormente, las empresas transnacionales de agroexportación han agotado y contaminado las fuentes de agua en todo el mundo. Han acumulado derechos de uso de la tierra y del agua a costa de los usuarios locales, y se han apropiado del agua sin derechos de uso formales. En parte, como respuesta a las críticas y, en parte, para garantizar un suministro estable, la industria alimentaria y las empresas minoristas del hemisferio norte exigen una certificación medioambiental y social a los productores que exportan productos frescos a Europa y Estados Unidos. Las normas incluyen, cada vez más, también criterios que inhiben y prescriben ciertas prácticas de gestión hídrica. Las certificaciones forman parte de una política más amplia de responsabilidad social corporativa, que altera las relaciones de producción y uso del agua a nivel local y global. Las exportadoras multinacionales muestran con orgullo sus múltiples certificaciones, a través de letreros, en las entradas a sus unidades de producción, y en sus sitios web. Sin embargo, las normas son un problema, porque no toman en cuenta la diversidad local en las condiciones sociales y biofísicas: son costosas de lograr y, por consiguiente, excluyen a los pequeños agricultores del mercado de exportación,

buscan normalizar las prácticas de los pequeños agricultores, se convierten en antidemocráticas y, en muchos casos, no logran evitar el agotamiento o la contaminación de las fuentes de agua (Vos y Boelens, 2015; Vos e Hinojosa, 2016).

Unas pocas organizaciones, dominadas por las principales compañías minoristas, determinan los estándares ambientales y sociales privados. Estos estándares dominantes redefinen los marcos de conocimiento y las formas de gobernanza del agua (Goldman, 2011). Las compañías de auditoría privadas a cargo de terceros monitorean el cumplimiento los estándares de producción de los productores, las cuales generalmente inspeccionan las instalaciones de producción una vez al año. La competencia entre los diversos estándares, y también entre las compañías de auditoría, contribuye a inspecciones superficiales y a un cumplimiento permisivo (Vos y Boelens, 2016).

Los minoristas y la industria alimentaria tienen el poder de establecer normas y remodelar la producción local y global de alimentos (Roth y Warner, 2008), por lo que las ideas y normas sobre la agricultura «buena» son cambiadas, externalizando cada vez más el conocimiento, la producción y las racionalidades de gobernanza de las comunidades acuícolas (Boelens y Zwarteveen, 2005; Van der Ploeg, 2008). De esta forma, los regímenes de certificación de agua se convierten en medidores para detectar y «corregir» las desviaciones de las normas universales.

1.5. Gubernamentalidad del agua

Como se ha demostrado en las secciones anteriores, la producción del conocimiento del agua, reglas, políticas y tecnología se concentra cada vez más en alinear a las personas, sus ideas, identidades y recursos con los intereses de los grupos dominantes del sector hídrico. Los proyectos de desarrollo de agua modernistas despliegan formas de gobernanza y control a través del agua; rediseñan el espacio y el territorio hídrosocial, lo que da nueva forma a las reglas y la autoridad; redirigen el trabajo y la producción; inducen nuevas normas y valores; y reorganizan a las personas en nuevos órdenes tecnopolíticos orientados desde afuera (Duarte-Abadía *et al.*, 2021; Hidalgo-Bastidas y Boelens, 2019a, 2019b; Hoogendam, 2019). Muchos diseños subyacentes a estos proyectos de desarrollo hídrico, lejos de solo instalar una nueva tecnología hidráulica, introducen nuevas jerarquías de gestión, servicios de agua masificados (o privatizados), nuevos marcos legales, todo lo cual resulta, con frecuencia, en una nueva socionaturaleza hostil a la autonomía o, incluso, a la supervivencia de culturas de agua existentes y colectivos de usuarios. Las

nuevas redes político-hidráulicas, comúnmente vinculadas a la autoridad del Estado nacional, los mercados y las empresas, desdibujan y rediseñan los sistemas locales de control del agua. Por lo tanto, los esfuerzos de gobernanza de los recursos naturales se basan en regímenes que pretenden (re)generar el orden y la aceptación sacionatural mediante el reposicionamiento y control particular de los recursos naturales, la infraestructura, las inversiones, el conocimiento y, finalmente, los grupos sociales enteros (Boelens *et al.*, 2016; véase también Dupuits, 2019; Harris, 2012; Scott, 1990; Swyngedouw, 2009).

Tal como Foucault (1991) argumentó al examinar estas lógicas «gubernamentales» (es decir, la racionalidad y las estrategias de los grupos dominantes para dirigir la conducta de los sujetos), los gobernantes despliegan cada vez más tácticas de gobernanza para administrar económicamente y dirigir la sociedad en lugar de instaurar regímenes burocráticos con poder soberano (cf. Dean, 1999). De este modo, aparte del estado de derecho directo, destacan dos formas de gobernanza en la administración del agua: la gubernamentalidad disciplinaria y la neoliberal. La gubernamentalidad disciplinaria funciona a través del poder de normalización (Foucault, 1975); el pensamiento y la actuación contrarios son oprimidos siempre que sea posible, a través de la autocorrección con base en normas internalizadas. El poder disciplinario «genera» un usuario de agua modelo: eficiente, responsable y moderno.

La gubernamentalidad neoliberal funciona dirigiendo el pensamiento y la actuación de las personas de acuerdo con los principios económicos «racionales». Se aborda a las personas como actores racionales que persiguen estratégicamente sus intereses personales, sobre la base de costos y beneficios calculados (Boelens *et al.*, 2015; Fletcher, 2010). Los principios neoliberales, como los derechos de agua privados, la toma de decisiones descentralizada y los precios volumétricos del agua, se basan en el supuesto de que se alcanzará el máximo bienestar si todos los ciudadanos se comportan como maximizadores de beneficios que buscan los incentivos adecuados. En la administración del agua se supone que los incentivos neoliberales generarán automáticamente inversiones máximas y un uso eficiente y productivo de la misma. En la lógica neoliberal, el papel del Estado es instalar la racionalidad del mercado en todas las esferas de la sociedad (Foucault, 2008; véase Harvey, 2003; Hayek, 1960). De hecho, la gubernamentalidad neoliberal del agua, más allá del *laissez-faire*, se basa en una agresiva vigilancia e intrusión estatal. O como Bourdieu (1998, p. 86) afirmó, «lo que se describe como un sistema económico gobernado por leyes de hierro de naturaleza social es, en realidad, un sistema político que solo puede establecerse con la complicidad activa o pasiva de los poderes políticos oficiales».

Los modos combinados practicados actualmente, de modos de gobernanza disciplinarios y neoliberales, presentan elecciones políticas (por ejemplo, las cuestiones distributivas y representativas) como opciones técnico-gerenciales. Negar cualquier conexión entre poder y conocimiento, y asumir una nueva racionalidad institucionalista (como ver a los seres humanos como individuos racionales que solo persiguen objetivos egoístas), ha penetrado los discursos de la política hídrica dominante: las redistribuciones del agua de gran alcance y la autoridad parecen naturales, inevitables y científicamente racionales (Espeland, 1998; Perreault, 2014; Vos y Boelens, en este libro).

1.6. Conflictos y luchas por la justicia hídrica: solidarizando actores en diferentes ámbitos y escalas

1.6.1. Conflictos sobre recursos, derechos, autoridad y discursos

Los conflictos sobre el control del agua están en todas partes. Pueden ocurrir disputas y luchas sobre cómo se usará, distribuirá, administrará, tratará o hablará del agua (véase por ejemplo, Dimitrov, 2002; Whaley, 2022; Wilson, 2019). Los conflictos relacionados con el agua pueden ser abiertos y visibles, pero a menudo también se presentan en formas más sutiles y menos visibles. Además, como explica Frances Cleaver en el Capítulo 13, a menudo los grupos de usuarios marginados parecen aceptar las injusticias ambientales que se les imponen. En esos casos evitan la oposición y se acomodan a las relaciones desiguales con respecto al agua, tratando de darles sentido en los contextos históricos, culturales y políticos locales. Tal acomodamiento puede basarse en mecanismos de control sobre grupos base (por ejemplo, resultantes de la opresión de los poderes políticos, económicos y militares, o de la disciplina a través de la violencia simbólica y poderes discursivos), o en estrategias de grupos base sobre cómo manejar las interdependencias asimétricas y las relaciones de poder que experimentan frente a los sectores privados y estatales dominantes.

En los conflictos abiertos y encubiertos del agua y en las luchas por la justicia hídrica hay en juego más que solo la distribución del agua. Distinguiamos cuatro escalones interrelacionados («Echelons of Rights Analysis», Boelens, 2015b; Boelens y Zwarteveen 2005; Zwarteveen *et al.*, 2005). En un nivel básico existe la disputa sobre el *acceso y el uso de los recursos* relacionados con el agua: qué usuarios y qué sectores tienen acceso al agua, la infraestructura hidráulica y los medios materiales y financieros para usar y

gestionar los recursos hídricos. En el siguiente nivel hay una disputa sobre los *contenidos de las reglas y los derechos*: la formulación y contenido de los derechos de agua, reglas de manejo y leyes que determinan la distribución y asignación de agua. Y en un tercer escalón vemos la lucha sobre la *autoridad y la legitimidad* para desarrollar y hacer cumplir los derechos y las reglas del agua: quién tiene poder de decisión sobre las cuestiones del uso, asignación y administración del agua. Y cuarto, existe un conflicto entre los *discursos*: los regímenes de poder-conocimiento que articulan problemas y soluciones del agua, y los que defienden o imponen políticas y jerarquías hídricas particulares. Como hemos argumentado anteriormente, las políticas del agua y los discursos científicos establecen vínculos fijos y relaciones lógicas estándar entre conceptos, actores, objetos, definiendo su identidad, posición y jerarquías, y definiendo con firmeza los problemas y sus soluciones.

Estos cuatro escalones están intrínsecamente relacionados; el conflicto y los resultados en un escalón definen los contenidos y las disputas en el próximo escalón. La lucha entre los discursos, el cuarto escalón, trata de inducir hacia un régimen coherente de representación que vincule estratégicamente los escalones anteriores y haga que sus contenidos y vínculos parezcan naturales, como el mejor, moral y científicamente, «orden de cosas». Por ejemplo, un discurso particular también defenderá los planes en la toma de decisiones y a las autoridades que considere convenientes, quienes a su vez formularán y harán cumplir las reglas, de acuerdo con las cuales deberán ser distribuidos los recursos. Por lo tanto, las protestas antihegemónicas tendrán que ir desde la oposición ante las desigualdades distributivas actuales y las formas no democráticas de representación, hasta desafiar las propias políticas, incluidas las identidades que se han impuesto sobre las culturas hídricas y grupos de usuarios marginados por las administraciones estatales y de mercado.

1.6.2. *Justicia hídrica: conexión solidaria entre múltiples actores, saberes y escalas*

En lo concerniente al arraigo cultural, la pluralidad y la complejidad de los derechos hídricos requieren un cambio de enfoque: de la atención exclusiva a las estructuras y regulaciones formales, hacia un interés en cómo y por quién se producen, reproducen y transforman los derechos hídricos en contextos ecológicos y culturales particulares. Se analiza cómo las personas experimentan el derecho en el contexto de su propia sociedad local y la utilizan como un recurso crucial en sus aspiraciones y luchas cotidianas (Benda-Beckmann *et al.*, 1998; Roth *et al.*, 2005; 2015; Stensrud, 2019). Por lo tanto, las sociedades

locales del agua ven con frecuencia los derechos hídricos enmarcados como instrumentos para ordenar sus sistemas y como armas para defenderse. Lejos de ser microsociedades igualitarias, son un esfuerzo, un proceso y una capacidad para fusionar la colectividad con la diversidad y ejercer una dependencia mutua de la naturaleza y de unos con los otros (Boelens *et al.*, 2014; Duarte-Abadía *et al.*, 2019).

En sus luchas, estas culturas del agua reinventan continuamente normas, identidades y tradiciones. Los colectivos y federaciones de usuarios del agua saben que su existencia depende de la defensa de sus derechos sobre el agua y de los espacios de creación de normas y seguirán creando «disconformidades» y «complejidades», mientras que al mismo tiempo intentan conquistar la representación y lograr cambios en las instituciones políticas, proyectos de intervención y la red institucional estatal.

La mayoría de las comunidades de usuarios de agua se integran en las políticas, los mercados y las asociaciones nacionales e internacionales al enlazar estratégicamente lo local con lo global y lo global con lo local. Los conflictos sobre la gobernanza del agua implican contradicciones entre la comunidad y el Estado y disputas entre los pequeños propietarios locales y los nuevos señores del agua, así como con las industrias extractivas transnacionales, que operan en múltiples escalas espaciales (véase McCarthy, 2005; Perreault, 2015). Estos procesos y relaciones comprenden patrones de una diversidad de actores, escalas y redes translocales que surgen en muchos lugares: «la reorganización continua de escalas espaciales es una parte integral de las estrategias sociales para combatir y defender el control sobre limitados recursos y una lucha por el poder» (Swyngedouw y Heynen, 2003, pp. 912-913). En muchas regiones, las organizaciones de base crean federaciones de múltiples actores (Vos *et al.*, 2020) para impugnar la neoliberalización del agua, los efectos negativos de las presas, la contaminación del agua, y su separación de los derechos del agua y poder de toma de decisiones. Protestan frente a las políticas y acciones que atacan el pluralismo de los derechos, el policentrismo y la integridad de sus territorios (Bebbington *et al.*, 2010; Hoogesteger y Verzijl, 2015; Romano, 2017). Estas redes también muestran que las comunidades estatales, científicas y de formulación de políticas no son monolíticas sino que reflejan las conquistas sociales. Muchos empleados estatales, profesionales y científicos luchan «desde adentro», formando alianzas con grupos de usuarios de agua para captar oportunidades de interacción. Los movimientos sociales también necesitan enmarcar sus demandas de manera que se alineen con los valores y las ideas de los partidos políticos nacionales y/o el público en general (Benford y Snow, 2000).

Por lo tanto, fundamentalmente, las luchas por el agua son disputas sobre los recursos y la legitimidad, sobre el derecho a existir como comunidades que controlan el agua y la capacidad de definir la naturaleza de los problemas del agua y sus soluciones. Al conectar las luchas políticas materiales con las culturales, ellas demandan tanto el derecho a ser iguales como el derecho a ser diferentes. Cada vez más, las comunidades de usuarios de agua afectadas combinan su lucha frente a una distribución muy desigual de recursos, con sus demandas de mayor autonomía y participación de la autoridad sobre el agua. La conexión íntima entre personas, agua, espacio e identidad fusiona sus luchas por el acceso material y el control de los sistemas de uso del agua (justicia distributiva) y la defensa ecológica de los barrios y territorios (integridad socioecológica), con su batalla por el derecho a definir culturalmente y organizar políticamente estos sistemas sacionaturales (justicia cultural y de representación) (cf. Fraser, 2000; Martínez-Alier, 2002; Schlosberg, 2004; Young, 1990). Por lo tanto, para entender la «justicia hídrica», como lo hicimos al comenzar este capítulo, se pasa de las teorías descriptivas universalistas, que prescriben lo que «debería ser» la justicia hídrica, a centrarse en comprender cómo las personas, sobre el terreno, la experimentan y la definen.

En el mundo formal de la política y la gobernanza del agua, los modelos liberales, socialistas o neoliberales de «igualdad» han tendido generalmente a reflejar el espejo elitista, capitalista o experto-científico de la sociedad dominante del agua, ignorando los intereses y puntos de vista de campesinos, indígenas y mujeres. Más allá de los modelos abstractos y deshumanizados, pero también más allá del romanticismo localizado, instamos a una exploración sistemática de las fuentes de injusticia hídrica, las opiniones locales sobre la equidad y los impactos de las leyes formales y las políticas de justicia sobre los seres humanos y los ecosistemas. De hecho, comprender la justicia hídrica requiere un enfoque relacional, contextual y fundamentado (Joy *et al.*, 2014; Perreault, 2014; Roth *et al.*, 2005; Zwarteveen y Boelens, 2014).

Como demuestran los siguientes capítulos, los llamados en favor de una mayor justicia hídrica exigen una combinación de acciones de base, académica, activista y política: el compromiso a través de las diferencias. En consecuencia, podemos entender la «justicia hídrica» como:

El esfuerzo social y académico interactivo para explorar críticamente la producción del conocimiento, la asignación y la administración del agua, y combinar las luchas contra las formas de despojo material, la discriminación cultural, la exclusión política y la destrucción ecológica relacionadas con el agua, enraizadas en contextos particulares. (Boelens, 2015a, p. 34)

La investigación y la acción sobre la justicia hídrica, por lo tanto, involucran diversos actores del agua, que tienen múltiples verdades y visiones del mundo, para crear conjuntamente un conocimiento transdisciplinario sobre la esencia, la transformación y la distribución de la naturaleza. Explora las conexiones entre las diversas formas de lucha por la justicia hídrica. La investigación sobre la justicia hídrica implica un compromiso crítico con los movimientos, las sociedades desposeídas del agua y el diseño interactivo de los órdenes hidrosociales alternativos. Estas alternativas no pueden ser diseñadas por científicos o responsables de políticas; resultan de entrelazar el conocimiento hídrico intercultural y las presiones sociales interrelacionadas de abajo hacia arriba.

1.7. Contenido del libro

Los siguientes 18 capítulos intentan proporcionar una comprensión detallada de las preguntas, complejidades y oportunidades para la investigación y la acción con respecto al tema de la «justicia hídrica». Cuatro secciones abordan una amplia variedad de temas, enfoques, regiones geográficas, e investigación política y estrategias de acción. Aunque la mayoría de los autores adoptan una perspectiva de ecología política, el libro no aboga por una perspectiva general sobre la justicia hídrica. Tampoco sugiere lo contrario, la trampa relativista que da el mismo valor a todos los puntos de vista particulares sobre la justicia social. Como hemos argumentado anteriormente, los capítulos y autores del libro se toman en serio la idea del «compromiso entre nociones de justicia —algo crucial para las nociones de justicia como reconocimiento y proceso político (Schlosberg, 2004, p. 532). Las teorías, los académicos y los movimientos de la justicia hídrica reúnen una pluralidad crítica de contextos, experiencias, puntos de vista, herramientas y estrategias. Lo que es común en todos nuestros autores es que se comprometen e identifican expresamente con los grupos de la sociedad que tienen menos derechos y poder en el acceso al agua y la toma de decisiones. Todos ellos pretenden apoyar sus luchas por la seguridad hídrica.

El libro está dividido en cuatro secciones. Cada sección comienza con un ensayo introductorio para introducir y contextualizar temas clave en los capítulos de la sección. Los capítulos de la Parte I tratan el tema de la «repolitización de la asignación de agua»: Ellos proporcionan información sobre los contenidos multiniveles y la racionalidad de trabajo cotidiano de los sistemas de administración y derechos hídricos *in situ*, y la distribución desigual

del agua y su acaparamiento. Estos capítulos resaltan las injusticias relacionadas con el agua en los marcos comunes de gestión en las zonas rurales o urbanas y en las realidades culturales que a menudo se omiten en los estudios científicos, los marcos jurídicos y las propuestas de políticas. Otros capítulos hablan sobre las formas abiertas y encubiertas en que los agentes intervinientes y las élites se apoderan de los recursos hídricos.

Los capítulos de la Parte II examinan las políticas dominantes y los proyectos de intervención que fomentan la «descomposición y recomposición hidrosociales» y las luchas por construir configuraciones alternativas socio-naturales y tecnopolíticas. Las redes estatales, de mercado y de expertos realizan intervenciones hídricas para remodelar las sociedades de agua existentes, de acuerdo con sus imágenes o ideologías, a menudo favoreciendo intereses particulares y promoviendo vías de desarrollo específicas. Estos capítulos explican cómo estos cambios o enfrentamientos pueden provocar conflictos, y analizan cómo evolucionan dichos conflictos en contextos de relaciones de poder altamente diferenciadas.

Los capítulos de la Parte III analizan casos y teorías sobre «exclusión y luchas por la codecisión». Los autores identifican mecanismos de exclusión y posibles respuestas y soluciones a problemas de injusticia hídrica, inspirados en las formas en que los colectivos de usuarios locales, a veces a través de niveles de múltiples alianzas con otros (grupos de ciudadanos del agua, profesionales, coaliciones de derechos, tribunales, académicos y legisladores) crean estrategias para defender, reclamar y volver a integrar sus derechos de agua, sistemas de conocimiento y formas de administración.

Finalmente, los capítulos de la Parte IV se enfocan en teorías y casos empíricos que ahondan más profundamente en nociones de «gubernamentalidad, discursos y luchas en torno a los imaginarios y saberes del agua». Los choques entre los discursos y los imaginarios oficiales y populares constituyen una dimensión importante de los conflictos por la justicia hídrica. Estas luchas por proteger y asegurar los recursos hídricos, así como las comunidades, identidades, territorios y culturas del agua, proporcionan los ingredientes creativos y pragmáticos de las estrategias hacia un mundo hídrico más justo.

En resumen, el libro no promete un análisis único para todo, ni soluciones recetarias, sino que aborda explícitamente los complejos vínculos entre ecosistemas y sociedades que caracterizan las cuestiones de lo que es justo, equitativo y sostenible en el agua. Al identificarse con aquellos que pueden perder o seguir al margen en los procesos contemporáneos del desarrollo y reforma política del agua, el libro aporta ingredientes para nuevas formas de

pensar y actuar sobre el agua, que hagan visibles los numerosos entramados entre cultura, poder y conocimiento.

Referencias bibliográficas

- ACHTERHUIS, H., BOELENS, R. y ZWARTEVEEN, M. (2010). Water property relations and modern policy regimes: Neoliberal utopia and the disempowerment of collective action. En: R. Boelens, D. Getches y A. Guevara (Eds.), *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*. Londres y Nueva York: Earthscan, pp. 27-55.
- AGUIRRE, M. (2014). «Reparations for the Maya Achi Chixoy Dam affected» (16/01/2014) and «Healing begins for the Maya Achi people of Guatemala» (17/11/2014). International Rivers Network blog, www.internationalrivers.org/blogs/223.
- AMNESTY INTERNATIONAL PERU (2013). “Fuente de vida-Visita a la comunidad La Algodonera en Olmos” (video), www.youtube.com/watch?v=Zq_ljyASiee.
- ANDERSEN, A. O. (2019). Assembling commons and commodities: The Peruvian water law between ideology and materialisation. *Water Alternatives* 12(2), 470-487.
- Arroyo, A. y R. Boelens (Eds) (2013). *Aguas Robadas. Despojo hídrico y movilización social*. Justicia Hídrica. Lima: IEP; Quito: Abya-Yala.
- BAKKER, K. (2007). The «commons» versus the «commodity»: Alter-globalization, antiprivatization and the Human Right to water in the Global South. *Antipode*, 39 (3), 430-455.
- BAKKER, K. (2010). *Privatizing Water. Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- BAUD, M. (2010). Identity politics and indigenous movements in Andean history. En: R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil (Eds.), *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*. Londres y Washington, DC: Earthscan, pp. 99-118.
- BAUD, M., BOELENS, R. y DAMONTE, G. (2019). Presentación. Nuevos capitalismos y transformaciones territoriales en la Región Andina. *Estudios Atacameños*, 63, 195-208.
- BAUER, C. (1997). Bringing water markets down to earth: The political economy of water rights in Chile, 1976-95. *World Development*, 25(5), 639-656.
- BEBBINGTON, A., HUMPHREYS, D. y BURY, J. (2010). Federating and defending: Water, territory and extraction in the Andes. En: R. Boelens, D. Getches y A. Guevara (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres y Washington, DC: Earthscan, pp. 307-327.
- BENDA-BECKMANN, F. VON, VON BENDA-BECKMANN, K. y SPIERTZ, J. (1998). Equity and legal pluralism: Taking customary law into account in natural resource policies. En R. Boelens y G. Dávila (Eds.), *Searching for Equity*. Assen: Van Gorcum, pp. 57-69.

- BENFORD, R. D. y SNOW, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 611-639.
- BENTHAM, J. (1988 [1781]). *The Principles of Morals and Legislation*. Amherst, NY: Prometheus Books.
- BOELENS, R. (2011). Luchas y defensas escondidas. pluralismo legal y cultural como una práctica de resistencia activa y creativa en la gestión local del agua en los Andes. *Anuario de Estudios Americanos*, 68(2), 673-703.
- BOELENS, R. (2015a). *Water Justice in Latin America. The Politics of Difference, Equality, and Indifference*. Amsterdam: CEDLA y University of Amsterdam.
- BOELENS, R. (2015b). *Water, Power and Identity. The Cultural Politics of water in the Andes*. Londres: Earthscan, Routledge.
- BOELENS, R. y SEEMANN, M. (2014). Forced engagements: Water security and local rights formalization in Yanque, Colca Valley, Peru. *Human Organization*, 73(1), 1-12.
- BOELENS, R. y VOS, J. (2012). The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity y efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Agricultural Water Management*, 108, 16-26.
- BOELENS, R. y ZWARTEVEEN, M. (2005). Prices and Politics in Andean Water Reforms. *Development and Change*, 36 (4), 735-758.
- BOELENS, R., HOOGESTEGE, J. y RODRIGUEZ DE FRANCISCO, J. C. (2014). Commoditizing water territories: The clash between Andean water rights cultures and Payment for Environmental Services policies. *Capitalism Nature Socialism*, 25(3), 84-102.
- BOELENS, R., HOOGESTEGE, J. y BAUD, M. (2015). Water reform governmentality in Ecuador: Neoliberalism, centralization and the restraining of polycentric authority and community rule-making. *Geoforum*, 64, 281-291.
- BOELENS, R., J. HOOGESTEGE, E. SWYNGEDOUW, J. VOS y P. WESTER (2016). Hydro-social territories: a political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14.
- Bourdieu, P. (1998). *Acts of Resistance against the Tyranny of the Market*. Nueva York: The New Press.
- BORGAS, S. L. (2018). "Subsidizing the State:" The political ecology and legal geography of social movements in Chilean water governance. *Geoforum*, 95, 87-101.
- BRIDGE, G. y PERREAULT, T. (2009). Environmental governance. En Castree, N., Demeritt, D., Liverman, D., y Rhoads, B. (Eds.), *Companion to Environmental Geography*. Oxford: Blackwell, pp. 475-497.
- BUDDS, J. (2009). Contested H2O: Science, policy and politics in water resources management in Chile. *Geoforum*, 40(3), 418-430.

BUDDS, J. (2010). Water rights, mining and indigenous groups in Chile's Atacama. En: R. Boelens, D. Getches y A. Guevara (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres y Washington, DC: Earthscan, pp. 197-211.

BÜSCHER, B. y FLETCHER, R. (2015). Accumulation by conservation. *New Political Economy*, 20(2), 273-298.

CÁRDENAS, A. (2012). *La carrera hacia el fondo: Acumulación de agua subterránea por empresas agroexportadoras en el Valle de Ica, Perú*. Wageningen: Justicia Hídrica.

CASTRO, J. E. (2007). Poverty and citizenship: Sociological perspectives on water services and public-private participation. *Geoforum*, 38(5), 756-771.

CASTRO, J. E. (2009). Agua y desigualdad en América Latina, *Anuario de Estudios Americanos*, 66(2), 15-22.

CLEAVER, F. y DE KONING, J. (2015). Furthering critical institutionalism. *International Journal of the Commons*, 9(1), 1-18.

CROW, B., LU, F., OCAMPO-RAEDER, C., BOELEN, R., DILL, B. y ZWARTEVEEN, M. (2014). Santa Cruz declaration on the global water crisis. *Water International*, 39(2), 246-261.

DAMONTE, G. H. (2019). The constitution of hydrosocial power: agribusiness and water scarcity in Ica, Peru. *Ecology and Society*, 24(2), 21. doi:10.5751/ES-10873-240221

DAMONTE, G. y R. BOELEN (2019). Hydrosocial territories, agro-export and water scarcity: Capitalist territorial transformations and water governance in Peru's coastal valleys. *Water International*, 44(2), 205-222.

DANKELMAN, I. y DAVIDSON, J. (2013). *Women and the Environment in the Third World: Alliance for the Future*. Londres: Routledge.

DEAN, M. (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage Publications.

DE SOTO, H. (2000). *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.

DIEMER, G. y SLABBERS, J. (Eds.) (1992). *Irrigators and Engineers*. Amsterdam: Tesis.

DIMITROV, R. (2002). Water, Conflict and Security: A conceptual Minefield. *Society & Natural Resources*, 15, 677-691.

DONAHUE, J. M. y JOHNSTON, B. R. (1998). *Water, Culture and Power: Local Struggles in a Global Context*. Washington DC: Island Press.

DUARTE-ABADÍA, B. y BOELEN, R. (2016). Disputes over territorial boundaries and diverging valuation languages: The Santurban hydrosocial highlands territory in Colombia. *Water International*, 41(1), 15-36.

DUARTE-ABADÍA, B., BOELEN, R. y ROA-AVENDANO, T. (2015). Hydropower, encroachment and the repatterning of hydrosocial territory: The case of Hidrosogamoso in Colombia. *Human Organization*, 74(3), 243-254.

DUARTE-ABADÍA, B., BOELEN, R. y L. DU PRE (2019). Mobilizing water actors and bodies of knowledge. The multi-scalar movement against the Río Grande Dam in Málaga, Spain. *Water*, 11, 410. doi:10.3390/w11030410

DUARTE-ABADÍA, B., BOELEN, R., y BUITRAGO, E. (2021). Neoliberal commensuration and new enclosures of the commons: mining and market-environmentalism governmentalities. *Territory, Politics, Governance*, 1-21. DOI: 10.1080/21622671.2021.1913216

DUPUITS, E. (2019). Water community networks and the appropriation of neoliberal practices: social technology, depoliticization, and resistance. *Ecology and Society* 24(2), 20. <https://doi.org/10.5751/ES-10857-240220>

EGUREN, L. (2014). *Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación en la costa peruana*. Lima: CEPES, www.cepes.org.pe/sites/default/files/

EGUREN-LORENZO_Subsidios-proyectos-irrigacion-costa_2014.pdf.

ESCOBAR, A. (2006). Difference and Conflict in the Struggle over Natural Resources: A political ecology framework. *Development*, 49(3), 6-13.

ESCOBAR, A. (2008). *Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes*. Durham, NC: Duke University Press.

ESPELAND, W. N. (1998). *The Struggle for Water: Politics, Rationality, and Identity in the American Southwest*. Chicago: University of Chicago Press.

FLETCHER, R. (2010). Neoliberal environmentality: Towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. *Conservation & Society*, 8, 171-181.

FOUCAULT, M. (1975). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Nueva York: Vintage Books.

FOUCAULT, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1978*. C. Gordon (Ed.). Nueva York: Pantheon Books.

FOUCAULT, M. (1991 (1978)). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 87-104.

FOUCAULT, M. (2008). *The Birth of Biopolitics*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

FRASER, N. (2000, mayo-junio). Rethinking recognition. *New Left Review*, 107-120.

FRIEDMAN, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

FRIEDMAN, M. (1980). *Free to Choose*. Harcourt y Nueva York: Harvest Book.

GALEANO, E. (1995). Noticias de los nadies. *Revista Brecha*, Dec. 1995, www.brecha.com.uy/numeros/n522/contra.html.

GAYBOR, A. (2011). Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador. En: R. Boelens, L. Cremers y M. Zwarteveen (Eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP, pp. 195-208.

GELLES, P. H. (2010). Cultural identity and indigenous water rights in the Andean Highlands. En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil (Eds.), *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*. Londres y Washington, DC: Earthscan, pp. 119-144.

GRAIN. (2012). «Squeezing Africa dry: Behind every land-grab is a water-grab» www.grain.org/e/4516.

GWP. (2000). *Integrated Water Resources Management*. TAC Background Papers (4). Stockholm: GWP.

GOLDMAN, M. (2011). The birth of a discipline: producing authoritative green knowledge, World Bank-style. *Ethnography*, 2(2), 191-217.

HALE, C. (2002). Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights, and the politics of identity in Guatemala. *Journal of Latin America Studies*, 34(3), 485-524.

HARAWAY, D. (1991). *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. Nueva York: Routledge.

HARRIS, L. (2012). State as socionatural effect: Variable and emergent geographies of the state in Southeastern Turkey. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 32(1), 25-39.

HARVEY, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. Londres: George Routledge.

HAYEK, F. A. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.

HENDRIKS, J. (1998). Water as private property: Notes on the case of Chile. En: R. Boelens y G. Davila (Eds.), *Searching for Equity. Conceptions of Justice and Equity in Peasant Irrigation*. Assen, The Netherlands: Van Gorcum, pp. 297-310.

HIDALGO-BASTIDAS, J. P. y BOELEN, R. (2019a). The political construction and fixing of water overabundance. Rural-urban flood risk politics in coastal Ecuador. *Water International*, 44(2), 169-187.

HIDALGO-BASTIDAS, J. P. y R. BOELEN (2019b). Hydraulic order and the politics of the governed: The Baba Dam in coastal Ecuador. *Water* 11(3): 409. doi: 10.3390/w11030409

HIDALGO, J. P., BOELEN, R. y VOS, J. (2017). De-colonizing water. Dispossession, water insecurity, and Indigenous claims for resources, authority, and territory. *Water History*, 9, 67-85.

HIDALGO-BASTIDAS, J. P., BOELENS, R., ISCH, E. (2018). Hydroterritorial Configuration and Confrontation: The Daule-Peripa Multipurpose Hydraulic Scheme in Coastal Ecuador. *Latin American Research Review*, 53(3), 517–534.

HOEKSTRA, A. Y. y MEKONNEN, M. M. (2012). The water footprint of humanity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(9), 3232–3237.

HOOGENDAM, P. (2019). Hydrosocial territories in the context of diverse and changing ruralities: the case of Cochabamba's drinking water provision over time, *Water International*, 44(2), 129–147.

HOOGESTEGER, J. y VERZIJJ, A. (2015). Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes. *Geoforum*, 62, 13–23.

HOOGESTEGER, J., BOELENS, R. y BAUD, M. (2016). Territorial pluralism: Water users' multiscalar struggles against state ordering in Ecuador's highlands. *Water International*, 41(1), 91–106.

HOMMES, L. y BOELENS, R. (2017). Urbanizing rural waters: Rural-urban water transfers and the reconfiguration of hydrosocial territories in Lima. *Political Geography*, 57, 71–80.

HOMMES, L. y BOELENS, R. (2018). From natural flow to 'working river': hydropower development, modernity and socio-territorial transformations in Lima's Rímac watershed. *Journal of Historical Geography*, 62, 85–95.

HOMMES, L., BOELENS, R. y MAAT, H. (2016). Contested hydrosocial territories and disputed water governance: Struggles and competing claims over the Ilisu Dam development in southeastern Turkey. *Geoforum*, 71, 9–20.

HOMMES, L., BOELENS, R., HARRIS, L. M., y Veldwisch, G. J. (2019a). Rural-urban water struggles: urbanizing hydrosocial territories and evolving connections, discourses and identities. *Water International*, 44, 2, 81–94.

HOMMES, L., BOELENS, R., BLEEKER, S., STOLTENBORG, D., DUARTE-ABADÍA, B. y Vos, J. (2019b). Water governmentalities: The shaping of hydrosocial territories, water transfers and rural-urban subjects in Latin America. *Environment and Planning E: Nature and Space*. doi: 10.1177/2514848619886255

INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS COMMISSION (IACHR). (2014). *The Impact of Canadian Mining in Latin America and Canada's Responsibility*. Working Group on Mining and Human Rights in Latin America. Washington, DC: Organization of American States (OAS).

IORIS, A. (2016). Water scarcity and the exclusionary city: The struggle for water justice in Lima, Peru. *Water International*, 41(1), 125–139.

ISCH, E., BOELENS, R. y PEÑA, F. (Eds.) (2012). *Agua, injusticia y conflictos*. Cusco: IEP, CBC.

JASANOFF, S. (2010). A new climate for society. *Theory, Culture & Society*, 27(2-3), 233-253.

JOHNSTON, B. R. (2005). *Chixoy Dam Legacy Issues Study*, International Rivers Network. Vol. 1-5. www.irn.org/programs/chixoy/index.php?id=ChixoyLegacy.2005/03.findings.html

JOY, K. J., KULKARNI, S., ROTH, D. y ZWARTVEEN, M. (2014). Re-politicizing water governance: Exploring water reallocations in terms of justice. *Local Environment*, 19(9), 954-973.

LANKFORD, B., BAKKER, K., ZEITOUN, M. y CONWAY, D. (Eds.) (2013). *Water Security: Principles, Perspectives, and Practices*. Londres: Earthscan.

LATOUR, B. (1993). *We Have Never Been Modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

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*. Assen: Van Gorcum, pp. 5-10.

LI, T. (2011). Rendering society technical: Government through community and the ethnographic turn at the World Bank in Indonesia. En Mosse, D. (Ed.), *Adventures in Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development*. Oxford: Berghahn, pp. 57-80.

LINTON, J. (2010). *What is Water? The History of a Modern Abstraction*. Vancouver: University of British Columbia Press.

LOBINA, E., KISHIMOTO, S. y PETITJEAN, O. (2014). "Here to stay: Water remunicipalisation as a global trend," Public Services International Research Unit (PSIRU), Transnational Institute (TNI) and Multinational Observatory, www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf.

LOFTUS, A. (2009). Rethinking political ecologies of water. *Third World Quarterly*, 30(5), 953-968.

LU, F., VALDIVIA, G. y SILVA, N. L. (2017). *Oil, Revolution, and Indigenous Citizenship in Ecuadorian Amazonia*. Londres: Palgrave Macmillan.

LYNCH, B. D. (2006). *The Chixoy Dam and the Achi Maya: Violence, Ignorance, and the Politics of Blame*. Mario Einaudi Centres, Ithaca, NY: Cornell University.

LYNCH, B. D. (2012). Vulnerabilities, competition and rights in a context of climate change toward equitable water governance in Peru's Rio Santa Valley. *Global Environmental Change*, 22, 364-373.

MARTÍNEZ-ALIER, J. (2002). *The Environmentalism of the Poor*. Cheltenham, UK y Northampton, MA: Edward Elgar.

MCCARTHY, J. (2005). Scale, sovereignty and strategy in environmental governance. *Antipode*, 37(4), 731-753.

MEHTA, L., VELDWISCH, G. J. y FRANCO, J. (2012). Water-grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water sources. *Water Alternatives*, 5(2), 193-207.

MENA-VÁSQUEZ, P., BOELEN, R. y VOS, J. (2016). Food or flowers? Contested transformations of community food security and water use priorities under new legal and market regimes in Ecuador's highlands. *Journal of Rural Studies*, 44, 227-238.

MILL, J. S. (1874). *A System of Logic*. Nueva York: Harper & Brothers.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS [GOVERNMENT OF PERU]. (2007, 9 de abril). Documento conceptual de proyecto «Programa de Recursos Hídricos I», PE-L 1024. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

MOLLE, F., MOLLINGA, P. y WESTER, F. (2009). Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives*, 3(2), 328-349.

MOLLINGA, P. (2001). Water and politics: Levels, rational choice and South Indian canal irrigation. *Futures*, 33, 733-752.

MOORE, D., DORE, J. y GYAWALI, D. (2010). The World Commission on Dams + 10: Revisiting the large dam controversy. *Water Alternatives* 3(2), 3-13.

MOUFFE, C. (2005). *On the political*. Londres: Routledge.

NEUMANN, R. P. (2004). Nature-state-territory: Toward a critical theorization of conservation enclosures. En: R. Peet y M. Watts (Eds.), *Liberation Ecologies: Environment, Development and Social Movements*. Londres: Routledge, pp. 179-199.

NOZICK, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. Nueva York: Basic Books.

PAERREGAARD, K. (2017). Power in/of/as water: Revisiting the hydrologic cycle in the Peruvian Andes. *WIREs Water*, 5, 2, e1270.

PAERREGAARD, K. y ANDERSEN, A. O. (2019). Moving beyond the commons/commodity dichotomy: The socio-political complexity of Peru's water crisis. *Water Alternatives* 12(2), 459-469.

PEÑA, F. y HERRERA, E. (2008). El litigio de Minera San Xavier: Una cronología. En M. C. Costero-Garbarino (Ed.), *Internacionalización económica, historia y conflicto ambiental en la minería. el caso de minera San Xavier*. San Luis Potosí: COLSAN.

PERREAULT, T. (2008). Custom and Contradiction: Rural water governance and the politics of usos y costumbres in Bolivia's irrigators' Movement. *Annals of the Association of American Geographers*, 98(4), 834-854.

PERREAULT, T. (2014). What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International*, 39(2), 233-245.

PERREAULT, T. (2015). Beyond the watershed: Decision making at what scale? En E. Norman, C. Cook y K. Furlong (Eds.), *Negotiating Water Governance: Why the Politics of Scale Matter*. Londres: Ashgate, pp. 117-24.

PERREAULT, T., BRIDGE, G. y MCCARTHY, J. (Eds.) (2015). *The Handbook of Political Ecology*. Londres: Routledge.

PERREAULT, T., WRAIGHT, S. y PERREAULT, M. (2011). *The Social Life of Water. Histories and Geographies of Environmental Injustice in the Onondaga Lake Watershed*. Nueva York. Justicia Hídrica, www.justiciahidrica.org.

PLOEG, J. D. VAN DER (2008). *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*. Londres: Earthscan.

PRECIADO-JERONIMO, R., RAP, E. y VOS, J. (2015). The politics of land use planning: Gold mining in Cajamarca, Peru. *Land Use Policy*, 49, 104-117.

RASMUSSEN, M. B. (2015). *Andean Waterways: Resource Politics in Highland Peru*. Seattle: University of Washington Press.

RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

ROA-GARCÍA, M. C. (2014). Equity, efficiency and sustainability in water allocation in the Andes: Trade-offs in a full world. *Water Alternatives*, 7(2), 298-319.

ROA-GARCÍA, M. C. (2017). Environmental democratization and water justice in extractive frontiers of Colombia. *Geoforum* 85: 58-71.

ROCA-SERVAT, D. y L. PALACIO OCANDO (2019). 'Sí a la vida, al agua y al territorio': Relaciones hidrosociales alternativas en Colombia. *ERLACS* 107, 117-138.

RODRIGUEZ-DE-FRANCISCO, J. C. y BOELEN, R. (2015). Payment for environmental services: Mobilising an epistemic community to construct dominant policy. *Environmental Politics*, 24(3), 481-500.

RODRÍGUEZ-DE-FRANCISCO, J. C. y BOELEN, R. (2016). PES hydrosocial territories: De-territorialization and re-patterning of water control arenas in the Andean highlands. *Water International* 41(1), 140-156.

RODRIGUEZ-DE-FRANCISCO, J. C., BUDDS, J. y BOELEN, R. (2013). Payment for environmental services and unequal resource control in Pimampiro, Ecuador. *Society & Natural Resources*, 26, 1217-33.

ROMANO, S. (2017). Building capacities for sustainable water governance at the grass-roots: «Organic empowerment» and its policy implications in Nicaragua. *Society & Natural Resources*, DOI: 10.1080/08941920.2016.1273413.

ROTH, D. y WARNER, J. (2008). Virtual water: Virtuous impact? The unsteady state of virtual water. *Agriculture and Human Values*, 25, 257-70.

ROTH, D., BOELEN, R. y ZWARTEVEEN, M. (Eds.) (2005). *Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick, NJ y Londres: Rutgers University Press.

ROTH, D., BOELENS, R. y ZWARTVEEN, M. (2015). Property, legal pluralism, and water rights: The critical analysis of water governance and the politics of recognizing «local» rights. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(3), 456-475.

RULLI, M. C. y D'ODORICO, P. (2013). The water footprint of landgrabbing. *Geophysical Research Letters*, 40, 6130-6135.

SCHLOSBERG, D. (2004). Reconceiving environmental justice: Global movements and political theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517-40.

SCHOMERS, S. y MATZDORF, B. (2013). Payments for ecosystem services: A review and comparison of developing and industrialized countries. *Ecosystem Services*, 6, 16-30.

SCHRÖTER, M., ZANDEN, E. H., OUDENHOVEN, A. P., REMME, R. P., SERNA-CHAVEZ, H. M., GROOT, R. S. y OPDAM, P. (2014). Ecosystem services as a contested concept: A synthesis of critique and counter-arguments. *Conservation Letters*, 7(6), 514-23.

SCOTT, J. (1990). *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven, CT: Yale University Press.

SEEMANN, M. (2016). *Water Security, Justice and the Politics of Water Rights in Peru and Bolivia*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

SHAH, E., VOS, J., VELDWSCH, G. J., BOELENS, R., DUARTE-ABADÍA, B. (2019). Environmental Justice Movements in Globalizing Networks: A Critical Discussion on Social Resistance against Large Dams. *Journal of Peasant Studies*, DOI: 10.1080/03066150.2019.1669566

SOSA, M. y ZWARTVEEN, M. (2012). Exploring the politics of water-grabbing: The case of large mining operations in the Peruvian Andes. *Water Alternatives*, 5(2), 360-375.

SOSA-SANTOS, B. DE (1995). *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Londres y Nueva York: Routledge.

STENSRUD, A. B. (2019). The social embeddedness of hydraulic engineers in the regulation of water and infrastructure in Peru. EPC. doi 10.1177/2399654419866835

STOLTENBORG, D. y BOELENS, R. (2016). Disputes over land and water rights in gold mining: The case of Cerro de San Pedro, Mexico. *Water International*, 41(3), 447-467.

SUEZ. (2016, 14 de diciembre). Press release. Paris. «SUEZ announces agreement for two concessions involved in irrigation and agricultural production project in Peru's Olmos valley». <http://newsroom.suez-environnement.fr/wp-content/uploads/2016/12/PR-suez-irrigation-agricultural-production-olmos-peru-20161214-EN.pdf>

SULLIVAN, S. (2009). Global enclosures: An ecosystem at your service. *The Land*, 2008/9, 21-23.

SWYNGEDOUW, E. (2004). Globalisation or “glocalisation”? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.

SWYNGEDOUW, E. (2005). Dispossessing H₂O: The contested terrain of water privatization. *Capitalism, Nature, Socialism*, 16(1), 81-98.

SWYNGEDOUW, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142, 56-60.

SWYNGEDOUW, E. (2015). *Liquid power: Contested hydro-modernities in twentieth-century Spain*. MIT Press.

SWYNGEDOUW, E. y HEYNEN, H. (2003). Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode*, 35(5), 898-918.

THE GUARDIAN (D. Hill). (May 14, 2014). Canadian mining doing serious environmental harm, the IACHR is told. www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2014

THE LAND MATRIX. (2012). The Land Matrix Database, available at landmatrix.org.

ULLOA, A. (2019). *Climate Change, Cultures, Territories, Nonhumans, and Relational Knowledges in Colombia*. Durham: Duke University.

VALLADARES, C. y BOELENS, R. (2017). Extractivism and the rights of nature: Governmentality, «convenient communities» and epistemic pacts in Ecuador. *Environmental Politics*, 26(69), 1015-1034.

VALLADARES, C. y BOELENS, R. (2019). (Re)territorializaciones en tiempos de 'Revolucion Ciudadana': petróleo, minerales y derechos de la naturaleza en el Ecuador, *Estudios Atacameños*, 63, 301-313.

VOS, J. y BOELENS, R. (2014). Sustainability standards and the water question. *Development and Change*, 45(2), 205-230.

VOS, J. y BOELENS, R. (2015). Water in global agrifood chains. En: K. Albala (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Food Issues*. Thousand Oaks: SAGE Publications, pp. 1459-1463.

VOS, J. y BOELENS, R. (2016). The politics and consequences of virtual water export. En P. Jackson, W. Spiess y F. Sultana (Eds.), *Eating, Drinking: Surviving*. Cham. Suiza: Springer, pp. 31-40.

VOS, J. e HINOJOSA, L. (2016). Virtual water trade and the contestation of hydrosocial territories. *Water International*, 41(1), 37-53.

VOS, J. y MARSHALL, A. (2017). Conquering the desert: Drip irrigation in the Chavimochic system in Peru. En: J. P. Venot, M. Kuper y M. Zwarteveen (Eds.), *Drip Irrigation for Agriculture: Untold Stories of Efficiency, Innovation and Development*. Londres y Nueva York: Routledge, pp. 134-150.

VOS, J., BOELENS, R., VENOT, J. P., y KUPER, M. (2020). Rooted water collectives: Towards an analytical framework. *Ecological Economics*, 173, 106651.

- WHALEY, L. (2022). Water Governance Research in a Messy World: A Review. *Water Alternatives*, 15(2), 218-250.
- WHATMORE, S. (2009). Mapping knowledge controversies: Science, democracy and the redistribution of expertise. *Progress in Human Geography*, 33(5), 1-12.
- WILSON, N. J. 2019. «Seeing Water Like a State?»: Indigenous water governance through Yukon First Nation Self-Government Agreements. *Geoforum*, 104, 101-113.
- WOODHOUSE, P. (2012). New investment, old challenges: Land deals and the water constraint in African agriculture. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 777-794.
- YACOUR, C., DUARTE, B. y BOELENS, R. (Eds.) (2015). *Agua y ecología política. El extractivismo en la agro-exportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica*. Quito: Abya-Yala.
- YACOUR, C., VOS, J. y BOELENS, R. (2016). Territorios hidro-sociales y minería en Cajamarca, Perú. Monitoreos ambientales como herramientas políticas. *Agua y territorio*, 7, 163-175.
- YOUNG, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ZWARTEVEEN, M. Z. (2015). Regulating water, ordering society: Practices and politics of water governance. Inaugural lecture, University of Amsterdam.
- ZWARTEVEEN, M. y BOELENS, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.
- ZWARTEVEEN, M., ROTH, D. y BOELENS, R. (2005). Water rights and legal pluralism: Beyond analysis and recognition. En D. Roth, R. Boelens y M. Zwartveen (Eds.), *Liquid Relations*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, pp. 254-268.

PARTE I

Repolitización de la distribución del agua



Pintura mural en Valencia, España.

Fotografía de Jeroen Vos.

INTRODUCCIÓN

REPOLITIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL AGUA

TOM PERREAULT, RUTGERD BOELEN Y JEROEN VOS

Flint

¿Quién envenenó a Flint? Esta pregunta que es fácil de formular, pero difícil de responder, llama la atención sobre el complejo de instituciones políticas y económicas, procesos, relaciones sociales e infraestructuras hidráulicas involucradas en la gobernanza del agua urbana. Flint, en Michigan, al noroeste de Detroit, es una ciudad de 100 000 personas. Al igual que otras ciudades y pueblos en el «cinturón de óxido» de los EE. UU., el paisaje de Flint está caracterizado por fábricas abandonadas y en decadencia, terrenos baldíos (espacios urbanos demasiados contaminados para la reutilización) y las infraestructuras en ruinas. Flint fue el lugar donde se fundó General Motors, donde aún opera una planta. La reducción de la industria despidió a miles de los trabajadores en la década de 1980, lo que elevó drásticamente la tasa de pobreza de la ciudad. La desindustrialización y la pérdida de población han dejado a la ciudad con una base impositiva reducida, que apenas si cubre los costos de funcionamiento de los servicios básicos de la ciudad, y mucho menos los de la limpieza ambiental y de la infraestructura. Alrededor del 40 por ciento de la población de la ciudad vive por debajo del umbral de pobreza federal; y sus habitantes, de los que alrededor del 52 por ciento son afroamericanos, ya habían experimentado más problemas de lo normal cuando, en 2014, se enfrentaron a otro: el agua envenenada.

Antes de ese año, Flint recibía su agua potable del sistema de agua de Detroit, que a su vez se abastecía del lago Hurón, que forma parte del sistema de los Grandes Lagos de Norteamérica. Flint tenía planes para conectarse a

una nueva tubería de agua que se completaría en 2016 o 2017, la cual suministraría agua del lago Hurón, directamente, a menor costo. Como medida de ahorro adicional, en abril de 2014, el director de emergencias de Flint, nombrado por el gobernador, decidió que la ciudad dejaría de abastecerse del sistema de Detroit, y empezaría a hacerlo del río Flint, que fluye a través de la ciudad. Al igual que muchas vías fluviales, en las ciudades del cinturón de óxido y sus alrededores, el río Flint ha sido muy contaminado por décadas de desechos industriales y normativas laxas, así como por la filtración de residuos municipales de viejos sistemas de alcantarillado (véase Perreault *et al.*, 2012). Ya en agosto de 2014, los análisis de agua potable mostraron niveles elevados de bacterias coliformes fecales. Los residentes recibieron instrucciones de hervir el agua y la ciudad comenzó a tratar el sistema de agua con cloro. Entre junio de 2014 y noviembre de 2015, Flint también experimentó un brote de legionelosis, que finalmente se cobró la vida de diez personas.

La contaminación bacteriana ni siquiera fue el peligro más grave. Lo que resultó ser una negligencia catastrófica del protocolo estándar fue que los administradores de agua de la ciudad no agregaran un agente anticorrosivo al sistema de agua; esta falla trajo consecuencias catastróficas a la vetusta infraestructura de agua de la ciudad (Davidson, 2016). Ante la ausencia de este agente anticorrosivo, las grandes cantidades de cloro, que se agregaron al sistema de agua, dañaron sus tuberías, que a su vez liberaron metales pesados en el sistema de agua. Para octubre de 2015, la corrosión se había vuelto tan grave, que la planta local de General Motors anunció planes para desconectarse de la red de agua de la ciudad y construir su propio sistema de agua, porque el agua estaba dañando su maquinaria. Para la población de la ciudad y, particularmente, para sus 9000 niños menores de seis años (dos tercios de los cuales eran afroamericanos), la mayor amenaza provenía de la contaminación por plomo (Grevatt, 2016; Welburn y Seamster, 2016). El envenenamiento por plomo es más peligroso para los muy jóvenes y los muy ancianos. Puede provocar abortos espontáneos o retrasar el crecimiento de los recién nacidos. En los niños pequeños, el plomo puede retardar el desarrollo del cerebro y causar un deterioro cognitivo permanente y discapacidades del desarrollo. En los adultos mayores, el envenenamiento por plomo se asocia con pérdida de memoria, problemas circulatorios y una serie de otras dolencias (Davidson, 2016).

La indignación local se encontró con la indiferencia institucional. Los funcionarios del Departamento de Calidad Ambiental (DEQ, por sus siglas en inglés) de Michigan trataron de minimizar, desacreditar y desestimar las preocupaciones de los residentes e, incluso, los estudios realizados por

científicos no alineados (Osnos, 2016; Welburn y Seamster, 2016). Los esfuerzos de las agencias estatales y municipales para probar los niveles de plomo se caracterizaron por la incompetencia o negligencia flagrante. The Detroit Free Press informó que los funcionarios del DEQ presionaron a los evaluadores de la ciudad para que encontraran y analizaran muestras con niveles bajos de plomo, lo que consiguieron solo concentrando el 25 por ciento de las muestras en un solo barrio que había modernizado las tuberías de agua, excluyendo una muestra que era extremadamente alta (aunque luego se comprobó que era exacta; Egan, 2015). En agosto de 2015, los investigadores de la Virginia Tech University informaron que más de un tercio de las muestras de agua que analizaron tenían elevados niveles de plomo, incluidas las muestras que contenían niveles de plomo 16 veces superiores a los límites permitidos (Davidson, 2016; Welburn y Seamster, 2016).

En enero de 2016, el gobernador de Michigan, Rick Snyder, presionado para que renuncie, ofreció, finalmente, una disculpa a los habitantes de Flint. Un acuerdo legal en marzo de 2017 obligó a Michigan a gastar 87 millones de dólares para mejorar la infraestructura del agua en toda la ciudad (Bosman, 2017). Aunque, seguramente, es una inversión bienvenida, este dinero llega tres años después de haberse tomado la decisión de desconectarse del sistema de agua de Detroit, y demasiado tarde para los miles de niños expuestos al plomo. Toda una generación de niños en Flint crecerá con el miedo de sufrir de discapacidades relacionadas con el plomo. Esta no es una preocupación menor. Además de los efectos en la salud directos e indirectos de la intoxicación por plomo, las implicaciones sociales a largo plazo del envenenamiento por plomo (y las discapacidades cognitivas relacionadas) pueden ser devastadoras.

Snyder, contador de profesión, fue elegido gobernador en 2010, con una plataforma de austeridad fiscal y gobernanza pragmática. Llevó a cabo su programa económico conservador, en parte, a través de la Ley de Administración de Emergencias de Michigan, una medida explícitamente antidemocrática que permite al gobernador nombrar administradores municipales con amplios poderes de decisión y autoridad para invalidar los gobiernos locales. Quizás no sea sorprendente que la Ley de Administración de Emergencias de Michigan haya tenido efectos especialmente perniciosos en los afroamericanos. Aproximadamente, la mitad de la población afroamericana del estado vive, ahora, en un municipio bajo el control de un administrador de emergencias (en comparación con solo el 2 % de los blancos). Flint, una ciudad mayoritariamente afroamericana, ha tenido seis administradores de emergencias diferentes en los últimos trece años. Los administradores de

emergencias son responsables ante el gobernador, pero no ante los residentes de la ciudad que gestionan y se preocupan, principalmente, por imponer disciplina fiscal. Dado su mandato de recuperación de costos y eficiencia económica, los administradores de emergencias buscan ahorrar dinero aumentando las tarifas de los usuarios, recortando costos y reduciendo los servicios de operación y mantenimiento, incluidos los del agua potable. En todo Michigan, los administradores de emergencias han tratado los sistemas municipales del agua como una fuente de ingresos, aumentando las tarifas del agua, reduciendo el servicio, privatizando los sistemas y cortando el servicio a los que están atrasados en sus facturas (Warikoo, 2017; Welburn y Seamster, 2016). Por ejemplo, en Detroit, una de las ciudades más pobres de EE. UU., los residentes pagan aproximadamente el doble del promedio nacional por el servicio de agua (USD 75 al mes para una familia de cuatro), y las tarifas siguen aumentando. En consecuencia, algunos residentes optan por no pagar sus facturas de agua, lo que ha provocado un fuerte aumento de los cortes del servicio (Clark, 2014). De manera similar, los residentes de Flint ya estaban pagando las más altas tarifas por el servicio de agua del estado cuando comenzó la crisis del plomo, en 2014. Al igual que en Detroit, algunos residentes dejaron de pagar sus facturas de agua por completo, ya sea porque ya no podían pagar las tarifas o porque se negaban a pagar por un agua que no podían beber. Y en 2016, en otro reflejo del estilo de gestión de Detroit, los funcionarios de Flint anunciaron que comenzarían a cortar el servicio de agua a unos 1800 residentes que estaban atrasados en sus pagos de agua (Grevatt, 2016).

Para ciudades como Flint y Detroit, la crisis financiera mundial de 2008 agravó el declive económico a largo plazo asociado a la desindustrialización. Estas ciudades y sus habitantes han sufrido la fuga de capitales y la pérdida de población (la población de Detroit disminuyó de casi 2 millones, en 1950, a menos de 680 000, en 2015). El peculiar modelo de neoliberalismo estadounidense ha significado que las ciudades tengan que triunfar o fracasar por sí mismas, con un mínimo apoyo financiero de los estados o del gobierno federal. La calidad del medio ambiente y los servicios básicos, como el agua potable y el saneamiento, se encuentran entre los sectores más afectados por la austeridad fiscal. En una ciudad como Flint, la fría lógica de la gobernanza urbana neoliberal, que perjudica sistemáticamente a las comunidades de color con bajos ingresos, es una forma de racismo estructural, que se superpone a las historias y geografías de desarrollo capitalista desigual, desindustrialización, abandono urbano, migraciones de blancos y segregación racial (Pulido, 2000; 2015).

La política oculta de la distribución del agua: justicia, equidad y derechos

«Sediento de justicia», así rezaba un cartel en una manifestación de protesta en Flint. Pero, ¿cómo se entiende la justicia hídrica en el contexto de la actual crisis de Flint? ¿Cómo damos sentido a las obvias desigualdades en juego? Como campo de acción social e investigación académica, el concepto de «justicia medioambiental» hunde sus raíces en Norteamérica y en las luchas de las comunidades afroamericanas y latinas, agobiadas desproporcionadamente por la contaminación, o por los usos industriales u otros usos indeseables del suelo, o por la falta de acceso a los servicios ambientales, como los espacios verdes, aire o agua limpios (véase, por ejemplo, Bullard, 1990; Holifield, 2015; véase también Pulido, 2000; 2015). La comprensión de la justicia ambiental se ha basado tradicionalmente en tres conceptos complementarios de justicia: la justicia socioeconómica («distribución»), justicia representativa («participación») y justicia cultural («reconocimiento») (véase Fraser, 2000; Schlosberg, 2004). La justicia distributiva o socioeconómica se refiere a la distribución justa y equitativa de «bienes» y «males» ambientales en la sociedad. La justicia procesal y de representación se refiere a la igualdad de acceso y tratamiento por parte de las instituciones formales de derecho y Estado, o por parte de sistemas de derecho local y consuetudinario. ¿Se les da a los demandantes el debido proceso? ¿Son tratados justamente por «el sistema»? Seguramente estas son condiciones necesarias, pero están lejos de ser suficientes para lograr la justicia social, por lo que son necesarias otras formas de justicia. La justicia como «reconocimiento» o «derecho a tener derechos» («justicia cultural») considera la necesidad de que las culturas impotentes, socialmente marginadas y no dominantes sean reconocidas legítimamente como poseedores de una posición política, social y cultural válida, y para que valores alternativos, normas, repertorios de derechos, formas de organización y sistemas de reglas sean considerados legítimos. El reconocimiento, en este sentido, es una condición previa para otras formas de justicia (cf. Boelens, 2009).

En el contexto de Flint, podemos ver cada una de estas formas de (in) justicia en juego. El envenenamiento por plomo no está distribuido de manera uniforme en Flint y afecta de modo diferente a las comunidades afroamericanas y de bajos ingresos en mayor medida que a los barrios más ricos y más blancos. En escalas espaciales y sociales más amplias, los patrones de justicia ambiental se asignan a las geografías del desarrollo capitalista desigual, a nivel local, regional, nacional y mundial. A los residentes de Flint también se les ha negado la justicia representativa y procesal, ya que los funcionarios

estatales —en particular el gobernador de Michigan y el Departamento de Calidad Ambiental (DEQ, por sus siglas en inglés)— dejaron pasar meses ignorando o desestimando sus reclamaciones y las de los investigadores no alineados, mientras prolongaban la exposición al plomo de niños y ancianos de Flint. Aunque una sentencia judicial acabó obligando al estado de Michigan y a la ciudad de Flint a gastar 87 millones de dólares para mejorar la infraestructura de agua en la ciudad, esta decisión se tomó tres años después de la decisión inicial de extraer agua del río Flint, y pasarán varios años más antes de que las tuberías de agua de Flint sean reemplazadas por completo. Finalmente, los residentes de Flint lucharon para que sus reclamos fueran reconocidos como legítimos. Los funcionarios del estado de Michigan trataron, inicialmente, las quejas sobre la calidad del agua como poco más que una molestia, como cuando los habitantes los enfrentaron en las reuniones comunitarias con jarras de agua turbia del grifo. Los funcionarios del DEQ señalaron, cruelmente, que las leyes ambientales no les obligaban a regular las cualidades estéticas del agua. Se esperaba un agua de color marrón, señalaron, porque Flint tiene una infraestructura envejecida y un río contaminado (Davidson, 2016). En primer lugar, nunca cuestionaron por qué se permitió que el río se contaminara tanto, ni consideraron el hecho de que Flint no es más antigua que muchas ciudades de Michigan que disfrutaban de sistemas de agua mucho mejores. La diferencia obvia no se mencionó, pero se entendió ampliamente: Flint es una ciudad de bajos ingresos, en gran parte afroamericana y, por lo tanto, se considera que no merece el reconocimiento total o la responsabilidad estatal.

Por muy útiles que sean los conceptos de justicia distributiva, representativa y cultural, haríamos bien en ampliar nuestra comprensión de la justicia para incluir la noción de «capacidad» de Sen (2001). Con esto se refiere a la capacidad de un individuo para lograr ciertas necesidades básicas en la sociedad, mediadas por marcos institucionales como la ley, los derechos y las normas sociales. Un enfoque de justicia basado en las capacidades enfatiza las libertades positivas —el derecho, la habilidad o la capacidad de hacer o lograr algo— en contraposición a las libertades negativas, o la libertad de una restricción externa. Sen sostiene que los gobiernos deben medirse en función de las capacidades reales de sus ciudadanos —sus libertades para lograr los fines deseados— en lugar de los derechos formales idealizados que se les otorgan legalmente. Desde este punto de vista, la justicia maximiza el potencial humano de cada uno, al satisfacer las necesidades materiales básicas (agua, alimentos, vivienda) y las instituciones sociales necesarias para lograrlas. Como tal, el suministro de agua y otras necesidades básicas es un medio para lograr

un fin, no el fin en sí mismo (Bakker, 2010). Esto, para Sen, es la esencia del desarrollo: la libertad de realizar las propias capacidades infiere otros derechos y no puede considerarse aisladamente de los arreglos institucionales o de las infraestructuras hidráulicas, a través de las cuales se distribuye el agua (véanse también los capítulos de Roth *et al.* y Crow, en este volumen).

Los acuerdos institucionales de la gobernanza del agua llaman nuestra atención sobre cuestiones de derechos de agua y la relación entre derechos, justicia y equidad. Miroso y Harris (2012) distinguen entre diferentes usos del término «derechos» en relación con el agua. Según su punto de vista, el «derecho al agua» se refiere al reconocimiento legal y formal del derecho al agua de un individuo o grupo. Por ejemplo, la Constitución boliviana de 2009 reconoce el derecho de todos los ciudadanos bolivianos al servicio básico del agua (sin embargo, que esto se cumpla en la práctica, es otro tema). Esta interpretación es distinta del «derecho humano al agua», que se refiere al derecho general de todas las personas al agua suficiente para satisfacer las necesidades básicas y la dignidad humana. Este ha sido un grito de guerra popular para los activistas del agua en todo el mundo. Finalmente, Miroso y Harris definen los «derechos de agua» como el derecho individualizado a una cantidad de agua limitada y claramente definida, y directamente conectada con la propiedad. En la medida en que los derechos de agua, en este sentido estricto, constituyen una forma de propiedad, y la propiedad conlleva el derecho a excluir a otros, es importante señalar que los derechos de agua específicos para algunos pueden, de hecho, negar el agua a otros. Este es especialmente el caso de las poblaciones marginadas y vulnerables, como lo ha demostrado históricamente el principio denominado *First in Time, First in Right* ('primero en tiempo, primero en derecho'), que caracteriza la ley del agua en el oeste de América del Norte (Hicks, 2011; Wilkinson, 2011; véase el capítulo de Bakker *et al.*, en este volumen).

Más allá de las conceptualizaciones tan limitadas del «derecho al agua», el «derecho humano al agua» y los «derechos de agua», que básicamente se refieren al acceso legítimo a un determinado volumen de agua (en términos de cantidad, calidad, duración, etc.), sugerimos una comprensión alternativa de los «derechos de agua» como implicando y entrelazando los dominios de distribución, participación y reconocimiento. Los derechos de agua son, necesariamente, entidades de varios niveles (véase, por ejemplo, Benda-Beckmann y Benda-Beckmann, 2000; Roth *et al.*, 2015; Zwarteveen y Boelens, 2014). Los derechos de agua son demandas históricas, contextuales y culturales específicas para acceder y utilizar (parte de) un flujo de agua, y unirse a (esferas particulares de) la operación de control del agua y la toma de

decisiones, mientras incluyen ciertas restricciones, obligaciones y sanciones que son adjuntas a esta autorización. En este sentido, los derechos de agua se definen e integran en contextos ecológicos, políticos y culturales particulares. Esto es muy diferente de las definiciones convencionales de los derechos de agua centradas en el Estado (por ejemplo, concesiones), o que tienen una visión normativa (lo que los derechos de agua «reales» «deberían ser»). También es diferente de los derechos de agua supuestamente «claros y exigibles» que se presentan como herramientas y condiciones para instalar mercados de agua. Los recientes derechos de agua estatales, y basados en el mercado, requieren uniformidad y universalidad. Por el contrario, argumentamos que los derechos de agua, localmente definidos por el Estado o el mercado, nunca son políticamente neutrales: «Los derechos de agua materializan y dan forma las relaciones sociales y de poder (porque organizan la inclusión y la exclusión), y están configurados por la forma en que el poder está organizado, social y culturalmente, en la práctica de la gobernanza del agua» (Boelens, 2015, pp. 5-6).

Por razones similares, se justifica la precaución. A diferencia de la noción que hemos esbozado, anteriormente, la concepción liberal de los derechos, como atomística e individualizada, está subsumida dentro de la lógica del capital (Harvey, 2008). Por ejemplo, como ha señalado Bakker (2007, 2010), aceptar el derecho humano al agua no excluye su privatización, comercialización o mercantilización. En su forma liberal e individualizada, el derecho humano al agua contradice las visiones de los derechos colectivos al agua y otros recursos. De hecho, las instituciones financieras internacionales han utilizado el derecho humano al agua como justificación para privatizar y comercializar el servicio de agua, bajo el supuesto de que los pobres pueden acceder al agua de la manera más eficiente a través de mecanismos basados en el mercado. El hecho de que el agua se considere o no un derecho humano tiene, entonces, poca relación con los arreglos institucionales, a través de los cuales se distribuye el agua. Debe reconocerse, sin embargo, que el discurso y la política del «derecho humano al agua» tienen un potente significado simbólico (Bakker, 2010; Miroso y Harris, 2012; véase el capítulo de Van den Berge *et al.*, en este volumen).

En su crítica de los debates sobre el «derecho humano al agua», Bakker (2007) sugiere que ver el agua potable como un bien común, en lugar de una mercancía, cambia tanto los términos del debate como las posibilidades de lograr la equidad en la gobernanza del agua. Para quienes consideran que el agua es un bien colectivo, el agua debe verse en su contexto social (Bakker, 2010). En términos de Sen, el subsidio cruzado de los servicios de agua po-

table y saneamiento para los pobres ayudaría a garantizar sus capacidades, un fin cuyo logro seguramente se vería favorecido por la designación táctica del acceso al agua potable como un derecho humano (Bakker, 2010; Miroso y Harris, 2012). En contraste con los derechos de agua individualizados, como una forma de propiedad privada excluyente, el derecho humano al agua reconoce el carácter fundamentalmente universal del agua. Estos conceptos son profundamente opuestos entre sí. Además, sostenemos que, aunque tener acceso al agua potable es una necesidad universal, los privilegios de control del agua que conllevan los derechos sobre el agua (agua potable, riego u otros usos) no son universales, sino que dependen del contexto y la cultura. Estas interpretaciones ponen de manifiesto el potencial político de las reivindicaciones de derechos. Como señala Mitchell (2003, p. 25, énfasis en el original), «los derechos establecen un ideal importante, con respecto al cual se debe medir el comportamiento del Estado, el capital y otros actores poderosos —y responsabilizarse». En este sentido, el ideal de los derechos, cualesquiera que sean sus defectos, es un ideal político: «a la vez un medio para organizar el poder, un medio para disputar el poder y un medio para adjudicar el poder» (ibíd., p. 22). Para los habitantes de Flint, por tanto, el concepto de derechos —su derecho al agua y sus derechos como ciudadanos— representa un potente ideal para exigir responsabilidades al Estado, para impugnar su autoridad y para movilizar la resistencia.

Estructura de la Parte I

Los capítulos de la Parte I examinan cuestiones relativas a la distribución del agua y su (re)politización. Lo hacen a través de una variedad de casos empíricos, basándose en una multiplicidad de marcos conceptuales. Después de este ensayo introductorio, el Capítulo 2 («La gobernanza del agua como una cuestión de justicia: política, derechos y representación»), de Dik Roth, Margreet Zwarteveen, K. J. Joy y Seema Kulkarni, proponen una reconceptualización de los asuntos hídricos contemporáneos como problemas de justicia, que tienen que ver fundamentalmente con la distribución del agua, el reconocimiento de las demandas y la participación política. Basándose en datos empíricos de la India, los autores abogan por una repolitización activa del servicio y de la distribución del agua, haciendo explícitos los supuestos distributivos de la gobernanza del agua. Estos supuestos subyacentes suelen quedar ocultos, con demasiada frecuencia, por los enfoques dominantes de la gobernanza del agua, que están profundamente comprometidos con las soluciones técnicas

apolíticas y las nociones universalizadas de los mecanismos de distribución del agua basados en el mercado. Los autores argumentan, además, que los reclamos por la justicia hídrica deben basarse en una sólida comprensión de las características específicas del agua como recurso, así como de las relaciones y normas sociales particulares que conforman su acceso y control.

Le sigue el Capítulo 3 («El acaparamiento del agua: prácticas de disputa y apropiación de recursos hídricos en el contexto de la expansión del capitalismo mundial»), de Gert Jan Veldwisch, Jennifer Franco y Lyla Mehta, que examina la relación entre el acaparamiento de tierras y la justicia hídrica. Los autores señalan que la naturaleza fluida del agua y la complejidad hidrológica suelen ocultar las formas en que se produce el acaparamiento del agua. Las propiedades materiales fluidas del agua interactúan con la naturaleza «escurridiza» del acaparamiento, como las relaciones de poder desiguales, las jurisdicciones administrativas poco claras y la negociación fragmentada. Además, como señalan los autores, el acaparamiento de agua suele producirse en contextos sociales y políticos marcados por el plurilegalismo y las diversas formas de conocimiento del agua. Como demuestran los autores, las relaciones de poder desiguales involucradas en la gobernanza global han aumentado las incertidumbres en el ámbito local, convirtiendo las complejidades locales en mecanismos de exclusión de los pueblos pobres y marginados.

En el Capítulo 4 («Análisis político despolitizado: cómo los marcos de análisis predominantes restan equidad en la gobernanza del agua»), los autores Andrea K. Gerlak y Helen Ingram examinan las formas en que se representa y analiza la gobernanza del agua en el campo académico de las políticas públicas. La política pública se estableció, a mediados del siglo xx, como un campo académico para promover una mejor formulación de políticas por parte de los gobiernos democráticos, y debe estar atenta a la distribución desigual del poder político y del acceso a la toma de decisiones relacionadas con el agua. Sin embargo, como comprueban los autores, la mayoría de los marcos de políticas públicas eluden, en gran medida, las cuestiones de equidad y la participación en la gobernanza del agua. Si bien algunos marcos bien establecidos enfatizan las tomas de decisiones descentralizada y de base, no explican cómo deben estar representadas las minorías y los pobres, que tienen poca voz a nivel local. Además, como muestra el capítulo, aunque los enfoques discursivos del análisis de políticas reconozcan la equidad y las diferencias en el acceso entre las distintas poblaciones, no ofrecen, en gran medida, soluciones políticas viables.

Finalmente, el Capítulo 5 («Injusticia hídrica y saneamiento urbano: marco analítico»), de Ben Crow, analiza los temas de (in)justicia urbana en

el hemisferio sur. Los sistemas de agua urbanos rara vez cuentan con marcos institucionales plurales o tradicionales apropiados para orientar la distribución del agua, y los hogares pobres suelen tener relaciones desiguales e injustas con las instituciones municipales. Las injusticias relacionadas con el agua están, particularmente, extendidas en los asentamientos informales y otras zonas residenciales de bajos ingresos, que comúnmente están excluidas de los servicios urbanos básicos. El acceso al agua y al alcantarillado en los hogares forma parte de una serie de capacidades necesarias para la vida y los medios de vida en la ciudad, junto con el acceso al saneamiento, la recolección de basura, la electricidad y las conexiones digitales.

Referencias bibliográficas

BAKKER, K. (2007). The «commons» versus the «commodity»: Alter-globalization, antiprivatization and the human right to water in the global South. *Antipode*, 39, 430-455.

BAKKER, K. (2010). *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.

BENDA-BECKMANN, F. VON y BENDA-BECKMANN, K. VON (2000). Gender and the multiple contingencies of water rights in Nepal. En R. Pradhan, F. von Benda-Beckmann, y K. von Benda-Beckmann (Eds.), *Water, Land and Law*. Kathmandu: FREEDeAL.

BOELENS, R. (2009). The politics of disciplining water rights. *Development and Change*, 40, 307-331.

BOELENS, R. (2015). *Water, Power and Identity. The Cultural Politics of Water in the Andes*. Londres y Washington, DC: Routledge/Earthscan.

BOSMAN, J. (2017, 27 de marzo). Michigan allots \$87 million to replace Flint's tainted water pipes. *The New York Times*, www.nytimes.com/2017/03/27/us/flint-water-lead-pipes.html.

BULLARD, R. D. (1990). *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder: Westview Press.

CLARK, A. (2014, 3 de julio). Going without water in Detroit. *The New York Times*, www.nytimes.com/2014/07/04/opinion/going-without-water-in-detroit.html.

DAVIDSON, A. (2016, 22 de enero). The contempt that poisoned Flint's water. *The New Yorker*, www.newyorker.com/news/amy-davidson/the-contempt-that-poisoned-flints-water.

FRASER, N. (2000, mayo-junio). Rethinking Recognition. *New Left Review*. 107-120.

GREVATT, M. (2016, 19 de enero). Flint demands water justice. *International Action Center*, <http://iacenter.org/environment/flint012016/>.

HARVEY, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 23-40.

HICKS, G. (2011). Acequias of the south-western US in tension with state water law. En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres: Routledge, pp. 223-234.

HOLIFIELD, R. (2015). Environmental justice and political ecology. En T. Perreault, G. Bridge y J. McCarthy (Eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology*, Londres: Routledge, pp. 585-597.

MIROSA, O. y Harris, L. M. (2012). Human right to water: Contemporary challenges and contours of a global debate. *Antipode*, 44, 932-949.

MITCHELL, D. (2003). *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. Nueva York: Guilford.

OSNOS, E. (2016, 20 de enero). The crisis in Flint goes deeper than the water. *The New Yorker*, www.newyorker.com/news/news-desk/the-crisis-in-flint-goes-deeper-than-the-water.

PERREAULT, T., WRAIGHT, S., y PERREAULT, M. (2012). Environmental justice in the Onondaga Lake waterscape, Nueva York. *Water Alternatives*, 5, 485-506.

PULIDO, L. (2000). Rethinking environmental racism: White privilege and urban development in southern California. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(1), 12-40.

PULIDO, L. (2015). Geographies of race and ethnicity I: White supremacy vs. white privilege in environmental racism research. *Progress in Human Geography*, 39(6), 809-817.

ROTH, D., BOELEN, R., y ZWARTVEEN, M. (2015). Property, legal pluralism, and water rights: The critical analysis of water governance and the politics of recognizing «local» rights. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(3), 456-475.⁴²

SCHLOSBERG, D. (2004). Reconceiving environmental justice: Global movements and political theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517-540.

SEN, A. (2001). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred Knopf.

WARIKOO, N. (2017). 200 clergy members protest hike in Detroit water and drainage fees. *Detroit Free Press*, February 28, www.freep.com/story/news/local/michigan/detroit/2017/02/28/200-clergy-members-protest-hike-detroit-water-and-drainage-fees/98528480/.

WELBURN, J., y SEAMSTER, L. (2016, 9 de enero). How a racist system has poisoned the water in Flint, Mich. *The Root*, www.theroot.com/how-a-racist-system-has-poisoned-the-water-in-flint-mi-1790853824.

WILKINSON, C. (2011). Indian water rights in conflict with state water rights: The case of the Pyramid Lake Piute tribe in Nevada, U. S. En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*, Londres: Routledge, pp. 213-222.

ZWARTEVEEN, M., y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

CAPÍTULO 2

LA GOBERNANZA DEL AGUA COMO UNA CUESTIÓN DE JUSTICIA Política, derechos y representación

DIK ROTH, MARGREET ZWARTVEEN, K. J. JOY Y SEEMA KULKARNI

2.1. Introducción

Los discursos políticos —en el centro de la gobernanza del agua—, rara vez son explícitos sobre los supuestos y las consecuencias distributivas que subyacen a las políticas, tecnologías e instituciones del agua. Estos abordan los problemas del agua como problemas naturales que nos afectan a todos, mientras que las soluciones propuestas se «técnicifican» (Li, 2007), o dejan la distribución en manos de mercados anónimos. Esto hace difícil, si no imposible, el reconocimiento de que la gobernanza del agua tiene que ver con la justicia. Por lo tanto, este capítulo muestra cómo hacer visibles los problemas de la justicia hídrica depende, en gran medida, de la definición de la gobernanza del agua a través de la distribución y los derechos sobre el agua (véase también Zwarteveen, 2015). Para ello, se debe comenzar por reconocer y desentrañar el modo en que los procesos de cambio socioambientales que conllevan las intervenciones de agua (que involucran instituciones, tecnologías y mercados) alteran las reservas, los flujos, la cantidad y la calidad de agua existentes, y crean nuevos patrones y mecanismos de acceso, establecen nuevos derechos y formas de inclusión/exclusión, y, por tanto, nuevas constelaciones de ganadores y perdedores (Swyngedouw y Heynen, 2003). La disputa y el conflicto son intrínsecos a tales cambios, por lo que la «organización racional del conflicto» (véase Mollinga, 2008) es esencial para los enfoques de gobernanza del agua que toman en serio la justicia. El debate y el desacuerdo pueden referirse al control físico directo sobre los recursos

hídricos, a las normas y leyes que rigen la asignación, uso y gestión del agua, a la autoridad y el poder para definir, decidir y hacer cumplir tales normas, o a los discursos y los conocimientos utilizados para enmarcar o dar sentido a las relaciones entre la sociedad y el agua (Boelens y Zwarteveen, 2005; Zwarteveen *et al.*, 2005).

Para entender la gobernanza del agua, en términos de justicia, reconocemos que muchas reformas actuales de gobernanza del agua son parte de una transformación capitalista más amplia dentro de la globalización. El lenguaje y la lógica de la gobernanza del agua están tan profundamente imbuidos con el neoliberalismo que se ha vuelto difícil verlos y reconocerlos como parte de una ideología o creencia, en lugar de un hecho o necesidad (natural o económica) (véase Achterhuis *et al.*, 2010; Ahlers y Zwarteveen, 2009; Boelens y Zwarteveen, 2005). La siguiente sección muestra cómo el rápido crecimiento económico de la India se debe, en parte, a una capitalización de la naturaleza igualmente rápida (aunque no nueva ni reciente), que asigna cada vez más los recursos hídricos a usos supuestamente más productivos (industrias y empresas privadas), a expensas de usuarios supuestamente menos productivos, incluidos los pequeños agricultores o los pobres de las zonas urbanas. El Estado ha apoyado y facilitado activamente estas acciones, reformando la ley del agua para estandarizar y privatizar los derechos del agua (Cullet *et al.*, 2010a).

Después de un rápido esbozo del contexto de la India, se hace un enfoque de Odisha y Maharashtra. El resto del capítulo analiza las implicaciones de estos dos elementos fundamentales (el papel central de la distribución y el reconocimiento de que el agua es parte de la transformación capitalista general) para desentrañar y entender conceptualmente la gobernanza del agua en términos de (in)justicia. Sobre la base de un amplio marco de derechos¹ y acceso al agua, se sugiere repolitizar los debates sobre el agua como un primer paso necesario hacia una discusión más explícita de la justicia (Sección 3). Se mantiene la propuesta de una conceptualización de la justicia

-
1. Nos enfocamos en los derechos del agua como un conjunto de derechos y obligaciones con respecto al agua y los recursos relacionados (tierra, infraestructura, etc.), que se desarrollan e integran en un contexto hidrosocial específico y en otros contextos, y se apoyan en una institución social localmente legítima. El discurso del agua en la India utiliza «el derecho al agua» en lugar de «derechos sobre el agua» (que está asociado con la comerciabilidad). Como se explica a continuación, este es un tema en un contexto muy específico. Veremos cómo se integran y expresan los derechos, cómo interactúan y «trabajan» (determinando el acceso de las personas al agua, la seguridad y los derechos al agua) en la vida real, tanto en localidades específicas (por ejemplo, rurales/urbanas) o en escalas (por ejemplo, urbanas/periurbanas; urbanas/rurales).

hídrica que combine una ontología particular del agua con ideas de enfoques más amplios de justicia ambiental. Una pregunta central aquí es, ¿cómo conciliar (el reconocimiento de) el carácter intrínsecamente local de todas las definiciones de justicia, con el deseo de contar con marcos normativos más universales y globales? El capítulo termina con una breve conclusión.

2.2. Reasignaciones de agua en la India como formas de acumulación de recursos

En la India siempre ha habido desigualdades, inequidades e injusticias hídricas, con enormes diferencias entre los ricos y pobres en el agua, a través de todas las divisiones de clase, casta, género y región, y entre ciudades y áreas rurales. De hecho, la clase, la casta, el género, la tribu y la etnicidad son y siempre han sido la base de las relaciones jerárquicas del poder social que también codeterminan el acceso al agua, mapeadas en la disponibilidad de agua espacial y local, lo que hace que para unos sea más fácil acceder y controlar el agua que para otros (Joy y Paranjape, 2004). En el caso del riego, este se ha producido, por ejemplo, a través de una concentración regional de instalaciones específica de riego (a menudo construidas con fondos públicos), con vastas zonas sin acceso al riego. Los 170 distritos más marginados del país practican la agricultura de secano (Gobierno de la India, 2008); el riego codetermina de manera crucial la prosperidad de una región (junto con la educación y la alfabetización), (véase Bandyopadhyay, 2011). Sin embargo, las inequidades hídricas de larga data están empeorando, y las nuevas están emergiendo rápidamente. Desde la década de 1990, el desarrollo debido al aumento de la industrialización y urbanización, impulsado por las reformas económicas (liberalización, privatización y globalización), ha logrado tasas de rápido crecimiento económico en la India (del 10 al 11 % anual). Existe una clase media en auge, que incrementa la demanda de alimentos, productos de consumo y servicios. La agricultura, que antes era el pilar de la economía, ahora contribuye solo con el 25 % del PIB (producto interno bruto) nacional, mientras que el 75 % de la población depende de ella.

Las afirmaciones oficiales, de que este crecimiento reduce la pobreza en general y aumenta la riqueza, son cada vez más rebatidas por las estadísticas que desglosan los promedios, demostrando que existen grandes categorías en desarrollo en la población india, especialmente en las áreas rurales, apartadas del crecimiento económico (Aiyer, 2007). Por el contrario, el impresionante crecimiento en algunas regiones y sectores es paralelo, pero, a veces,

resulta en el estancamiento de otras. Las mayores desigualdades se derivan por aquellas relacionadas con el agua y las determinan. Las (re)asignaciones de agua de la agricultura a la industria y las ciudades, por ejemplo, dejan algunas áreas con menos agua, lo que ha incrementado los conflictos relacionados con el líquido elemento en la última década (Joy *et al.*, 2008). Casi todas las represas y embalses construidos originalmente para el riego, ahora también se usan para satisfacer las demandas urbano-industriales, para consternación de los agricultores. El caso de la presa Hirakud en Odisha es un buen ejemplo: frente a la disminución del suministro de agua, los agricultores se oponen activamente al desvío del agua de la presa para la industria (Choudhury *et al.*, 2012).

Los cambios en el patrón de cultivo —con frecuencia, desde cultivos de subsistencia y cultivos alimenticios hasta cultivos de exportación más rentables e intensivos en agua—, o la conversión del agua pública a privada, con una mayor dependencia de las aguas subterráneas, son más difíciles de rastrear, pero aun así se excluyen del acceso y beneficio del agua y de los ingresos relacionados con el agua. Un ejemplo sorprendente de estas nuevas injusticias hídricas es el cultivo de caña de azúcar que coexiste con una grave sequía en Maharashtra. Un estudio reciente de los sistemas de riego de Waghda y Kukdi, en el mismo estado, muestra que solo entre el 10 y el 20 % de la red de infraestructura del canal original está siendo irrigada, a pesar de que el uso de agua por hectárea excede los derechos formales, lo que significa que la mayoría de las irrigaciones ya utilizan agua subterránea de pozos recargados por agua del canal. Solo los agricultores con derechos sobre la tierra, que pueden invertir en pozos y bombas, tienen la posibilidad de acceder a esta agua, lo que menoscava los objetivos de equidad que originalmente guiaban la inversión pública en los sistemas de riego de superficie. Chennai está pasando de abastecerse con agua pública por tuberías al agua subterránea privada, donde las tuberías de suministro de agua potable con fugas recargan los acuíferos que solo las personas con pozos privados costosos pueden aprovechar (Srinivasan y Kulkarni, 2014).

Los cambios económicos y tecnológicos reflejan cambios en la tenencia (del agua y la tierra) y en las relaciones laborales, todas profundamente moldeadas por las castas y las clases de género existentes. Las mujeres de castas bajas y hogares pobres están peor posicionadas para lograr una distribución justa (de agua o beneficios e ingresos relacionados con el agua) o para proteger sus medios de vida, ya que generalmente no tienen derechos sobre la tierra y, por lo tanto, no tienen derechos sobre el agua, así como también están excluidas de la membresía en asociaciones de usuarios del agua (SOPPECOM,

2008, 2010). Los datos recientes de la National Sample Survey Office (NSSO) revelan que el 40 % de todos los hogares en la India no tiene tierras (NSSO 59th round), mientras que el Censo Agrícola muestra que solo el 12 % de todas las mujeres son terratenientes operacionales (Censo Agrícola, 2010-2011). Esto moldea las relaciones de acceso, por ejemplo, en el distrito de Ahmednagar de Maharashtra con escasez de agua y mano de obra: los hogares de castas superiores proporcionan agua para uso doméstico a los hogares *dalit*,² a cambio de mano de obra agrícola (SOPPECOM, 2010), exacerbando las dependencias y desigualdades existentes. Otro ejemplo: en Nasik, el distrito de exportación de uva de Maharashtra, el cambio a la producción comercial ha aumentado el trabajo de las mujeres en las granjas familiares, sin que se reduzca su carga de trabajo doméstica ni ejerzan control alguno sobre los frutos de su trabajo. Las recientes sequías en Marathwada afectaron especialmente la vida de las niñas pobres, lo que las mantuvo en casa, dejando de asistir a la escuela para ayudar a recolectar agua (SOPPECOM, 2010). En general, las mujeres y niñas pobres y de baja casta tienen que caminar cada vez más lejos para ir a buscar agua. Esto reduce sus opciones de subsistencia, lo que las hace vulnerables a todo tipo de explotación, especialmente por parte de los prestamistas e instituciones de microcrédito, que cobran tasas de interés cada vez más altas. Las mujeres pobres (y algunos hombres) no utilizan estos microcréditos para inversiones productivas sino para sobrevivir, arriesgándose a un endeudamiento, miseria y desesperación, lo que lleva a muchos al borde del suicidio (Kulkarni, 2016).

Todos estos ejemplos de injusticias hídricas subrayan la importancia de no aceptar las reasignaciones contemporáneas como un resultado positivo o una condición necesaria para un proceso evolutivo o inevitable de crecimiento o progreso demográfico y económico. En cambio, el cuestionamiento explícito del modelo de crecimiento, que justifica o provoca tales reasignaciones, debe formar parte de la teorización de la gobernabilidad del agua en términos de justicia. Las teorías que critican el crecimiento capitalista, como la capitalización de la naturaleza (O'Connor, 1994) y la acumulación por desposesión (Harvey, 2003), son pertinentes aquí. Si bien las reformas actuales en la gobernabilidad del agua y las reasignaciones en la India son ambiguas, confusas y están llenas de contradicciones, la clara concentración de los derechos sobre la tierra y el agua, por parte de cada vez menos propietarios, ratifica la teorización de Harvey de que las reasignaciones de recursos contemporáneas forman los nuevos cercamientos de los bienes comunes», que

2. En la religión hindú, «Dalit» —también conocido como ‘intocables’— es la casta más baja.

libera la mano de obra y el agua a bajo costo. La superficie de regadío de las fincas de mayor tamaño, por ejemplo, se expande mucho más rápido que en las fincas pequeñas y marginales (Vaidyanathan, 2005), mientras que la concentración del uso de agua en áreas más pequeñas también revela el despojo (cf. Waghad y Kukdi). Queda por investigar más profundamente si esto alimenta nuevas formas de acumulación capitalista, y cómo lo hace, pero es evidente que considera el agua como una mercancía sujeta a «cálculo racional de producción e intercambio» (Baudrillard, 1981, p. 188, citado en O'Connor, 1994).

El papel crucial del Estado respalda y facilita esta reconceptualización del agua como una mercancía, puesto que, al enmendar las regulaciones, los marcos legales y las instituciones claramente favorecen, privilegian e incluso promueven la acumulación capitalista como crecimiento económico, progreso y desarrollo. El Estado también se apropia más activamente de los territorios rurales y los recursos hídricos para beneficiar a las ciudades y la industria, como cuando el Comité de Ministros de Maharashtra, con gran poder, transfirió 1500 millones de metros cúbicos de agua de riego (en 2003) para usos industriales y urbanos. Esta transferencia negó el agua a cerca de 300 000 ha de tierra, creando desdicha para miles de personas que dependían de esta tierra para su sustento (Prayas, 2010). La política de agua del Estado de Maharashtra, en ese mismo año, también revirtió activamente las prioridades de uso del agua; es así como hasta aproximadamente el año 2000, las políticas a nivel nacional y estatal daban prioridad al consumo de agua doméstica y potable, seguido del uso en la agricultura y la industria. La política del 2003 revirtió este orden, dando a la industria la segunda prioridad y a la agricultura la tercera prioridad. Sin embargo, la acción de la sociedad civil obligó al Gobierno de Maharashtra a restablecer la segunda prioridad para la agricultura.

Estas reasignaciones de agua son difíciles de identificar como obvias injusticias y despojos, porque no utilizan la coerción brutal o la fuerza y los métodos extraeconómicos. Sin embargo, el Estado indio moderno los justifica como bien público o como el único camino deseable hacia el desarrollo y el bienestar para todos, con frecuencia, inspirados por el pensamiento utópico neoliberal. Es así como Cullet *et al.* (2010b) concluyen que el papel prominente de las instituciones financieras internacionales en el sector del agua ha promovido fuertemente un paquete específico de medidas: la recuperación y eficiencia de costos, los derechos uniformes al agua, la reducción del papel del Estado y el aumento de los costos del suministro (Cullet *et al.*, 2010b) como elementos centrales de la agenda de reforma de la gobernabilidad del agua. Por lo tanto, no es una coincidencia que las reformas en Maharashtra —que no son otra que una serie de nuevas políticas y regulaciones para la

transferencia de agua y su comercialización—, utilizaran directamente un préstamo del Banco Mundial en el sector del riego. Estas nuevas políticas permiten que los derechos de agua sean parcialmente negociables, tanto para un uso particular como para diferentes usos, y reconocen solo los derechos de agua de uso productivo, negando así los usos domésticos del agua, y a los usuarios, todo tipo de seguridad legal del agua. Las reformas también otorgan beneficios y derechos al agua a los campesinos terratenientes —en proporción a la tierra que poseen—, excluyendo a las personas sin tierra de los sistemas de riego.³ En 2005, la Ley de Gestión de Sistemas de Riego de Maharashtra establecía que, si parte del área de servicio de una Asociación de Usuarios de Agua se destinan a la agricultura por contrato, los derechos de agua de la tierra también se asignan a los agricultores contratados (principalmente empresas). Todas estas reformas concentran activamente los beneficios y derechos del agua en aquellas personas consideradas productivas y económicamente eficientes, y despojan a cualquier otra que no cumpla con estos criterios (véase Cullet *et al.*, 2010a).

Las reformas hídricas, y el modelo de desarrollo en el que se basan, no están exentas de polémica. Además de los conflictos por las reasignaciones de las represas, los observadores y activistas de la sociedad civil han criticado, de manera más general, la idea de la asignación del agua (exclusivamente) según las fuerzas del mercado, o con base en criterios de productividad y eficiencia. Ellos sostienen que la asignación del agua debería basarse más bien en las necesidades, es decir, que el agua no (solo) es un recurso productivo y una mercancía, sino (también) un bien público. Considerar el derecho al agua como un derecho humano junto con otros derechos humanos (por ejemplo, a los alimentos y vivienda) es una parte importante de su contrapropuesta; esto quiere decir que es responsabilidad del Estado proporcionar a todos un mínimo social, independientemente de los derechos de propiedad. Los activistas y los grupos de la sociedad civil también abogan por volver a conceptualizar la priorización del uso del agua del sistema proporcional actual a uno secuencial: a menos que se exista una prioridad mayor, el agua no debe ser considerada como de menor prioridad. Esto garantizaría que las necesidades de agua para uso doméstico (beber, cocinar, lavar, higiene, saneamiento y ganadería), ecosistemas y medios de vida básicos sean primeramente satisfechas, antes de que el agua sea asignada a otros usos y necesidades (por ejemplo, energía hidroeléctrica, industrial, comercial, recreativa), que luego podría ser priorizada de manera proporcional.

3. Así es como se definen los beneficios y los derechos al agua en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Recursos Hídricos de Maharashtra, 2010.

Hay muchas más críticas creativas y compromisos con alternativas, como movilizaciones masivas en busca de una distribución equitativa, experiencias innovadoras en la gestión participativa del riego (PIM, por sus siglas en inglés), que abordan los problemas de equidad de género, sostenibilidad y democratización; movimientos de mujeres y *dalit* que luchan por los derechos sobre la tierra; luchas contra la privatización; organización de las partes interesadas y resolución de conflictos en torno a la contaminación del agua; y experiencias innovadoras de desarrollo de cuencas, todos ellos elementos de una petición más generalizada para hacer que la justicia se centre más en la gobernabilidad del agua.

2.3. Repolitización del agua

Los enfoques más conocidos para estudiar y resolver los problemas del agua, están orientados, frecuentemente, al sistema o a la intervención y al suministro (Lahiri Dutt y Wasson, 2008; Molden, 2007), priorizando la eficiencia sobre la equidad. Esto se puede explicar, en parte, a través de la trayectoria de la ingeniería y las ciencias naturales con gran experiencia en recursos hídricos, que se basan en el positivismo para justificar sus afirmaciones de verdad y autoridad. Esta invocación a la razón universal oculta las conexiones entre el poder y el conocimiento, y el hecho de que las intervenciones en materia de agua implican decisiones políticas sobre la asignación del agua y la distribución de los ingresos, costos y riesgos relacionados con el agua. De este modo, gran parte de los conocimientos técnicos sobre el agua hace que las redistribuciones y reasignaciones de agua de gran alcance parezcan naturales, inevitables o (científica y tecnológicamente) racionales (cf. Donahue y Johnston, 1998), a través de mecanismos combinados de tecnificación (renderizado técnico), naturalización y universalización.

Primero, al convertirse en técnicos, los problemas complejos y perjudiciales (Li, 2007) se enmarcan como áreas claramente definidas e investigables de un mundo conocible y controlable. Molle (2008) ilustra, por ejemplo, cómo el uso de “conceptos nirvana” técnicos, tales como la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), simplifica los problemas complejos en soluciones manejables. Al centrarse en cómo generar consenso (por ejemplo, enfoques de múltiples interesados), estos conceptos también dificultan el reconocimiento de los conflictos de intereses o de las jerarquías sociales existentes, lo que hace que sea más fácil para algunos que para otros obtener lo que desean. Un segundo mecanismo es la naturalización, por el cual los problemas de

distribución controvertidos se sustraen a las deliberaciones y debates públicos; es así como los problemas de inundación o sequía se presentan como problemas (esencialmente) *naturales*, en lugar de ser (también) problemas de distribución o relaciones sociales de poder. Mehta (2003), por ejemplo, ha demostrado cómo en la región de Kutch, en el árido oeste de la India, el tratamiento de la escasez de agua como un fenómeno esencialmente natural sirvió como metanarrativa para legitimar una gran represa políticamente disputada (el proyecto Sardar Sarovar Narmada). Los llamados a utilizar las cuencas hidrográficas como unidad de gestión natural del agua también pueden verse como una forma de naturalización (Warner *et al.*, 2008; véase también Bakker, 1999; Wester, 2008), así como las referencias a que el cambio climático es un fenómeno fundamentalmente natural. Un tercer mecanismo de despolitización es la universalización, que tiene un elemento de escala —que enmarca los problemas del agua como global o universal— y un elemento de definición —que considera el agua como similar en cualquier lugar, independientemente del contexto (Linton y Budds, 2014)—. Los llamados que se escuchan habitualmente para gobernar el agua a escala global (por ejemplo, Pahl-Wostl *et al.*, 2008) sugieren errónea y peligrosamente que los problemas del agua nos afectan a «todos» por igual, motivando que los contextos e historias sociales y ecológicos locales parezcan poco importantes (Donahue y Johnston, 1998; Lahiri Dutt y Wasson, 2008).

Por lo tanto, un primer paso importante para abordar efectivamente la justicia y la equidad en la gobernanza del agua es desafiar estos procesos de tecnificación, naturalización y universalización, para recuperar su carácter básicamente político. Esta es una propuesta que compartimos con muchos ecologistas políticos (véase Loftus, 2009; Mollinga, 2003; Mosse, 2003) y de manera más general con los teóricos políticos (por ejemplo, Mouffe, 1993, 2005). La repolitización del agua depende, significativamente, de la conciencia crítica de que los problemas del agua son esencialmente problemas de asignación y distribución (véase Boelens *et al.*, 2010; Roth *et al.*, 2005; Zwarteveen, 2015), y reconoce activamente el modo en que el agua es siempre natural y social. La repolitización desvela cómo marañas y combinaciones específicas de relaciones ambientales y sociopolíticas producen (re)distribuciones de agua. Esto requiere enfoques interdisciplinarios, que reconocen que las presiones sobre los recursos hídricos y la escasez resultante son el resultado de historias y prácticas específicas del uso de los recursos hídricos. La actividad humana y los factores biofísicos interactúan para configurar entornos dinámicos y continuamente controvertidos en la economía política del acceso y control sobre los recursos (Harvey, 1996; Swyngedouw, 1999, 2003). Se han propuesto términos

como «paisajes hídricos» (Baviskar, 2007) o el «ciclo hidrosocial» (Linton y Budds, 2014) para ayudar a esta comprensión, con el fin de reemplazar las definiciones de agua que lo reducen a sus propiedades económicas (como un recurso natural) o a sus características químicas o físicas, con el entendimiento de que el agua es natural y social (Baviskar, 2007; Swyngedouw, 1999; véase también Castree y Braun, 2001).

2.4. Teorizando la justicia del agua

2.4.1. *Justicia ambiental*

En los años ochenta, un ámbito particular de investigación y acción social se acuñó como «justicia ambiental» en los Estados Unidos (Holifield, 2001; Holifield *et al.*, 2009). Este trabajo inicial se refería, principalmente, a la distribución de cargas ambientales como la eliminación de desechos tóxicos, considerando la raza como el foco principal del análisis (Holifield *et al.*, 2009; Walker, 2009b). Se buscó el fundamento estadístico de los vínculos entre el espacio (proximidad), la desigualdad y la política de emplazamiento, que se supone que son deliberadamente discriminatorios (Schroeder *et al.*, 2008; Walker, 2009b). En consecuencia, la justicia ambiental intentó distribuir equitativamente tales «males» ambientales sin discriminación. Este sesgo hacia el lado distributivo de la justicia ambiental descuidó o teorizó pobremente otras dimensiones, principalmente, cuestiones de procedimiento como el reconocimiento y la participación (Schlosberg, 2004; véase Islar, 2012).

El concepto se trasladó a otras regiones y épocas, adquiriendo nuevos significados y conectándose con nuevos problemas, pluralizando gradualmente el análisis de la justicia ambiental entre la teoría y las prácticas sociales (Walker, 2009a; véase Olson y Sayer, 2009).⁴ Holifield (2001), por ejemplo, aboga por una comprensión contextual de la justicia ambiental, lo que permite, según el tiempo y lugar, definiciones específicas por parte de los diferentes actores que experimentan (in)justicias de todo tipo. El aumento gradual del campo de investigación-acción mejoró la comprensión y conceptualización de la compleja «geografía de las cargas/beneficios» (Schroeder *et al.*, 2008, p. 551), al prestar una mayor atención no solo a lo «malo» sino también a lo «bueno»

4. Williams y Mawdsley también enfatizan, en un análisis de la justicia ambiental para el Gobierno en la India, la importancia de «un examen detallado de las diferencias en el contexto en el que se encuentran las luchas por la justicia ambiental» (2006, p. 669).

(véase Holifield, 2001). Las preguntas más importantes de «¿quién gana y quién pierde?» se convirtieron en fundamentales en los debates de justicia ambiental; mientras los ecólogos y geógrafos políticos guiaban los recientes trabajos sobre los recursos hídricos. Para una definición operativa de justicia hídrica, Schlosberg (2004, p. 518) se inspira en autores como Fraser (2000, 2005, 2008). Schlosberg propone una «concepción trivalente de la justicia» (Schlosberg, 2004, p. 521),⁵ que complementa la distribución con las dimensiones de reconocimiento (por ejemplo, de identidades culturales específicas, derechos y prácticas) y participación (en la toma de decisiones). Según Schlosberg (2004, p. 528), la justicia «requiere no solo una comprensión de la distribución injusta y la falta de reconocimiento, sino también, y de manera significativa, de la forma en que ambos están vinculados en los procesos políticos y sociales».

Las conceptualizaciones de la justicia del agua deben tener en cuenta las dimensiones escalares y de lugar. Las características biofísicas del agua co-determinan cómo es o cómo puede ser recolectada, almacenada, utilizada y administrada, codeterminando, fundamentalmente, los patrones de acceso y control. Por ejemplo, la espacialidad y la escala son un problema entre las comunidades río arriba y río abajo en una cuenca: el comportamiento justo o injusto de las comunidades río arriba es fundamental en las negociaciones y la gobernanza del agua.⁶ Los conflictos y las disputas por el acceso al agua deben entenderse a lo largo del continuo espacial de la cuenca (véase por ejemplo, Joy *et al.*, 2008), donde los espacios y las escalas pueden manipularse políticamente para (re)distribuir y, por lo tanto, también para luchar por la justicia. Como concluye Walker, «las diferentes formas y escalas del espacio son... un recurso estratégico y así como los “diferentes grupos recurrirán a diferentes concepciones de justicia para reforzar su posición” (Harvey, 1996, p. 398), también diferentes grupos trabajarán con diferentes concepciones de la espacialidad sobre los temas que se plantean» (2009b, p. 630).

2.4.2. Vinculación de ideales globales con experiencias contextualizadas

Muchas teorías de la justicia adoptan enfoques universalistas trascendentes,

-
5. Una diferencia crucial entre teóricos liberales como Rawls y Miller, por un lado, y Young y Fraser, por el otro, es que los primeros, en su búsqueda liberal de justicia perfecta, asumen y subsumen el reconocimiento «dentro de las esferas distributivas o procesales de la justicia» (Schlosberg, 2004, p. 520).
 6. Para una discusión detallada de las asimetrías en cuencas hidrográficas y otros procesos de los ecosistemas, véase Lélé (2004) y Kerr *et al.* (2002).

sujetos a una idea de principio de que todos los seres humanos son iguales (Schlosberg, 2004; Sen, 2009), y que están en una sociedad imaginada «perfectamente justa». De hecho, «la mayoría de las teorías dominantes se centran en lo *que debería* ser la justicia» (Lauderdale, 1998, p. 5), en lugar de entender cómo las diversas personas experimentan y definen la justicia dentro de un contexto, historia y tiempo específicos, o sobre los *efectos* de definiciones particulares en la distribución de riqueza y autoridad de una sociedad. La teorización de la justicia de Amartya Sen es mucho más pragmática, pues él defiende la situación humana, las capacidades y el comportamiento en las condiciones de la vida real al definir y entender la justicia.⁷ Él subraya que los sentimientos de (in)justicia pueden tener una base plural, y estar fundamentados con diferentes razonamientos, como parte de una petición informada para teorizar y acercarse a la justicia sobre la base de la forma de reducir la injusticia y promover la justicia, y no a partir de nociones abstractas de justicia idealizada (véase también, Schlosberg, 2004).

Inspirados en Sen, preferimos no teorizar la justicia hídrica a partir de las concepciones normativas universales de lo que deberían ser los derechos (de distribución del agua) y cómo deberían relacionarse con las políticas y la gobernanza del agua.⁸ En su lugar, sugerimos comenzar con la diversidad empírica, la complejidad y la integración de los derechos, para analizar las relaciones entre las múltiples definiciones de los derechos y los marcos de gobernanza producidos a distintos niveles. Esta sugerencia reconoce que el agua trasciende los límites políticos, jurisdiccionales, administrativos y otros, y vincula escalas espaciales (y temporales) para crear «lugares» donde se valora, utiliza y se le da un significado de manera contextualizada y específica, como parte de cosmologías más grandes (Baviskar, 2007), y donde informa y está conformada por las relaciones sociales de poder (Lahiri Dutt y Wasson,

7. Véase también la crítica de Mouffe (1993) a la teoría de la justicia de Rawls. Mouffe señala que el enfoque de Rawls en los derechos individuales sobre el bien común conduce a una teoría en la que los derechos se definen antes del bien común. Mouffe, por el contrario, subraya que los derechos y la justicia solo pueden definirse a través de la participación política en una comunidad, lo que crea un sentido de los derechos y una concepción de la justicia. Por lo tanto, las cuestiones de justicia solo pueden plantearse a partir de comunidades específicas y sus historias, tradiciones, relaciones sociales y significados.

8. El agua suele ser clasificada preocupantemente, por ejemplo, como un «bien común» o un «recurso común». En primer lugar, en realidad, estas son, con frecuencia, declaraciones normativas sobre el estado de la propiedad que el agua debería tener a los ojos del usuario; en segundo lugar, dichas declaraciones se limitan al amplio nivel categórico de su estado de propiedad, y no están asociadas con las relaciones sociales reales, ni con las condiciones y prácticas de uso y control del agua.

2008; Sneddon *et al.*, 2002). Esto dificulta cualquier generalización sobre la propiedad del agua y explica por qué la gobernanza práctica del agua siempre está y debe estar integrada localmente (Boelens *et al.*, 2010; Mosse, 2003; Roth y Vincent, 2012). Cualquier discusión sobre la mejora de la justicia hídrica comienza con las realidades de la injusticia *como lo viven* los políticamente oprimidos, los culturalmente discriminados y los económicamente explotados.

Subrayar la necesidad ontológica y teórica de reconocer las múltiples conceptualizaciones de la justicia hídrica o la justicia ambiental no sanciona ni idealiza las formas de vida locales o tradicionales. Se pueden usar definiciones particulares (interpretaciones) de definiciones localizadas para propósitos estratégicos o populistas específicos, también en detrimento de otros (Holifield, 2001). No se puede presumir que los puntos de vista de los derechos y la justicia sean claros, no cuestionados y fijos (véase Olson y Sayer, 2009; Williams y Mawdsley, 2006). La comparación de las diferentes conceptualizaciones de la justicia producirá inconsistencias y fricciones que son reveladoras para un debate más amplio sobre lo que es justo. Esto también los vincula de manera útil a luchas sociales y políticas mayores sobre recursos, lugares e identidades (Walker, 2009b; véase también Castree, 2004; Schlosberg, 2004).

El énfasis en la experiencia, contexto y lugar no subestima la importancia de los discursos sobre derechos definidos a nivel mundial (derechos humanos, derechos indígenas; Castree, 2004; von Benda-Beckmann *et al.*, 2009) para hacer espacio en las agendas políticas con el fin de discutir la equidad del agua (o justicia). Sin embargo, a diferencia de lo que sugieren algunos defensores de un derecho humano global al agua, es importante no asumir simplemente los efectos positivos de ese derecho (Gleick, 2007) sobre las prácticas reales en el terreno de la distribución del agua y la toma de decisiones. Esto dependerá de cómo este nivel adicional de jurisdicción pluraliza e interactúa con las definiciones existentes de los derechos del agua. Hacer referencia a los derechos universales puede, de hecho, ayudar a fortalecer los reclamos de agua para aquellos cuyos derechos tienden a no ser escuchados. Puede proporcionar a los grupos marginados una herramienta adicional para cuestionar las asignaciones de agua injustas y exigir su parte justa (Athukorala y Rajepakse, 2012). Esta es también la razón por la que muchos grupos activistas y de la sociedad civil en la India luchan para que se reconozca el agua como un derecho humano y se la trate como un servicio básico para satisfacer las necesidades de subsistencia básica. Esperan que esto brinde protección legal y permita definir una garantía de agua mínima que debe entregarse a un costo razonable y confiable. Incluso sin una aplicación inmediata, muchos gru-

pos críticos esperan y piensan que la mera existencia de tal derecho puede presionar a los gobiernos para que reconozcan sus responsabilidades de convertir el derecho en beneficios tangibles.

Sin embargo, también existe el peligro de confiar demasiado en los marcos de derechos universales y globales para justificar las propias reivindicaciones. Estos pueden reforzar las creencias infundadas en las soluciones jurídicas formalizadas, «fetichizando la ley» (von Benda-Beckmann *et al.*, 2009). A fin de cuentas, ¿quién garantiza que la formulación de un derecho de este tipo lleve a que las personas pobres y desvinculadas logren un mejor acceso, y no a expensas de los derechos de agua existentes en, por ejemplo, las zonas rurales? Las definiciones de los derechos universales también pueden congelar la dinámica, los principios de asignación locales sobre la base de lugares flexibles, mediante su poder en los formatos y procedimientos legales, o hacer de la resolución de conflictos, relacionados con el agua, el privilegio profesional de expertos legales capacitados. Finalmente, la mayoría de los marcos universales de derechos de agua operan como derechos per cápita a una cantidad (y calidad) específica de agua, y no como paquetes de derechos y obligaciones socialmente integrados (véase F. y K. von Benda-Beckmann, 2003). Esta funcionalidad del agua es peligrosamente compatible con las agendas neoliberales de privatización y mercantilización. Es por eso que D'Souza (2008, p. 3) afirma que «esta promesa es teóricamente informada por el liberalismo y es conceptualmente problemática».

En resumen, aunque las demandas en favor del derecho humano al agua ahora se hayan convertido en la corriente principal (Bakker, 2010), sus posibles consecuencias, para los contenidos y las definiciones de los derechos al agua, con respecto al lugar, siguen siendo poco estudiadas y teorizadas (véase, por ejemplo, Khadka, 2010). Además, como ocurre con los derechos humanos en general, la cuestión de cómo traducir mejor o «vernacularizar» las definiciones de los derechos universales (Merry, 2006) para hacerlas socialmente aceptables y significativas en diversas sociedades de la vida real sigue sin respuesta. Merry, suspicaz a los discursos sobre derechos humanos como prácticas culturales que involucran «tecnologías para fijar la verdad en formas universales y legalistas» (Merry, 2006, p. 229), subraya, por lo tanto, que los enfoques deben considerarse legítimos a nivel local, así como por audiencias a otras escalas.

Por lo tanto, anclamos la teorización de la justicia hídrica a las experiencias cotidianas de justicia, pero no como una súplica para apoyar de manera acrítica cualquier reclamo por trato injusto. Lo que sí es importante es la aparición de formas más amplias de compromiso por la justicia social a través

de los límites de las luchas locales (Harvey, 1996, Schlosberg, 2004; también véase Castree, 2004; Sneddon y Fox, 2008a, b).⁹ Si bien la pluralidad es una condición política básica, para debatir y negociar socialmente los derechos (Mouffe, 1993), los puntos en común básicos en el lenguaje de justicia (Merry, 2006) que respetan la pluralidad, la diferencia y la contestación podrían dar a los movimientos de justicia más poder político. Por lo tanto, los enfoques deberían reconocer la especificidad, diversidad y diferencia, pero también permitir el surgimiento de un lenguaje de justicia compartido (Harvey, 1996; Walker, 2009b).

2.4.3. *¿Mérito individual o relaciones sociales de poder?*

Muchas teorizaciones de la justicia están basadas en nociones de libertad y elección que son profundamente utilitarias y liberales en sus supuestos de autonomía y racionalidad individuales (Lauderdale, 1998; Mouffe, 1993; Olson y Sayer, 2009; Sen, 2009; Walby, 2011), con frecuencia, a partir de nociones individuales de derechos (por ejemplo, la teoría de la justicia de Rawls). Preferimos la definición pragmática de la justicia por parte de Sen como contextual y relacional. Sin embargo, como también señala Walby (2011), el peligro en el pragmatismo de Sen es su compatibilidad con una variedad de agendas y propósitos, incluidos los (neo)liberales. Especialmente sus conceptos de elección, capacidades y funcionamiento coinciden con el énfasis neoliberal en la libertad individual (frente al control estatal) y los derechos a la propiedad privada (o títulos). Al enfatizar la libertad de los individuos para maximizar sus propios intereses, se corre el riesgo de reducir la equidad a una cuestión de mérito individual, atribuyendo las desigualdades económicas y de distribución más a las diferencias en el esfuerzo y al talento individuales que al funcionamiento del poder. Sen comienza su análisis partiendo del supuesto liberal de que todos los seres humanos, en esencia, son iguales y comparten una capacidad común de razonar. Esta suposición puede sugerir, erróneamente, que todas las personas, dadas las mismas posibilidades y capacidades, pueden competir y lo hacen en igualdad de condiciones y desvían la atención analítica de las inequidades históricas de la vida real y de las luchas sociales contemporáneas. Por lo tanto, preferimos una conceptualización relacional-contextual de la personalidad que sugiere que una perso-

9. Sneddon y Fox (2008a, b) muestran que este temor a que surjan innumerables conflictos locales y particularistas no siempre está justificado. Los autores muestran que, en el caso de las luchas contra las represas en Tailandia y Mozambique, tales «proyectos de creación de escala» trascienden las agendas locales y particularistas.

na siempre existe con respecto a las relaciones construidas en las que vive. Esto es más compatible con nuestro enfoque de la justicia tal como se vive, lo que permite la pluralidad y la integración. Se reconoce que el interés público —o «el bien común»—, siempre se negociará con frecuencia se cuestionará: nunca habrá ni podrá haber una concepción «final» de la justicia neutral, racionalmente derivada e incuestionable. La justicia, según Mouffe (1993, p. 53), es un «asunto no resuelto», que las comunidades políticas tienen que enfrentar para mantener su coherencia. Las formas de asociación política y participación colectiva en la esfera pública, y las formas de canalizar y organizar la disidencia, son una dimensión fundamental de la justicia en esta conceptualización.

2.5. Conclusiones

Tomando la India como escenario contextual, se ha abordado la justicia hídrica a partir de las características específicas del agua y las dimensiones de acceso y derechos de la gobernanza del agua. Los ejemplos de la India ilustran que la dinámica actual en la reasignación del agua trasciende las fronteras estatales y nacionales, en muchos aspectos. Son una dimensión intrínseca de los mercados globalizados para alimentos y biocombustibles; el acceso confiable y barato al agua impulsa las decisiones sobre dónde producir e invertir. Estos mercados siguen una agenda internacional de gobernanza del agua promovida activamente, que predica la asignación de agua a donde el rendimiento marginal sea más alto, favoreciendo los usos de agua «comercializables» y «apreciables» sobre aquellos con beneficios menos cuantificables. En la India, esto es particularmente más claro cuando el agua que se utilizaba para producir cultivos alimentarios o para usos domésticos fue reasignada a las industrias y empresas de exportación agrícola. La experiencia y las políticas sobre el agua elogian tales reasignaciones por razones de eficiencia, eficacia o productividad, pero ocultan las consecuencias desde el punto de vista de la equidad o justicia social. Los ejemplos de la India muestran que el acceso y control del agua se concentran cada vez más en unos pocos actores privilegiados, que son casi siempre aquellos que pueden pagar la tecnología para acceder a ella, en detrimento de muchos otros.

Exponer las dimensiones de la justicia hídrica en las políticas, intervenciones y experiencia actuales requiere, en primer lugar, repolitizar las políticas, el conocimiento y las intervenciones en materia de agua. La naturalización, tecnificación y universalización ocultan la naturaleza política de los análisis

y soluciones de los problemas del agua. Las valoraciones subyacentes de los recursos hídricos y las prioridades de asignación se vuelven implícitas, mientras que los procesos y mecanismos de apropiación y asignación de agua parecen inevitables. Es difícil preguntar cómo estos procesos influyen en los patrones de acceso y exclusión a lo largo de los ejes de las jerarquías de poder y la diferenciación social. Además, el énfasis de la política en soluciones basadas en el consenso crea presiones para ocultar en lugar de abrirse para debatir nuevas leyes y opciones de asignación de intervenciones.

Abordamos la justicia hídrica con una definición ontológica interdisciplinaria de agua, como coproducida por procesos sociales y naturales, denominados «paisajes hídricos». La justicia/injusticia en la distribución del agua no se puede evaluar desde una posición neutral, sino que requiere que las identificaciones y los compromisos sean explícitos. Los intentos creativos por desarrollar una base de conocimiento colectivo, según los dilemas o conflictos de distribución reales e identificación (o empatía) con aquellos que se sienten tratados injustamente, pueden alcanzar enfoques locales específicos para una mayor imparcialidad. Una vez que las doctrinas y discursos sobre derechos universales han sido globalmente definidas —al reconocer, por ejemplo, el agua como un derecho humano a nivel mundial—, pueden brindar un apoyo útil y muy necesario para las luchas por el agua localizadas. Sin embargo, no se pueden dar por asumidos los efectos positivos de tales proclamaciones globalizadas de derechos de agua, pues entenderlas o lograrlas requiere atención sobre cómo las normas y derechos globales interactúan e influyen en las definiciones y prácticas basadas en el lugar.

La pluralidad en las definiciones y concepciones de los derechos de agua, y en las experiencias de (in)justicia, proporciona un punto de partida útil y pragmático para las apreciaciones y discusiones basadas en el lugar sobre la justicia hídrica. Las teorizaciones críticas de la justicia (por ejemplo, Fraser, 2000, 2005) y la justicia ambiental (por ejemplo, Schlosberg, 2004; Walker, 2009b) muestran que tales discusiones van más allá de los temas de distribución, incluida la participación política y el reconocimiento. Considerar que los problemas de control del agua son básicamente políticos es, en nuestra opinión, una condición previa para enfatizar las dimensiones de la justicia de distribución, participación y reconocimiento. Tomar la existencia de la pluralidad como punto de partida no impone celebrar las definiciones locales de justicia, como han argumentado convincentemente Walker (2009a, b) y Olson y Sayer (2009), pero sí implica que ellas proporcionan el contexto en el cual se puede buscar el bien común.

Las evaluaciones de la justicia hídrica son siempre sensibles a la escala y al lugar, y la justicia en una escala a veces implica injusticia en la otra. Los casos de la India muestran claramente esto: se puede lograr más justicia dentro de las ciudades, por ejemplo, al tomar el agua de las zonas rurales. O se pueden lograr más ingresos económicos, cobrando a las industrias por el uso del agua, a costa de la inseguridad alimentaria y el hambre. La manipulación de las escalas y espacios puede ser un dominio importante en las luchas por justicia. Esta es una de las razones por las que advertimos contra los enfoques demasiado individualistas de la justicia hídrica, que se vinculan con las libertades o capacidades o riesgos individuales, reduciéndose a cuestiones de mérito. En cambio, sugerimos que la justicia siempre sea profundamente relacional; se trata de llegar a un acuerdo sobre cómo (los costos y beneficios del acceso) el agua es o debería ser compartida entre los diferentes actores, o entre las personas y el medio ambiente.

Referencias bibliográficas

- ACHTERHUIS, H., BOELENS, R., y ZWARTVEEN, M. (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. y ZWARTVEEN, M. (2009). The water question in feminism: Water control and gender inequities in a neo-liberal era. *Gender, Place & Culture*, 16(4), 409-426.
- AIYER, A. (2007). The allure of the transnational: Notes on some aspects of the political economy of water in India. *Cultural Anthropology*, 22(4), 640-658.
- ATHUKORALA, K., y RAJAPAKSA, R. (2012). Water rights and gender rights: The Sri Lanka experience. En: M. Z. Zwarteveen, S. Ahmed y S. R. Gautam (Eds.), *Diverting the Flow: Gender Equity and Water in South Asia*. New Delhi: Zubaan, pp. 137-160.
- BAKKER, K. (1999). The politics of hydropower: Developing the Mekong. *Political Geography*, 18(2), 209-232.
- BAKKER, K. (2010). *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- BANDYOPADHYAY, S. (2011). Rich states, poor states: Convergence and polarisation in India. *Scottish Journal of Political Economy*, 58(3), 414-436.
- BAVISKAR, A. (Ed.) (2007). *Waterscapes. The Cultural Politics of a Natural Resource*. Nueva Delhi: Orient Longman.

BENDA-BECKMANN, F. VON, y BENDA-BECKMANN, K. VON (2003). Water, human rights, and legal pluralism. *Water Nepal*, 9/10(1/2), 63-76.

BENDA-BECKMANN, F. VON, BENDA-BECKMANN, K. VON y GRIFFITHS, A. (Eds.) (2009). *Spatializing Law. An Anthropological Geography of Law in Society*. Farnham: Ashgate.

BOELENS, R. y ZWARTVEEN, M. (2005). Prices and politics in Andean water reforms. *Development and Change*, 36(4), 735-758.

BOELENS, R., GETCHES, D. y GUEVARA-GIL, A. (Eds.) (2010). *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*. Washington, DC: Earthscan.

CASTREE, N. (2004). Differential geographies: Place, indigenous rights and «local» resources. *Political Geography*, 23, 133-167.

CASTREE, N. y BROWN, B. (Eds.) (2001). *Social Nature: Theory, Practice, and Politics*. Oxford: Wiley-Blackwell.

CHOUHURY, P. R., SAHOO, B. C., SANDBHOR, J., PARANJAPPE, S., JOY, K. J. y VISPUTE, S. (2012). *Water Conflicts in Odisha. A Compendium of Case Studies*. – Forum for Policy Dialogue on Water Conflicts in India.

CULLET, P., GOWLLAND-GUALTIERI, A., MADHAV, R. y RAMANATHAN, U. (Eds.) (2010a). *Water Governance in Motion. Towards Socially and Environmentally Sustainable Water Laws*. Delhi: Foundation Books; Cambridge University Press India.

CULLET, P., GOWLLAND-GUALTIERI, A., MADHAV, R. y RAMANATHAN, U. (Eds.) (2010b). *Water Law for the Twenty-first Century: National and International Aspects of Water Law Reform in India*. Londres y Nueva York: Routledge.

DONAHUE, J. M. y JOHNSTON, B. R. (Eds.) (1998). *Water, Culture, and Power: Local Struggles in a Global Context*. Washington, DC: Island Press.

D'SOUZA, R. (2008). Liberal theory, human rights and water-justice: Back to square one? *Law, Social Justice and Global Development Journal* [online], 1, www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008_1/desouza.

FRASER, N. (2000). Rethinking recognition. *New Left Review*, 3, 107-120.

FRASER, N. (2005). Reframing justice in a globalizing world. *New Left Review*, 36, 69-88.

FRASER, N. (2008). *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Cambridge: Polity Press.

GLEICK, P. H. (2007). *The Right to Water*. Oakland, CA: Pacific Institute.

GOVERNMENT OF INDIA (2008). *From Hariyali to Neeranchal: Report of the Technical Committee on Watershed Programmes in India*. New Delhi: Department of Land Resources, Ministry of Rural Development.

HARVEY, D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Cambridge y Oxford: Blackwell Publishers.

- HARVEY, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford, NY: Oxford Press.
- HOLIFIELD, R. (2001). Defining environmental justice and environmental racism. *Urban Geography*, 22(1), 78-90.
- HOLIFIELD, R., PORTER, M. y WALKER, G. (2009). Spaces of environmental justice: Frameworks for critical engagement. *Antipode*, 41(4), 591-612.
- ISLAR, M. (2012). Struggles for recognition: Privatisation of water use rights of Turkish rivers. *Local Environment*, 17(3), 317-329.
- JOY, K. J. y PARANJAPPE, S. (2004). Watershed development review: issues and prospects. Bangalore: Centre for Inter-disciplinary Studies in Environment and Development (CISED), now part of ATREE.
- JOY, K. J., GUJJA, B., PARANJAPPE, S., GOUD, V. y VISPUTE, S. (Eds.) (2008). *Water Conflicts in India. A Million Revolts in the Making*. Nueva Delhi: Routledge.
- KERR, J. PANGARE, G. y PANGARE, V. L. (2002). *Watershed Development Projects in India: an Evaluation*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, Research Report n.º 127.
- KHADKA, A. K. (2010). The emergence of water as a «human right» on the world stage: Challenges and opportunities. *Water Resources Development*, 26(1), 37-49.
- KULKARNI, S. (2016). *Drought and debts: The plight of Bharat Mata in Marathwada*. <http://scroll.in/article/808302/drought-and-debts-the-plight-of-bharat-mata-in-marathwada>
- LAHIRI-DUTT, K., y WASSON, R. J. (Eds.) (2008). *Water First: Issues and Challenges for Nations and Communities in South Asia*. Nueva Delhi: Sage Publications.
- LAUDERDALE, P. (1998). Justice and equity: A critical perspective. En: R. Boelens y G. Davila (Eds.), *Searching for Equity: Conceptions of Justice and Equity in Peasant Irrigation*. Assen: Van Gorcum, pp. 5-10.
- LÉLÉ, S. (2004). Beyond state-community and bogus «joint» ness: Crafting institutional solutions for resource management. En: M. Spoor (Ed.), *Globalisation, Poverty and Conflict: A Critical «Development» Reader*. Dordrecht: Kluwer Academic, 283-303.
- LI, T. M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- LINTON, J., y BUDDS, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, 170-180.
- LOFTUS, A. (2009). Rethinking political ecologies of water. *Third World Quarterly*, 30(5), 953-968.
- MEHTA, L. (2003). Whose scarcity? Whose property? The case of water in western India. *Land Use Policy*, 24, 654-663.

- MERRY, S. E. (2006). *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Londres: The University of Chicago Press.
- MOLDEN, D. (Ed.) (2007). *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*. Londres: IWMI/Earthscan.
- MOLLE, F. (2008). Nirvana concepts, narratives, and policy models: Insights from the water sector. *Water Alternatives*, 1(1), 131-156.
- MOLLINGA, P. P. (2003). *On the Waterfront: Water Distribution, Technology and Agrarian Change in a South Indian Canal Irrigation System*. Hyderabad: Orient Longman.
- MOLLINGA, P. P. (2008). *The Rational Organisation of Dissent. Boundary concepts, boundary objects and boundary settings in the interdisciplinary study of natural resources management*. ZEF Working Papers n.º 33. Bonn: Center for Development Studies.
- MOSSE, D. (2003). *The Rule of Water. Statecraft, Ecology and Collective Action in South India*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- MOUFFE, C. (1993). *The Return of the Political*. Londres: Verso.
- MOUFFE, C. (2005). *On the Political*. Londres: Routledge.
- OLSON, E., y SAYER, A. (2009). Radical geography and its critical standpoints: Embracing the normative. *Antipode*, 41(1), 180-198.
- O'CONNOR, M. (1994). On the misadventure of capitalist nature. En: M. O'Connor (Ed.), *Is Capitalism Sustainable? Political Economy and the Politics of Ecology*. Nueva York, Londres: The Guilford Press.
- PAHL-WOSTL, C., GUPTA, J. y PETRY, D. (2008). Governance and the global water system: A theoretical exploration. *Global Governance*, 14(4), 419-435.
- PRAYAS. (2010). *Sinchanache Pani Udyogana va Shaharana Valavinyachya Maharashtra Rajyatil Dhoranancha va Amalbajavanicha Abhyas*. Pune: Resources and Livelihood Group Prayas.
- ROTH, D. y VINCENT, L. (Eds.) (2012). *Controlling the Water: Matching Technology and Institutions in Irrigation and Water Management in India and Nepal*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- ROTH, D., BOELEN, R. y ZWARTVEEN, M. (Eds.) (2005). *Liquid Relations. Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- SCHLOSBERG, D. (2004). Reconceiving environmental justice: Global movements and political theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517-540.
- SCHROEDER, R., ST. MARTIN, K., WILSON, B. y SEN, D. (2008). Third world environmental justice. *Society & Natural Resources*, 21, 547-555.
- SEN, A. (2009). *The Idea of Justice*. Londres: Allen Lane.

SNEDDON, C. y FOX, C. (2008a). Struggles over dams as struggles for justice: The World Commission on Dams (wcd) and anti-dam campaigns in Thailand and Mozambique. *Society & Natural Resources*, 21(7), 625-640.

SNEDDON, C. y FOX, C. (2008b). River-basin politics and the rise of ecological and transnational democracy in Southeast Asia and Southern Africa. *Water Alternatives*, 1(1), 66-88.

SNEDDON, C., HARRIS, L., DIMITROV, L., y OZESMI, U. (2002). Contested waters: Conflict, scale, and sustainability in aquatic socioecological systems. *Society & Natural Resources*, 15, 663-675.

SOPPECOM. (2008). *Water Rights as Women's Rights? Assessing the Scope for Women's Empowerment through Decentralised Water Governance in Maharashtra and Gujarat*. SOPPECOM-Utthan-TISS, supported by International Development Research Centre, www.soppecom.org/pdf/Water-rights-and-women's-rights-report.pdf.

SOPPECOM. (2010). *Assessing Social and Gender Equity in the Water Sector*. Pune: SOPPECOM /Gender and Water Alliance (GWA), www.soppecom.org/pdf/final_GEG1.pdf.

SRINIVASAN, V., y KULKARNI, S. (2014). Examining the emerging role of groundwater in water inequity in India. *Water International*, 39(2), 172-186.

SWYNGEDOUW, E. (1999). Modernity and hybridity: Nature, *regeneracionismo*, and production of the Spanish waterscape, 1890-1930. *Annals of the Association of American Geographers*, 89(3), 443-465.

SWYNGEDOUW, E. (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*. Nueva York: The Guildford Press, pp. 94-114.

SWYNGEDOUW, E., y HEYNEN, N. (2003). Urban political ecology: Justice and the politics of scale. *Antipode*, 35(5), 898-918.

VAIDYANATHAN, A. (2005). Water policy in India: A brief overview, Paper prepared for the Centre for Public Policy, Indian Institute of Management. Bangalore.

WALBY, S. (2011). Sen and the measurement of justice and capabilities: A problem in theory and practice. *Theory, Culture & Society*, 29(1), 99-118.

WALKER, G. (2009a). Environmental justice and normative thinking. *Antipode*, 41(1), 203-205.

WALKER, G. (2009b). Beyond distribution and proximity: Exploring the multiple spatialities of environmental justice. *Antipode*, 41(4), 614-636.

WARNER, J., WESTER, P., y BOLDING, A. (2008). Going with the flow: River basins as the natural units for water management? *Water Policy*, 10(suppl. 2), 121-138.

WESTER, P. (2008). Shedding the waters: Institutional change and water control in the Lerma-Chapala Basin, México. Tesis de doctorado. Wageningen University.

WILLIAMS, G., y MAWDSLEY, E. (2006). Postcolonial environmental justice: Government and governance in India. *Geoforum*, 37(5), 660-670.

ZWARTEVEEN, M. (2015). Regulating water, ordering society: Practices and politics of water governance. Inaugural Lecture. University of Amsterdam.

ZWARTEVEEN, M., ROTH, D. y BOELEN, R. (2005). Water rights and legal pluralism: Beyond analysis and recognition. En D. Roth, R. Boelens y M. Zwarteveen (Eds.), *Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick: Rutgers University Press, pp. 254-268.

CAPÍTULO 3

EL ACAPARAMIENTO DEL AGUA

Prácticas de disputa y apropiación de recursos hídricos en el contexto de la expansión del capitalismo mundial

GERT JAN VELDWISCH, JENNIFER FRANCO Y LYLIA MEHTA

3.1. Introducción

Durante la última década, la atención académica, política y de los medios de comunicación se ha centrado en el rápido crecimiento de los contratos de tierras a gran escala en todo el mundo (véase Borrás y Franco, 2010; Cotula, 2012; Cotula *et al.*, 2009; Deininger, 2011; De Schutter, 2011; GRAIN, 2008; Li, 2011; Oxfam, 2011; von Braun y Meinzen-Dick, 2009; White *et al.*, 2012; Banco Mundial, 2010; Zoomers, 2010). La prisa por adquirir tierras como fuentes de cultivos energéticos, de alimentos y piensos, y servicios medioambientales, ha conducido el surgimiento del fenómeno popularmente conocido como «acaparamiento de tierras», que se conoció internacionalmente, y que en el 2008 contribuyó a elevar los precios mundiales de los alimentos. Sobre la base de las nociones de tierra «marginales», «desperdiciadas», «desiertas», «inactivas» e «improductivas», poderosos actores nacionales y transnacionales decidieron pasarse a la agricultura a gran escala para aprovechar los potenciales beneficios extraordinarios en subsectores como los de biocombustibles, «cultivos flexibles» (por ejemplo, caña de azúcar, aceite de palma, maíz, soya; véase Borrás *et al.*, 2012) y otros productos básicos (por ejemplo, arroz, trigo y otros cultivos comerciales). La conservación y las medidas de mitigación del cambio climático también impulsaron nuevas demandas de tierras (de ahí la idea del «acaparamiento verde»; cf. Fairhead *et al.*, 2012).

La atención de los titulares al «acaparamiento de tierras» también se enfocó (aunque comparativamente en menor medida) en las implicaciones para los recursos hídricos superficiales y subterráneos existentes (de ahí la noción de

«acaparamiento de agua»; véase Transnational Institute, 2014a). Desde el principio, las evidencias sugerían que, en muchos casos, la localización del acaparamiento de tierras estaba motivada también por el deseo de captar recursos hídricos (Skinner y Cotula, 2011; Smaller y Mann, 2009; Woodhouse y Ganho, 2011). Aunque el agua es un obstáculo potencial en los proyectos agrícolas a gran escala, muchos contratos de compraventa de tierras no mencionaban explícitamente las necesidades de agua (Woodhouse, 2012). Mientras tanto, las tierras acaparadas rara vez eran «marginales», sino que ya estaban siendo utilizadas por productores a pequeña y gran escala, o eran de primera calidad y estaban asociadas a instalaciones de riego, o tenían el potencial de adquirir agua dulce de sistemas fluviales o acuíferos; en las zonas áridas, la tierra es abundante y la expansión agrícola no crea conflictos hasta que se suministre agua. Esto plantea la pregunta fundamental de si esta agua está realmente «disponible», si se extrae de forma insostenible (lo que en última instancia socava la calidad de la tierra), o si se reasigna de manera desigual (en detrimento de los usuarios existentes).

Si bien la atención de los medios y la política inicial asociaron el acaparamiento de tierras casi exclusivamente con cultivos alimentarios, forrajeros y para combustibles a gran escala, la investigación y la defensa posteriores fueron más allá de este enfoque limitado del acaparamiento de recursos, impulsado por la agricultura. El estudio del acaparamiento de agua, entre otros, contribuyó a ampliar la óptica analítica. El acaparamiento de agua se considera ahora en relación con una gama mucho más amplia de actividades que abarcan los ámbitos alimentario, hídrico, energético, climatológico y mineral. En muchos casos, el agua misma es objeto de acaparamiento, bien sea para la agricultura, y para fines como la minería o el desarrollo hidro- eléctrico.

La literatura sobre acaparamiento del agua muestra que la naturaleza fluida del agua, su variabilidad fluctuante en el tiempo y el espacio, y las escalas múltiples (aguas arriba, aguas abajo, por medio de cuencas) tienen un enorme impacto en la asignación, reasignación, distribución y calidad del agua, tanto ahora como en el futuro (véase por ejemplo, Birkenholtz, 2016; De Bont *et al.*, 2016; Duval *et al.*, 2012; Hertzog, 2012; Islar, 2012; Matthews 2012; Mehta *et al.*, 2012; Sosa y Zwartveen, 2012; Van Eeden *et al.*, 2016). La complejidad hidrológica, en particular, las interacciones entre aguas superficial y subterráneas, y la variabilidad interanual, puede ocultar el modo en que ocurren las reasignaciones y cuales son los impactos en el medio ambiente y en los diversos grupos sociales. Las propiedades fluidas del agua interactúan con la naturaleza «escurridiza» de los procesos de apropiación, lo que puede conducir a relaciones de poder desiguales, distinciones confusas

entre legalidad/ilegalidad y derechos formales/informales, fronteras y jurisdicciones administrativas poco claras, plagadas de procesos de negociación. Todos estos factores, combinados con las poderosas características materiales, discursivas y simbólicas del agua hacen del «acaparamiento de agua» un escenario de conflictos con potenciales repercusiones severas en los usos y beneficios actuales y futuros del agua. Este capítulo reafirma y actualiza nuestra comprensión sobre el acaparamiento de recursos, en particular, del agua, sus narrativas e impulsores, sus mecanismos y facilitadores, sus impactos en la población local y los ecosistemas, y la forma en que la resistencia está re-virtiendo algunas de estas tendencias. Esto se basa en gran medida en nuestras publicaciones anteriores sobre el tema (Franco *et al.*, 2013 y Mehta *et al.*, 2012), pero también reflexiona sobre la evolución y publicaciones desde entonces. Se concluye con las implicaciones para la política y la práctica.

3.2. Acaparamiento de los recursos, control y atención

Antes de pasar a las características específicas del acaparamiento de agua, primero se discutirá el acaparamiento de los recursos de manera más amplia. «Acaparar» es un término altamente político, usado para llamar la atención por las injusticias actuales. Si no fuera por esta palabra, la fase actual del acaparamiento de recursos podría haber permanecido en gran parte como «invisible». La atención al acaparamiento de recursos comenzó con el auge de los acuerdos de tierras a gran escala en la África subsahariana, observados durante la crisis de los precios de los alimentos, entre el 2007 y 2008, cuando el dinero de la inversión global buscaba una alta rentabilidad alternativa, en medio de la crisis económica mundial. Se les prestó pronta y demasiada atención por los informes que acaparaban titulares y que a menudo se les presentaba y retrataba como autoritarios, pero luego se determinó que estaban limitados por definiciones cuestionables, presunciones erradas, «conjuntos de datos débiles» y decisiones interpretativas (véase Scoones *et al.*, 2013). Para ilustrar, tomando como referencia algunos de los estudios más destacados de la época, como el de Deininger *et al.* del Banco Mundial (2011), la International Land Coalition (2011) y Oxfam (2011), un análisis minucioso ha puesto de manifiesto importantes discrepancias en los datos y el modo en que «con frecuencia, a partir de las mismas limitadas fuentes, se extraen conclusiones muy diferentes» (Scoones *et al.*, 2013, p. 4730). De hecho, los acuerdos de tierras a gran escala son vistos cada vez más, solo como la punta del *iceberg* de una reestructuración mucho más amplia y de mayor alcance en el acceso y control de los recursos naturales y los beneficios de su uso.

El acaparamiento de agua, el acaparamiento verde y el acaparamiento de océanos son ejemplos de conceptos que se introdujeron para llamar la atención sobre procesos similares de captura de recursos y control. El trabajo sobre captación de agua comenzó por analizar las consecuencias del agua en los acuerdos de tierras a gran escala, pero pronto también comenzó a incluir el análisis de las industrias extractivas, las privatizaciones de agua potable, los proyectos hidroeléctricos y las políticas territoriales de los planes de manejo de cuencas. Partiendo de los términos para movilizar la atención y la respuesta política, «tierra y acueducto» no siempre están claramente definidos analíticamente. El acaparamiento de recursos se refiere en general a la apropiación de los recursos naturales en general, incluidas las tierras y el agua, y el control sobre sus usos y beneficios asociados, con o sin transferencia de propiedad, generalmente de actores pobres y marginados a actores poderosos (Fairhead *et al.*, 2012). No sorprende que la mayoría de los analistas críticos, que ahora trabajan en el acaparamiento de tierras, se basen en la economía política y las tradiciones marxistas, en particular, en la noción de «acumulación por desposesión» de David Harvey (2003). Sobre este fundamento, Borrás *et al.* (2012) observan tres características definitorias del acaparamiento de tierras que vale la pena considerar como telón de fondo para pensar acerca del acaparamiento de agua.

Primero, el acaparamiento de tierras es, en última instancia, el «control-acaparamiento», o la captura del poder para controlar la tierra y otros recursos asociados, como el agua, y el modo en que se utiliza estos recursos para acumular beneficios, un aspecto que se basa en la teoría del acceso de Ribot y Peluso (2003). El objetivo final parece ser la «captura del valor», para lo cual el control de recursos es útil, pero no esencial. La necesidad de ver más allá de los recintos incluye el análisis de un campo mucho más amplio de modelos de inversión y extracción (Vermeulen y Cotula, 2010). Más allá de los acuerdos de tierras muy visibles, otros modelos de inversión corporativa en la agricultura conducen a transformaciones similares (Hall, 2011; White *et al.*, 2012). Veldwisch (2015), por ejemplo, muestra cómo la agricultura por contrato, en el sistema público de riego Chókwe (Mozambique) de 30 000 ha, condujo a un control corporativo de facto de la mayor parte de la producción de regadío y la mayor parte del valor creado, mientras que los costos y riesgos se dejaron para cada productor individual. El control-acaparamiento tal vez se vea mejor como un proceso contingente, marcado de diversas maneras por el conflicto, negociación y fricción que puede terminar ratificando un equilibrio de poder existente entre actores estatales y no estatales, en las etapas del camino, aunque solo sea temporalmente. A pesar de que los pobres

suelen salir perdiendo, en determinadas condiciones, su acción política puede marcar la diferencia, por pequeña que sea.

En segundo lugar, el acaparamiento de tierras de hoy también se define por la escala, tanto en términos de superficie como de capital. La literatura sobre acaparamiento de tierras lo tiende a considerar, principalmente, en términos de tamaño físico de la tierra (véase, por ejemplo, Anseeuw *et al.*, 2011; Oxfam, 2011; Banco Mundial, 2010), pero la incorporación de la cantidad de capital hace que la tierra y otros recursos clave como el agua, sean fundamentales para el análisis. Enfocarse en la tierra puede pasar por alto la lógica subyacente de las operaciones de capital y la diversidad de requisitos biofísicos en la dinámica de acumulación de capital.

En tercer lugar, el actual acaparamiento de tierras, según Borras *et al.* (2012), se produce claramente dentro de las estrategias de acumulación de capital, en gran parte, como respuesta a múltiples crisis convergentes: alimentaria, energética/de combustible, del cambio climático, crisis financieras (llevando al capital financiero a buscar nuevas oportunidades de inversión más segura) (McMichael, 2012), y a necesidades emergentes de recursos por parte de los nuevos centros de capital global, especialmente Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) y algunos países poderosos de ingresos medios (MIC). Por lo tanto, los contextos clave para el acaparamiento de tierras incluyen: preocupaciones por la seguridad alimentaria, los intereses por la seguridad energética y de los combustibles, las estrategias de mitigación del cambio climático, las demandas de recursos naturales por parte de los nuevos centros de capital y demanda de cultivos flexibles, es decir, cultivos que tienen múltiples usos (alimentos, piensos, combustible, material industrial) que pueden intercambiarse fácil y flexiblemente: soja (piensos, alimentos, biodiésel), caña de azúcar (alimento, etanol), palma aceitera (alimento, biodiésel, usos comerciales/industriales) y maíz (alimentos, piensos, etanol).

A medida que el conjunto de investigaciones empíricas sobre el acaparamiento global de tierras ha ido creciendo, han surgido nuevas y diversas constataciones importantes. Lo que inicialmente se consideraba como un fenómeno impulsado en el hemisferio sur, y solo por ciertos Estados en el norte, ahora ha sido reconocido como un fenómeno mucho mayor y más amplio en el que intervienen capitales del norte, sur, este y oeste, de Estados ricos y de ingresos medios, y que implica muchas transacciones y adquisiciones intrarregionales por parte de las élites nacionales (Cotula, 2012; Kenney-Lazar, 2012; Visser *et al.*, 2012). El control se captura en diversos contextos que involucran diversos grados de violencia física, coerción de clientes, transparencia o legalidad formal. Los derechos varían desde los estatutos hasta los

derechos de tenencia de la tierra consuetudinarios, que pueden o no ser reconocidos por la ley central del Estado, y con frecuencia son muy específicos del contexto. También ha quedado claro que los supuestos beneficios de los grandes acuerdos sobre la tierra, con frecuencia, no se materializan como se afirma, o no del todo.

Mirar estos contextos clave, a través de un objetivo hídrico, puede ayudar tanto a profundizar como ampliar la comprensión del modo en que cada uno de ellos opera, y lograr que los impactos reales de gran alcance en el agua, tanto por el acaparamiento de la tierra como del agua, sean más visibles. Según Woodhouse (2012), es difícil (si no imposible) acaparar tierra sin acaparar agua. Se percibe un patrón general en el que los inversionistas no buscan tierras que no tengan agua, primordialmente, para la producción.

3.3. ¿Qué es el acaparamiento del agua?

El acaparamiento de agua es un proceso en el que los actores poderosos toman el control o reasignan para su propio beneficio los recursos hídricos utilizados por las comunidades locales o que alimentan los ecosistemas hídricos con los que las comunidades basan sus medios de vida. Es una manifestación de una tendencia global más amplia que involucra (re)asignaciones de recursos naturales a gran escala de manera más general. Sobre la base de la discusión sobre el acaparamiento de tierras, entendemos que el acaparamiento de agua es un control no solo del agua en sí, sino también del poder de decisión de la forma en que se utilizará, por quién, cuándo, por cuánto tiempo y con qué fines, en orden. Para controlar los beneficios. El abundante material de casos sobre acaparamiento de tierras demuestra una tendencia contemporánea más amplia para expandir aún más el control capitalista a gran escala sobre los recursos naturales con fines de producción, extracción y especulación.

Como muchos analistas y observadores han notado, los actores poderosos han estado capturando los recursos de tierra y agua durante siglos. El ciclo actual es lo que llamamos acaparamiento de agua y tierra.

Para la captación de agua, la fijación convencional en cuanto al tamaño físico (mencionada anteriormente con respecto al acaparamiento de tierras) tiene una contrapartida en un enfoque demasiado limitado en el volumen de agua involucrado, ignorando el hecho de que el acceso al agua, los impactos y las implicaciones de la captación de agua están relacionados con la distribución en el tiempo y espacio. Por ejemplo, Rulli *et al.* (2013) ha hecho un trabajo influyente que ignora por completo las complejidades de la dis-

tribución local del agua. El estudio de Hertzog *et al.* (2012) sobre el acaparamiento de agua en la Office du Niger demuestra lo importante que es evaluar exhaustivamente los requerimientos de agua en el espacio y el tiempo, en lugar de solo observar los volúmenes de agua. La noción de escala también es relevante para los flujos de agua, para resaltar y dar cuenta de manera más sistemática los cambios en la distribución y la calidad del agua.

Nuestro enfoque sobre el acaparamiento de agua complementa el trabajo de Borrás *et al.* (2011) e, igualmente, combina economía política, ecología política y sociología política. Busca ir más allá de los entendimientos generales y procesales del «acaparamiento» como ilegal por definición, con la desventaja de enfatizar la legalidad formal y examinar el acaparamiento solo cuando la ley estatal es claramente violada. Esto plantea al menos tres problemas. Primero, pasa por alto la naturaleza real y la conveniencia de los resultados de estas «transacciones», en términos del modelo de desarrollo subyacente que introducen los nuevos acuerdos económicos. La legalidad no es equivalente a la legitimidad. Las respuestas políticas al actual acaparamiento de recursos incluyen, por ejemplo, más movimientos enmarcados en la «responsabilidad social corporativa», con el fin de obtener «licencias sociales» para proyectos que minimicen el «riesgo de reputación», frente a los esfuerzos al modelo de resistencia de los pobladores afectados en áreas específicas, en defensa del territorio tradicional y sus prácticas consuetudinarias de tenencia, sustento y autoabastecimiento. Muchas respuestas políticas al acaparamiento de recursos se basan en la dudosa presunción de un acuerdo básico y generalizado sobre la necesidad y la conveniencia de ampliar el modelo dominante de desarrollo industrial a gran escala.

Además, se tiende a reducir la transacción en sí a un procedimiento técnico formal y legal, a veces, incluso, confundiendo contabilidad financiera con responsabilidad política. Esto subestima (o ignora) la forma en que se acaparan los recursos naturales en un campo histórico-institucional plurilegal, marcado por asimetrías de poder y, por lo tanto, profundamente político. Además, la gestión formal del agua y la tierra suelen estar separadas —hay un vacío institucional que facilita la invasión, ya que la separación de los derechos sobre la tierra y el agua puede dar lugar al acaparamiento del agua (Williams *et al.*, 2012).

Al dar un paso atrás, nos encontramos con que el acaparamiento de agua (como el de tierras) tiene una apariencia diversa: 1) puede ser impulsado por diversas formas de alianzas entre el Estado y el capital; 2) no está limitado geográficamente; 3) se produce en diversos contextos agroecológicos; 4) se desarrolla a través de varios regímenes de derechos de propiedad del agua y

la tierra; y 5) tiene diversos impactos. Cada uno de estos puntos se profundiza a continuación, utilizando el material de estudio de caso, centrado en el aprovechamiento del agua.

En primer lugar, los principales actores detrás de los diversos procesos de acaparamiento son variadas formas de alianzas entre el Estado y el capital, que incluyen diferentes tipos de mecanismos que permiten el acaparamiento —entre otros, las reformas y las leyes políticas estatales (Islar, 2012; Wagle *et al.*, 2012)—, como las leyes estatales y las nuevas interpretaciones de políticas (Bossio *et al.*, 2012; Bues y Theesfeld, 2012); la violación de la ley estatal (Duvail *et al.*, 2012; Matthews, 2012); las nuevas coaliciones empresariales de interés público-privado (Sosa y Zwarteveen, 2012; Vélez Torres, 2012; Wagle *et al.*, 2012); la explotación de la complejidad jurídica (Hertzog *et al.*, 2012; Williams *et al.*, 2012); y la elusión de los procesos democráticos de rendición de cuentas (Matthews, 2012).

Segundo, tanto el acaparamiento de agua como el de tierras se produce en todo el mundo. Muchos de los informes y estudios más destacados, incluidos los de Skinner y Cotula (2011), Woodhouse (2012) y Woodhouse y Ganho (2011), han tendido a centrarse inicialmente en el acaparamiento de agua en África, reforzando la impresión (fomentada en los medios de comunicación) de que se trataba de un fenómeno primordialmente africano. Pero la evidencia empírica demuestra que se desarrolló en toda América Latina (Sosa y Zwarteveen, 2012; Vélez Torres, 2012), en toda Asia (Matthews, 2012; Wagle *et al.*, 2012), en Medio Oriente y también en Eurasia (Gasteyer *et al.*, 2012; Islar, 2012).

En tercer lugar, el acaparamiento de agua también está ocurriendo en varios contextos agroecológicos, por ejemplo, en deltas fluviales y llanuras de inundación, vertientes interiores, lagos de agua dulce, humedales, así como en llanuras semiáridas y sabanas.

En cuarto lugar, el acaparamiento de agua como el de tierras, ocurre en diversos regímenes de derechos de propiedad, incluidos los bienes comunes, tales como los corredores de pastoreo, como en el Delta de Tana (Duvail *et al.*, 2012), en los sistemas de tenencia y gestión de recursos comunal/comunitarias (Beekman y Veldwisch, 2012; Duvail *et al.*, 2012; Matthews, 2012; William *et al.*, 2012); en los paisajes terrestres e hídricos considerados por las comunidades locales como territorio (Gasteyer *et al.*, 2012; Vélez Torres, 2012); y en las áreas bajo regímenes de derechos de propiedad privados individuales (Houdret, 2012; Sosa y Zwarteveen, 2012).

Finalmente, los impactos del acaparamiento de agua son diversos, en los que se distinguen dos tipos generales: la exclusión y la incorporación adver-

sa (Borras *et al.*, 2013). Sin embargo, el acaparamiento de agua y sus impactos parecen ser aún más diversos y «escurridizos», debido a sus efectos dislocados, relevantes para el tiempo y relacionados con la calidad. Las intervenciones en el ciclo del agua pueden, por ejemplo, 1) alterar la cantidad de aguas subterráneas y aguas abajo disponibles para los usuarios existentes (exclusión del volumen); 2) cambiar los flujos básicos y máximos (exclusión en el tiempo); 3) cambiar el paisaje agroecológico (exclusión de los beneficios de los ecosistemas que requieren, por ejemplo, inundaciones ocasionales); y 4) afectar la calidad del agua (exclusión de agua limpia y segura).

En este último caso, el acaparamiento de agua no necesariamente desvía el agua, sino que los actores poderosos, aguas arriba, contaminan los recursos hídricos, externalizando los problemas y los costos (de los contaminadores a las comunidades locales aguas abajo) (Arduino *et al.*, 2012). La exclusión «hídrica» también puede implicar una incorporación adversa: la imposición de regímenes de uso y gestión del agua que directa o indirectamente «incorporan» a las personas a regímenes de agua modificados, vinculados a nuevos acuerdos económicos.

3.4. Gobernanza y resistencia

En otra parte (Franco *et al.*, 2013) se ha demostrado cómo los procesos globales, aparentemente aislados y dispares, han llevado a la dominación de los discursos y tendencias neoliberales. En el campo de la gestión del agua, la Conferencia de Dublín se convirtió en un momento decisivo en el que las políticas económicas neoliberales, de privatización y mercantilización del agua, superaron principios que habían sido más destacados en procesos anteriores, como la Consulta Mundial de la ONU (Nueva Delhi, 1990), que enfatizaba la equidad y universalidad. La Declaración de Dublín y su popularidad reflejan el punto de vista dominante del Consenso de Washington en la década de 1990, que también influyó en la gobernanza ambiental. En la gestión del agua, esto ha llevado a claras tendencias neoliberales, elaboradas junto con políticas de integración, participación, formalización de los derechos del agua y gestión de cuencas.

Después de privatizar los servicios de agua, ahora se está privatizando el agua en sí. Van Eeden *et al.* (2016) muestran cómo la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), promovida mundialmente como el marco de gobernanza para gestionar los recursos hídricos de manera eficiente, equitativa y sostenible, también puede facilitar directa o indirectamente el aca-

paramiento de agua. Ellos exploran cómo la GIRH gestiona los intereses contrapuestos y las diversas prioridades de los grandes y pequeños usuarios de agua en medio de la inversión extranjera directa. Al centrarse en dos compañías azucareras comerciales que operan en la cuenca del río Wami-Ruvu en Tanzania y su impacto en los derechos de agua y tierra de las aldeas circundantes, el artículo muestra cómo los actores poderosos, que buscan satisfacer sus propios intereses, pueden explotar las debilidades institucionales y de capacidad de Implementación de la GIRH, lo que permite la captación de agua. Al igual que las políticas de GIRH, con sus raíces de veinte años, las nuevas tendencias, como el nexo entre alimentos, energía, agua y las asociaciones público-privadas, están reforzando el llamado a una gobernanza integrada, al mismo tiempo que legitiman una mayor participación corporativa. Por tanto, la difusa y ambigua gobernanza global del agua y la tierra aumentan las incertidumbres y complejidades locales. Por lo general, los actores poderosos pueden navegar a través de tales incertidumbres, lo que los convierte en mecanismos que excluyen a los pobres y marginados. Para los actores menos poderosos, resolver las ambigüedades de los marcos normativos en conflicto puede requerir que se incline la balanza hacia los marcos que los favorecen.

En otra publicación reciente, De Bont *et al.* (2016) muestran que los foros de gobernanza, inspirados en la GIRH y la fluidez del agua, también pueden ser abordados por los menos poderosos y servirles para defender su acceso al agua para usos productivos. Su análisis de una zona a lo largo del río Nduruma, que forma parte de la cuenca de Pangani en Tanzania, muestra la continua lucha entre las granjas corporativas y las comunidades campesinas de regantes, tanto aguas arriba como aguas abajo de estas empresas orientadas a la exportación. Han utilizado su poder de negociación en los comités de ríos y en las asociaciones de usuarios de agua (AUA) para evitar que las empresas de exportación agrícola extraigan aguas superficiales. En respuesta, las empresas han vuelto a bombear agua subterránea, lo que también reduce la disponibilidad hídrica aguas abajo. Los acaparadores aprovechan la fluidez del agua (y con frecuencia la invisibilidad) para ocultar la extracción, pero esto también puede utilizarse para revertir los flujos hacia las comunidades campesinas. Los hallazgos de De Bont *et al.* (ibíd.) resaltan que el acaparamiento de agua es un proceso continuo: los acaparamientos deben mantenerse continuamente o pueden ser constantemente disputados.

Muchas iniciativas dinámicas han surgido en todo el mundo para resistir y revertir las tendencias de la gobernanza ambiental neoliberal y la acumulación capitalista como en los casos descritos, anteriormente, incluidos los movimientos de justicia hídrica enfocados en frenar y evitar la priva-

tización de la gestión hídrica urbana y la infraestructura de suministro a través de campañas populares de «remunicipalización» de base y de las asociaciones comunitarias público-privadas (véase TNI, 2014a). El reconocimiento oficial por parte de la Asamblea General de la ONU (Organización de las Naciones Unidas), en julio de 2010, y por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, unos meses después, fue la culminación de un gran esfuerzo de los activistas del movimiento por la justicia hídrica, que permite asegurar el reconocimiento del acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano. Mientras tanto, los movimientos y campañas contra el *fracking* ('fractura hidráulica'), y contra las represas, son fundamentales para la resistencia, junto con las iniciativas locales y nacionales de los pescadores artesanales y de pequeña escala, y de las comunidades de pescadores en todo el mundo, para organizar campañas colectivas de resistencia a la privatización de los espacios oceánicos y los recursos costeros e hídricos (TNI, 2014b; TNI, 2016). A su vez, se están proponiendo y construyendo muchas y variadas alternativas en los márgenes.

En Colombia, los habitantes locales, las organizaciones sociales y diversos académicos reclaman la necesidad de reforzar los vínculos alternativos entre lo local y lo global para proteger sus territorios y trabajar hacia un «paz-ificación» colombiana (Vélez-Torres, 2012). En la India, muchas comunidades locales se resisten constantemente el desplazamiento forzoso, considerando retrasos y sobrecostos, órdenes de suspensión por los tribunales y, en algunos casos, la terminación del proyecto. En Marruecos, Houdret (2012) describe cómo la Primavera Árabe ha permitido a los agricultores, antes marginados, nuevas oportunidades para recuperar el control sobre el agua, sus medios de vida y, potencialmente, algún poder (político). Por lo tanto, los movimientos de protesta contra el acaparamiento nos proporcionan nuevas herramientas para contrarrestar algunos mecanismos de acaparamiento. Los académicos comprometidos también están ayudando a crear nuevos vocabularios e imaginarios que pueden desafiar las narrativas dominantes que justifican tales apropiaciones. De hecho, la reciente ola de estudios sobre acaparamiento revela que, incluso, las llamadas tierras marginales son muy productivas para quienes viven allí, por lo que es preciso reconsiderarse los discursos sobre la abundancia del agua infrautilizada.

3.5. Conclusiones

Este capítulo se ha enfocado en las dimensiones del agua que faltan en los debates sobre la demanda mundial de tierras y ha demostrado cómo, en muchos casos, el agua en sí es objeto de acaparamiento, para aumentar la acumulación de recursos más allá de la agricultura. La naturaleza fluida del agua, su demanda y disponibilidad fluctúan en el tiempo y el espacio, lo que dificulta la caracterización precisa del acaparamiento, la apropiación y reasignación, y sus variados impactos a múltiples escalas y marcos temporales. En muchos casos, el agua no es el objetivo del acaparamiento, sino un instrumento para lograr los objetivos subyacentes de control de ingresos; el agua suele servir a un propósito particular de producir valor, por lo cual también se necesitan otros recursos como la tierra, en particular, pero también se requiere reordenar el trabajo/empleo, las cadenas de valor, etc. Todo ello se combina con una negociación, interpretación y aplicación de políticas y leyes imprecisas, oscuras y fragmentadas, para que el acaparamiento de agua sea, sin duda, un proceso sumamente incierto.

Mientras el acaparamiento suele implicar el desconocimiento o el desmantelamiento de los derechos consuetudinarios y/o incluso legales sobre la tierra, la violación de los derechos humanos básicos y la generación de efectos sociales y ambientales perjudiciales, las respuestas políticas dominantes tienden a minimizar estos «riesgos», creando mecanismos para aplicar normas internacionales, mediante códigos de conducta (cf. von Braun y Meinzen-Dick, 2009), o los principios de inversiones agrícolas responsables (véase por ejemplo, Banco Mundial, 2010), o las iniciativas para mejorar la transparencia y divulgación de información (véase, por ejemplo, Global Witness *et al.*, 2012). Tales enfoques suponen, en parte, beneficios que se obtendrían de las inversiones a gran escala.

Sin embargo, hay poca evidencia de los beneficios sociales o ambientales reales o de que tales iniciativas funcionen en la práctica. Es muy cuestionable que tales códigos, principios o proyectos puedan realmente funcionar en un campo de juego tan marcado y desigual. De hecho, el agua y otras formas de acaparamiento de recursos ponen en tela de juicio paradigmas más amplios de desarrollo y crecimiento económico, resaltando la necesidad de limitar la extracción de recursos, sin restricciones, los flujos de capital y las graves injusticias que sufren los más afectados cuando se apropian de sus paisajes terrestres e hídricos.

Referencias bibliográficas

- ANSEEUW, W., WILY, L. A., COTULA, L. y TAYLOR, M. (2011). *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. Roma: The International Land Coalition.
- ARDUINO, S., COLOMBO, G., OCAMPO, O. M. y PANZERI, L. (2012). Contamination of community potable water from land grabbing: A case study from rural Tanzania. *Water Alternatives*, 5(2), 344-359.
- BEEKMAN, W. y VELDWSCH, G. J. (2012). The evolution of the land struggle for smallholder irrigated rice production in Nante, Mozambique. *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C*, 50, 179-184.
- BIRKENHOLTZ, T. (2016). Dispossessing irrigators: Water-grabbing, supply-side growth and farmer resistance in India. *Geoforum*, 69, 94-105.
- BORRAS, JR., S. y FRANCO, J. (2010). From threat to opportunity? Problems with the idea of a “code of conduct” for land-grabbing. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 13(2), 507-523.
- BORRAS, JR., S., FIG, D. y SUÁREZ, S. (2011). The politics of agrofuels and mega-land and water deals: Insights from the ProCana case, Mozambique. *Review of African Political Economy*, 38(128), 215-234.
- BORRAS JR., S. M., FRANCO, J. C. y WANG, C. (2013). The challenge of global governance of land-grabbing: Changing international agricultural context and competing political views and strategies. *Globalizations*, 10(1), 161-179.
- BORRAS, JR., S., FRANCO, J., GOMEZ, S., KAY, C. y SPOOR, M. (2012). Land-grabbing in Latin America and the Caribbean. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 845-872.
- BOSSIO, D., ERKOSSA, T., DILE, Y., MCCARTNEY, M., KILLICHES, F. y HOFF, H. (2012). Water implications of foreign direct investment in Ethiopia’s agricultural sector. *Water Alternatives*, 5(2), 223-242.
- BUES, A. y THEESFELD, I. (2012). Water-grabbing and the role of power: Shifting water governance in the light of agricultural foreign direct investment. *Water Alternatives*, 5(2), 266-283.
- COTULA, L. (2012). The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 649-680.
- COTULA, L., VERMEULEN, S., LEONARD, R. y KEELEY, J. (2009). *Land-grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. Londres/Roma: IIED (International Institution for Environment and Development)/FAO (United Nations Food and Agriculture Organisation)/IFAD (International Fund for Agricultural Development).

DE BONT, C., VELDWSCH, G. J., KOMAKECH, H. C. y VOS, J. (2016). The fluid nature of water-grabbing: The on-going contestation of water distribution between peasants and agribusinesses in Nduruma, Tanzania. *Agriculture and Human Values*, 33(3), 641-654.

DEININGER, K. (2011). Forum on global land-grabbing: Challenges posed by the new wave of farmland investment. *Journal of Peasant Studies*, 38(2), 217-247.

DE SCHUTTER, O. (2011). Forum on global land-grabbing: How not to think of land-grabbing: Three critiques of large-scale investments in farmland. *Journal of Peasant Studies* 38(2), 249-279.

DUVAIL, S., MÉDARD, C., HAMERLYNCK, O. y NYINGI, D. W. (2012). Land and water-grabbing in an East African coastal wetland: The case of the Tana delta. *Water Alternatives*, 5(2), 322-343.

FAIRHEAD, J., LEACH, M. y SCOONES, I. (2012). Green grabbing: A new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237-261.

FRANCO, J., MEHTA, L. y VELDWSCH, G. J. (2013). The global politics of water-grabbing. *Third World Quarterly*, 34(9), 1651-1675.

GASTEYER, S., ISAAC, J., HILLAL, J. y HODALI, K. (2012). Water-grabbing in colonial perspective: Land and water in Israel/Palestine. *Water Alternatives*, 5(2), 450-468.

GLOBAL WITNESS, INTERNATIONAL LAND COALITION AND OAKLAND INSTITUTE. (2012). *Dealing with Disclosure: Improving Transparency in Decision-Making over Large-Scale Land Acquisitions, Allocations and Investments*. Londres: Global Witness; Roma: ILC; Oakland: Oakland Institute.

GRAIN. (2008). *Seized: The 2008 Land-Grab for Food and Financial Security*. Barcelona: GRAIN.

HALL, R. (2011). Land-grabbing in Southern Africa: The many faces of the investor rush. *Review of African Political Economy*, 38(128), 193-214.

HARVEY, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

HERTZOG, T., ADAMCZEWSKI, A., MOLLE, F., POUSSIN, J. C. y JAMIN, J. Y. (2012). Ostrichlike strategies in sahelian sands? Land and water-grabbing in the Office du Niger, Mali. *Water Alternatives*, 5(2), 304-321.

ILC (INTERNATIONAL LAND COALITION). (2011). *Land Rights and the Rush for Land: a Report*. Rome: ILC. InvestAg Savills, International farmland market bulletin [online], www.investag.co.uk/Bulletin2011.pdf.

ISLAR, M. (2012). Privatised hydropower development in Turkey: A case of water-grabbing? *Water Alternatives*, 5(2), 376-391.

KENNEY-LAZAR, M. 2012. Plantation rubber, land-grabbing and social-property transformation in southern Laos. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 1017-1037.

- LI, T. M. (2011). Forum on global land-grabbing: Centering labor in the land-grab debate. *Journal of Peasant Studies*, 38(2), 281-298.
- MATTHEWS, N. (2012). Water-grabbing in the Mekong basin: An analysis of the winners and losers of Thailand's hydropower development in Lao PDR. *Water Alternatives*, 5(2), 392-411.
- McMICHAEL, P. (2012). The land-grab and corporate food regime restructuring. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 681-701.
- MEHTA, L., VELDWISCH, G. J. y FRANCO, J. (2012). Introduction to the Special Issue: Watergrabbing? Focus on the (re) appropriation of finite water resources. *Water Alternatives*, 5(2), 193-207.
- OXFAM. (2011). *Land and power: The growing scandal surrounding the new wave of investments in land*. Oxfam International Briefing Paper n.º 51. Oxford: Oxfam International.
- RIBOT, J. y PELUSO, N. (2003). A theory of access. *Rural Sociology*, 68(2), 153-181.
- RULLI, M. C., SAVIORI, A. y D'ODORICO, P. (2013). Global land and water-grabbing. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(3), 892-897.
- SKINNER, J. y COTULA, L. (2011). *Are land deals driving "water-grabs"? Briefing: The global land rush*. Londres: International Institute for Environment and Development (IIED), <http://pubs.iied.org/17102IIED>.
- SMALLER, C. y MANN, H. (2009). *A thirst for distant lands: Foreign investment in agricultural land and water*. Foreign Investment for Sustainable Development Program. Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development (IISD).
- SOSA, M. y ZWARTVEEN, M. (2012). Exploring the politics of water-grabbing: The case of large mining operations in the Peruvian Andes. *Water Alternatives*, 5(2), 360-375.
- TNI. (2014a). *The Global Water-Grab: A primer*. Amsterdam: Transnational Institute.
- TNI. (2014b). *The Global Ocean Grab: A primer*. Amsterdam: Transnational Institute.
- TNI. (2016). *Human Rights vs. Property Rights: Implementation and Interpretation of the ssf Guidelines*. Amsterdam: Transnational Institute.
- VAN EEDEN, A., MEHTA, L. y VAN KOPPEN, B. (2016). Whose waters? Large-scale agricultural development and water-grabbing in the Wami-Ruvu River Basin, Tanzania. *Water Alternatives*, 9(3), 608-626.
- VELDWISCH, G. J. (2015). Contract farming and the reorganisation of agricultural production within the Chokwe Irrigation System, Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, 42(5), 1003-1028.
- VÉLEZ TORRES, I. V. (2012). Water-grabbing in the Cauca basin: The capitalist exploitation of water and dispossession of afro-descendant communities. *Water Alternatives*, 5(2), 421-449.

VERMEULEN, S. y COTULA, L. (2010). *Most of Agricultural Investment: A Survey of Business Models that Provide Opportunities for Smallholders*. Londres: IIED.

VISSER, O., MAMANOVA, N. y SPOOR, M. (2012). Oligarchs, mega-farms and land reserves: Understanding land-grabbing in Russia. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 899-931.

VON BRAUN, J. y MEINZEN-DICK, R. (2009). «Land-grabbing» by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities. IFPRI Policy Brief n.º 13. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

WAGLE, S., WARGHADE, S. y SATHE, M. (2012). Exploiting policy obscurity for legalizing water-grabbing in the era of economic reform: The case of Maharashtra, India. *Water Alternatives*, 5(2), 412-430.

WILLIAMS, T. O., GYAMPOH, B., KIZITO, F. y NAMARA, R. (2012). Water implications of large-scale land acquisitions in Ghana. *Water Alternatives*, 5(2), 243-265.

WHITE, B., BORRAS, JR., S., HALL, R., SCOONES, I. y WOLFORD, W. (2012). The new enclosures: Critical perspectives on corporate land deals. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 619-647.

WOODHOUSE, P. (2012). New investment, old challenges: Land deals and the water constraint in African agriculture. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 777-794.

WOODHOUSE, P. y GANHO, A.-S. (2011, 6-8 de abril). Is water the hidden agenda of agricultural land acquisition in sub-Saharan Africa? International Conference on Global Land Grabbing, Institute of Development Studies and Future Agricultures Consortium, University of Sussex, Reino Unido.

WORLD BANK. (2010). *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington, DC: The World Bank.

WORLD BANK. (2011). *Rising Global Interest in Farmland; and Oxfam, Land and Power: The Growing Scandal Surrounding the New Wave of Investments in Land*. Oxford: Oxfam-International.

ZOOMERS, A. (2010). Globalisation and the foreignisation of space: Seven processes driving the current global land-grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2), 429-447.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS POLÍTICO DESPOLITIZADO

Cómo los marcos de análisis predominantes restan equidad en la gobernanza del agua

ANDREA K. GERLAK Y HELEN INGRAM

4.1. Introducción: análisis político para una «mejor» política pública

Existe un artículo de fe común en el campo multidisciplinario del análisis de políticas que tiene la creencia de que la calidad de la formulación de políticas aumenta en proporción al conocimiento político disponible, y que la función del analista político es generar y transmitir información y evaluación política relevante. Lo que Alice Rivlin (1984, pp. 18-19) escribió hace más de treinta años es aún más cierto hoy en día, particularmente cuando se trata de la política del agua: «No hay debate sobre ningún tema serio ... sin que alguien cite un estudio de política pública». Sin embargo, la información no es neutral, y el tipo de información que recogen los analistas políticos depende en gran medida de los marcos que adoptan y de las perspectivas y valores subyacentes.

Los marcos políticos más destacados, que se aplican actualmente al agua, reflejan el contexto y las circunstancias de cuando se desarrollaron, así como las perspectivas y valores de sus creadores. Los marcos han evolucionado con el tiempo a medida que los usuarios los aplican y modifican. Sostenemos que ninguno de los esquemas más comunes se desarrolló para reflejar la equidad y la participación pública en la toma de decisiones. Si bien se han hecho mejoras, y las nuevas perspectivas críticas son prometedoras, el tipo de información proporcionada por el análisis político continúa desmereciendo las preocupaciones de equidad y participación expuestas por los editores en el capítulo introductorio de este libro.

Este capítulo examinará cuatro enfoques políticos diferentes y su impacto en la gobernanza del agua: (1) el análisis basado en la eficiencia; (2) el análisis y desarrollo institucional; (3) los enfoques basados en la física de la cuenca; y (4) el análisis político discursivo. Cada uno de estos enfoques se desarrolló primero en los Estados Unidos y se extendió a otros lugares; a menudo se modificaban en gran medida, conforme se difundían. En cada caso examinaremos el contexto y las influencias clave en las que se inventó cada enfoque, los conceptos centrales y la lógica teórica subyacente, cómo ha evolucionado el enfoque y una evaluación general. La conclusión indicará cómo debe cambiar el análisis político para servir mejor a la equidad y la participación.

4.2. El evangelio de la eficiencia y el movimiento del agua para su aprovechamiento

El movimiento conservacionista progresista de principios del siglo xx puso el agua en el centro de la nueva doctrina defendida por los reformistas. El historiador autorizado de la época, Samuel P. Hays (1959) escribió que el movimiento de conservación tenía poco que ver con el apoyo popular o los deseos de la gente. En su esencia, la conservación estaba a favor del desarrollo del uso inteligente, y de la prevención del despilfarro. Lo más importante es que el ideal de conservación dependía de expertos y, en el caso del agua, de los hidrólogos del Servicio Geológico de los Estados Unidos. Según Hays,

En todos los programas federales, el Servicio sostenía que debían considerarse todos los usos de agua posibles, para que los ríos pudieran ofrecer el mayor beneficio posible para el hombre. El desarrollo con fines múltiples ... surgió directamente de las experiencias e ideas de estos nuevos hidrógrafos del Servicio Geológico. (Hays, 1959, p. 9)

El desarrollo multipropósito incluía la navegación, el control de las inundaciones, la producción de energía, recreación, riego y otros objetivos. Si bien los proyectos de agua podrían estar dedicados al desarrollo económico regional, en áreas como la cuenca del río Columbia y la Autoridad del Valle de Tennessee, no estuvieron dirigidos a los desfavorecidos de esas zonas. Los líderes conservacionistas, como Fredrick Newlands, esperaban que los conocimientos de los expertos, en particular de la hidrología y la planificación, en lugar de las alianzas congresales, fueran las que determinaran dónde se construirían los proyectos federales. Newlands, que se convirtió en el primer

director del Servicio de Riego, esperaba hacer florecer los desiertos (Maas y Anderson, 1978). Las tierras vacías y polvorientas debían transformarse en comunidades prósperas y democráticas donde la gente pudiera ganarse la vida, con tiempo y recursos para participar en los asuntos públicos. Si bien las reglas de elegibilidad restringían los beneficios a los pequeños agricultores —aquellos que no tenían más de 160 acres—, los beneficiarios no tenían voz en la selección de proyectos, una tarea que se dejaba a los especialistas.

Mientras que la experiencia encarnada en el evangelio de la eficiencia era la hidrología, en la era progresista, la economía se convertía en la reina de la evaluación de políticas en el período de posguerra. El libro del profesor Pigou, *The Economics of Welfare*, sustentó intelectualmente la evaluación, calculando la eficiencia económica nacional: los beneficios de un programa o proyecto (a quien quiera que acumulen) deben superar su costo estimado (Caulfield, 2011). A lo largo de la década de 1950, para los llamados análisis de costo/beneficio, los presupuestarios de la Casa Blanca insistieron en que la proporción debía ser al menos uno a uno para un proyecto apoyado por la administración, pero los miembros del Congreso protestaron acremente de que era esencialmente un «congelamiento» de la política de proyectos hídricos. En 1962, el criterio de eficiencia económica nacional se amplió para incluir múltiples objetivos, lo que generó discusiones sobre qué incluir en la planificación y la formulación de políticas.

En el amplio debate académico sobre las normas múltiples y objetivas para reflejar los valores cambiantes en la década de 1960, se agregaron tres cuentas adicionales a la eficiencia económica nacional: medio ambiente o preservación; bienestar social; y bienestar regional (Michalson *et al.*, 1975). El bienestar regional se redujo rápidamente como objetivo, porque muchos economistas y otros consideraron que los beneficios para algunas regiones se veían compensados por las pérdidas en otras regiones, por lo que no debían contabilizarse. Por ejemplo, el desarrollo de agua subsidiada para cultivar algodón en Arizona se realizó a expensas de las ganancias de los productores de algodón del Sur. La cuenta de bienestar social sufrió un destino similar, principalmente a instancias de la Oficina de Gestión y Presupuesto. Su argumento fue que las bases de datos utilizadas eran débiles y que los criterios no se excluían mutuamente de otras cuentas, lo que daba lugar a una doble contabilización. Además, incluso cuando los proyectos hídricos parecían tener efectos positivos en el bienestar social, los críticos cuestionaban que gastar fondos federales en recursos hídricos fuera la mejor manera de lograr objetivos sociales (Michalson *et al.*, 1975, p. 11). En última instancia, solo se aprobaron oficialmente la cuenta del medio ambiente y la cuenta del desarrollo

económico nacional, y solo era realmente importante la eficiencia económica nacional. El sesgo era hacia las consecuencias fácilmente cuantificables, y cualesquiera que fueran los otros efectos de los proyectos propuestos, una estimación favorable de costo-beneficio era fundamental para el respaldo de la agencia federal.

4.2.1. Conceptos centrales y lógica teórica

La eficiencia y el máximo aprovechamiento económico del agua parten sobre la base de que el agua es un producto económico. Incluso, cuando se consideran los beneficios que el agua podría proporcionar a las regiones o al bienestar social, los beneficios deberían medirse a través del aumento de los ingresos y estar fuertemente sesgados hacia el análisis cuantificable. Las consecuencias menos tangibles, tales como las comunidades estables, la sensación de seguridad y oportunidades no entraban en el cálculo. Se privilegiaba claramente a las personas sobre el resto del ecosistema y la degradación solo contaba cuando afectaba a los humanos. Desde el principio, se privilegió la información de los expertos sobre otros tipos de conocimiento, especialmente, la proveniente de los economistas de la entidad. Detrás del evangelio de la eficiencia estaba el esfuerzo por mantener la política fuera de la toma de decisiones sobre los recursos hídricos. Los conservacionistas progresistas culpaban a la política, incluidos los promotores económicos privados de los recursos naturales, por la degradación y la pérdida de los valiosos recursos. El supuesto era que los expertos, aplicando criterios de eficiencia amplios, servirían mejor al público.

4.2.2. Evolución y nuevas aplicaciones

A medida que muchos críticos conscientes de los costos del desarrollo hídrico convencional, en particular los economistas, cuestionaban cada vez más los proyectos hídricos inspirados en la política y financiados por el gobierno federal, el precio y las tarifas del agua cobraron mayor importancia. Con el fin de recuperar los costos operativos y de gestión del suministro de agua y saneamiento, se aplicaron las tarifas del agua de manera convencional a los consumidores durante generaciones (Lemos, 2008). Los costos del agua no reflejaban la escasez. Los contratos a largo plazo de bajo costo entre las agencias federales que suministran agua se establecieron a tasas muy bajas. Del mismo modo, las empresas municipales de agua solían cobrar menos por el agua a los consumidores de gran volumen. En el último cuarto del siglo veinte,

se modificaron las tasas y tarifas para promover la conservación y disponer el agua para usos de mayor valor económico. Los economistas pensaban que, si los usuarios se veían obligados a pagar más por un producto, al que normalmente habían podido acceder de forma gratuita o casi gratuita, sería más probable que lo conserven y lo pongan a disposición de otros. Sin embargo, la forma en que se negocian, fijan y aplican los sistemas de precios influye profundamente en la equidad en la distribución, el acceso y los costos para los diferentes usuarios (Lemos, 2008). La equidad y la democracia en la fijación de tasas y tarifas del agua tienden a verse menoscabadas en una estructura de análisis político en el que se presenta al agua como una mercancía.

Los biólogos y los economistas ambientales se quejan de las estrechas definiciones de beneficios y costos del evangelio de la eficiencia. Señalan que los ecosistemas naturales proporcionan bienes y servicios sin costo inmediato, por lo que su valor se suele pasar. Además, la cantidad y calidad del agua en lagos, ríos, arroyos y humedales suelen depender de ecosistemas terrestres distantes. Cuando los ecosistemas interconectados se degradan, estos beneficios y servicios se ven amenazados y, en ocasiones, son imposibles de reemplazar (Constanza *et al.*, 1997; Safriel, 2011). Se han desarrollado métodos para evaluar los amplios beneficios de los servicios ecosistémicos relacionados con el agua, incluidos los beneficios no materiales obtenidos de los ecosistemas (espirituales, inspiradores, estéticos, educativos y recreativos) (Safriel, 2011).

El análisis del servicio ecológico ha mejorado considerablemente la apreciación pública de las grandes contribuciones de la naturaleza a un medio ambiente sostenible. La modificación de los cálculos de eficiencia ha tenido menos éxito. Según Gretchen Daily (1997, pp. 1-10), en la presentación de un libro sobre los servicios de los ecosistemas naturales, no existe un valor absoluto de los servicios de los ecosistemas que esperan ser descubiertos. Sin embargo, una evaluación de su magnitud es un requisito previo para incorporarlos en el marco analítico dominante.

Cuantificar en dólares el valor de los servicios ecosistémicos relacionados con el agua supone verdaderos sacrificios. El sesgo sigue siendo hacia beneficios fácilmente cuantificables. La medición económica refuerza la visión del agua como una mercancía que se puede reasignar de acuerdo con la voluntad y la capacidad de pago. La monetización de la naturaleza, o lo que George Monbiot (2014) ha denominado «trocear la naturaleza y convertirla en dinero», no aborda cómo el poder subvierte la representación y la equidad. Permitir que los ecosistemas no solo tengan un precio, sino que también se compren y vendan, acarrea aún más problemas. Determinar quién tiene el

derecho legítimo a vender significa elegir ganadores y perdedores. En los países en desarrollo, las comunidades indígenas pueden carecer de la documentación o la influencia política para hacer valer su propiedad (Conniff, 2012).

Otra evolución reciente en el cálculo de la eficiencia del agua se concentra en los costos en términos de cantidades. Tony Allan desarrolló la noción de agua virtual para describir cómo los países áridos satisfacen sus demandas anuales de alimentos, importando cantidades sustanciales de grano y otros productos (Allan, 1996). La huella hídrica se introdujo algo más tarde para describir el uso directo e indirecto del agua por parte de los consumidores y productores de determinados productos (Chapagain y Hoekstra, 2004; Hoekstra y Chapagain, 2007). Tanto el agua virtual como la huella hídrica pueden ser dispositivos útiles para describir la carga hídrica de determinados usos del agua. Sin embargo, el uso de estos conceptos para analizar la eficiencia es peligroso y equivocado. Wichelns (2015) sostiene que estos conceptos contienen muy poca información que puede ser usada para dar a conocer asuntos políticos o comerciales. Las huellas hídricas no son apropiadas para determinar el uso óptimo de las tierras y los recursos hídricos, seleccionar estrategias de inversión o asignar el agua entre usos competitivos. Por ejemplo, el uso del agua en tierras áridas puede tener un gran valor cultural que no se recoge en estos conceptos, y puede que no haya otras fuentes de empleo viables, además de la agricultura. Las cuestiones comerciales pueden basarse en la cantidad y la disponibilidad de agua consumida por los productos comerciales, pero también en las ventajas competitivas, los costos de oportunidad del agua y otros insumos, y el impacto potencial de cualquier cambio en la asignación de las tierras y el agua en los medios de subsistencia.

4.2.3. *Evaluación general*

A pesar de décadas de ensayos y ajustes, la idea de que los expertos pueden asignar el agua a los mejores usos mediante mediciones y análisis no ha sido suficiente. Las relaciones beneficio/costo, la planificación y el análisis de objetivos múltiples, la fijación del precio del agua para reflejar el valor de la escasez, la evaluación de los servicios ambientales, el agua virtual y la huella hídrica han sido intentos de sustituir el proceso político por el conocimiento y las habilidades de los expertos. Si bien algunos desarrollos han considerado los impactos en la equidad y la calidad de vida mejor que otros, están en desventaja porque los valores no económicos son difíciles de cuantificar. Los argumentos económicos y de eficiencia suelen calar entre los responsables

políticos que aprecian justificaciones claras. Sin embargo, este tipo de análisis político deja de lado los valores que son fundamentales para este libro, como la equidad y la participación. Hacer hincapié en la eficiencia puede privar a los pequeños usuarios de sus derechos sobre el agua. La política hídrica, impulsada por expertos, y las nociones de eficiencia pueden interferir con las prácticas locales de gestión del agua y dañar los medios de vida y las estrategias de subsistencia. Y luego se culpa a los usuarios del agua por no lograr los objetivos de eficiencia, a pesar de que sus acciones apoyan otros valores de participación y equidad (Boelens y Vos, 2012, p. 16).

4.3. Análisis y desarrollo institucional

Podría decirse que el enfoque académico más prominente en el campo de la política pública, y también ampliamente aplicado a los recursos naturales y al agua, es el análisis y desarrollo institucional (ADI). El marco es una idea original de Elinor Ostrom, que siguió el influyente trabajo de su esposo, Vincent Ostrom. Ella fue galardonada con el Premio Nobel de Economía, en parte por la brillantez del marco. Para comprender la aparición de los estudios de los ADI y su relación con el agua existen dos factores contextuales importantes. Primero, son las consecuencias democráticas adversas relacionadas con el dominio del agua por parte de las agencias federales. Estos problemas no pasaron inadvertidos por los Ostrom, cuyos primeros trabajos se centraron en el agua en California. Vincent Ostrom (1953) escribió que las organizaciones de cuencas, cuyas decisiones se basaban en la participación democrática, eran mejores en la toma de decisiones que las burocracias federales. Elinor Ostrom reveló en su disertación de 1965 sobre West Basin, en Los Ángeles, que los usuarios del agua eran capaces de gestionar colectivamente, y por cuenta propia, la sobreexplotación del agua subterránea. Una asociación de usuarios del agua pudo llegar a un acuerdo colectivo y nombrar un administrador del agua para implementarlo. Los dos Ostrom eran muy partidarios del autogobierno. Segundo, es el cinismo mostrado por un grupo de académicos de ciencias sociales sobre el papel del Gobierno en la resolución de problemas públicos. Los teóricos de la elección racional postulaban que los expertos de la agencia no tomarían necesariamente decisiones que beneficien al público, sino que sirvan a los intereses de su agencia y sus respectivas disciplinas académicas (en busca de rentas). En cambio, los individuos racionales eran mucho mejores que el Gobierno para tomar decisiones que se adecúen a sus preferencias.

4.3.1. *Conceptos centrales y lógica teórica*

El agua, según el ADI, es un recurso de uso común (RUC). Los RUC son recursos en los que el uso de una persona resta el uso de otra, donde a menudo es necesario, aunque difícil y costoso, excluir a otros usuarios del grupo que utiliza el recurso (Ostrom, 2005). A diferencia del enfoque del evangelio de la eficiencia del agua, que buscaba distribuir el agua a los usos más elevados, el ADI enfatiza el problema potencial del uso excesivo que daña el propio recurso. En ese sentido, la definición de RUC es más consciente del medio ambiente, pero es claramente utilitaria y vinculada a la gestión y control humanos. El RUC, según Ostrom, generalmente está limitado o restringido a una comunidad que, bajo los mejores diseños institucionales, puede administrar el agua (Wall, 2014).

Los seres humanos toman decisiones sobre la base de la racionalidad limitada. A diferencia del enfoque del evangelio de la eficiencia, los seres humanos comunes no necesitan depender de expertos que los asesoren. Si bien su acceso a la información puede ser limitado, tienen fuentes de información que los funcionarios de las agencias carecen o ignoran. Están cerca del recurso y pueden evaluar su estado, su uso excesivo y si ellos u otros usuarios están abusando del recurso o de las normas. Para los Ostrom, los actores políticos no han sido mejores ni peores que el resto de nosotros, y tienen motivos buenos y malos (Wall, 2014, p. 194). Dados los arreglos institucionales apropiados y las oportunidades para comunicarse, los usuarios del agua estarán de acuerdo con las limitaciones en el uso de los RUC.

El marco del ADI está destinado a identificar los principales tipos de variables estructurales presentes, en cierta medida, en todos los acuerdos institucionales, pero cuyos valores difieren de un tipo a otro. Los asuntos de justicia, equidad y participación se encuentran entre los criterios de evaluación, pero no se reflejan en otras partes del mapa conceptual de tres niveles (Ostrom, 2007, p. 27). Elinor Ostrom escribe que los criterios evaluativos pueden aplicarse tanto al resultado como al proceso, y pueden incluir: eficiencia económica, equidad a través de la equivalencia fiscal, equidad redistributiva, responsabilidad, conformidad con la moralidad general, y adaptabilidad. A veces es necesario hacer concesiones entre los criterios de rendimiento, y Ostrom indica que es particularmente difícil elegir entre los objetivos de eficiencia y equidad redistributiva. Según Ostrom, evaluar cómo se comparan los arreglos institucionales entre los criterios evaluativos generales puede ser todo un reto, y no revela sus prioridades (Ostrom, 2007, p. 35).

La gestión del agua implica la negociación entre usuarios individuales del bien común, y es probable que se produzcan conflictos cuando una persona gana más que otras. En ese sentido, el enfoque político del ADI abarca la política. Sin embargo, el ADI no abarca las fuerzas macro en la política: discursos, valores, sesgos y construcciones sociales. No considera adecuadamente el modo en que la subjetividad influye en la elección, así como el poder y la política. Los psicólogos han descubierto que las personas toman decisiones basadas en emociones y valores, y luego racionalizan estas decisiones no racionales (Kahneman, 2011). Kahneman y Tversky (1973) descubrieron que —incluso cuando se les enseñaba a tomar decisiones llamadas «racionales», que en realidad producirían más bienes para ellos—, las personas seguían cometiendo «errores». Les dieron nombres a estas limitaciones cognitivas. El sesgo de confirmación —buscar y prestar más atención a la información que ya encaja con lo que se cree— influye tanto en la gente común como en los expertos. El sesgo de disponibilidad se da cuando las personas son más propensas a creer algo que pueden imaginar fácilmente. El ADI no examina cómo la cultura, la clase social, el prejuicio y la discriminación pueden influir en estos sesgos.

4.3.2. *Evolución y nuevas aplicaciones*

Los primeros trabajos se concentraron en la toma de decisiones a nivel local. Más adelante, se consideró que los ámbitos y niveles policéntricos de toma de decisiones eran preferibles a las decisiones verticales dominadas por el Gobierno federal o, incluso, a la concentración de toma de decisiones en el ámbito local. De acuerdo con los controles y balances que Vincent Ostrom admiraba en la constitución de los EE. UU. y en los Documentos Federalistas, las tomas de decisiones policéntricas, tanto las privadas como las públicas en diversos niveles, proporcionaron plataformas alternativas para expresar la voz democrática. Las personas que trabajan en grupos pequeños de estructuras más grandes pueden encontrar formas de salir de algunos sistemas y unirse a otros (Wall, 2014, p. 195). David Harvey (2012) sostiene que el policentrismo es menos democrático de lo que parece. Por ejemplo, la capacidad de moverse de un ámbito a otro depende de los recursos, la capacidad para obtener empleo en nuevos entornos y otros factores que favorecen a los ricos que pueden migrar, en desmedro de los pobres y que permanecen en el lugar. Además, Harvey (2012, p. 70) afirmó que se podría requerir una autoridad superior para hacer cumplir las reglas que ordenen una mayor igualdad o la protección de los lugares ecológicamente vulnerables. En respuesta,

Elinor Ostrom, que no estaba de acuerdo con los académicos de la elección pública por varios motivos, probablemente se uniría a ellos en su escepticismo de que los gobiernos centrales no sean, probablemente, más igualitarios o conservacionistas que los intereses locales o privados (Wall, 2014, p. 180).

Con el tiempo, y con las contribuciones de sus numerosos alumnos y seguidores, el número de variables identificadas como significativas para resolver los problemas de RUC se amplió enormemente. Agrawal (2013) identificó hasta 35 variables en la teoría, que probablemente afectan el éxito de la gobernanza. Es difícil obtener generalizaciones y conclusiones consistentes con tantas variables a considerar. Son escasos los estudios que conectan las diferentes variables en cadenas causales o que proponen mecanismos causales plausibles. Además, a medida que ha aumentado el número de académicos del ADI, parece haber disminuido el interés por los criterios de rendimiento. Parece que los valores de la equidad, la participación y la justicia, en el marco del ADI, se han visto desbordados por la atención a las definiciones, categorías y debate sobre la diferencia entre marcos, modelos y teorías (por ejemplo, Ostrom *et al.*, 2013).

4.3.3. *Evaluación general*

No hay duda de que el enfoque del ADI es una gran adición al conjunto de herramientas de análisis de políticas. Existen dudas reales sobre cuál es la utilidad del marco para los investigadores del agua interesados en la equidad, la participación y la justicia en la toma de decisiones. El enfoque se centra claramente en las instituciones, y esto tiene un costo (Agrawal, 2013). Los estudios sobre los bienes comunes son relativamente poco exigentes a la hora de examinar cómo algunos aspectos de la pertenencia a un grupo de usuarios —como el estatus social, la raza y el género— afectan la sostenibilidad institucional y la gestión local a largo plazo. Si bien las bases del marco en la elección racional han sido superadas en muchos aspectos, la representación de las motivaciones humanas en las investigaciones del ADI es escasa y demasiado utilitaria. Lejano y De Castro (2014) sugieren que la ética no utilitaria puede ser determinante en ciertos entornos sociales, comunitarios o culturales. Los beneficios para el individuo pueden ser, en parte, una función de las contribuciones al bien público. Además, la naturaleza del individuo que toma decisiones no está determinada, sino que está moldeada por el contexto y la identidad que, a su vez, puede estar fuertemente influenciada por los movimientos sociales, las narrativas y los discursos.

4.4. Enfoques físicos de las cuencas hidrográficas y fluviales

Durante gran parte de la primera mitad del siglo xx, las cuencas fluviales sirvieron como una unidad lógica para la planificación económica, al servicio tanto de proyectos multipropósito de desarrollo hídrico, como de las realidades burocráticas actuales (Molle, 2006, p. 9). El manejo unificado de cuencas se solía proponer bajo una autoridad de cuencas, aunque con aplicación y éxito limitados (Ingram, 1973; White, 1957). Si bien el concepto pasó de moda en la década de 1970, como unidad de desarrollo, fue retomado en la década de 1990 para abordar los problemas de calidad del agua. Se puede ver en los Principios de Dublín (1992), y en las políticas del Banco Mundial (1993), que las cuencas hidrográficas destacan como la unidad apropiada para el análisis y la gestión coordinada, y exigen una reforma institucional a nivel de cuenca hidrográfica. Además, el principio de la captación formó la piedra angular de la Directiva Marco de la Unión Europea (2000), e instó a todos los países miembros a realinear sus estrategias de manejo del agua a nivel de cuenca hidrográfica.

El concepto de cuenca hidrográfica es la base de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), combinada con los enfoques de gestión de ecosistemas (Molle, 2009). Desarrollada en la década de 1990, como el nuevo paradigma en la administración del agua, la GIRH se promovió como un enfoque ideal para lograr un desarrollo eficiente, equitativo y sostenible y para administrar los limitados recursos hídricos del mundo (ONU-Agua, 2008, 2012). Por supuesto, esto no era nada nuevo. La planificación multiobjetivo ya había intentado captar la variedad de objetivos que puede cumplir el agua. Lo que distingue a la GIRH de los esfuerzos anteriores del manejo del agua es el énfasis en la integración de diversos aspectos de la gestión del agua, como el uso del agua por sectores, los múltiples niveles de gobernanza, la promoción de las cuencas fluviales como unidades de gestión y una mayor participación de las partes interesadas en la administración del agua y la toma de decisiones (Mukhtarov, 2008). La GIRH desplazó la gestión del agua desde la territorialidad hacia los enfoques de gestión neoliberal, como un mayor papel del sector privado, los mecanismos de fijación de precios y la valoración de los ecosistemas (Conca, 2006; Mollinga *et al.*, 2006).

4.4.1. Conceptos centrales y lógica teórica

Según Molle (2009), la noción de cuenca fluvial ayudó, por primera vez, a poner operativo el desarrollo hídrico. Atrajo a los planificadores e ingenieros

debido a que el agua podía realizar muchas tareas y producir múltiples beneficios, incluyendo la generación de energía hidroeléctrica, el control de inundaciones, el riego y el suministro de agua. Considerada como una unidad de planificación «natural» o «ideal», la cuenca fluvial ayudaría a justificar racionalmente los límites administrativos y políticos. Molle escribe: «La cuenca hidrográfica se presenta como un concepto claro, tan poco controvertido como la delimitación física de una cuenca hidrográfica, en otras palabras, es la unidad “natural” para la planificación y gestión de los recursos hídricos por parte de las sociedades» (Molle, 2009, p. 484). Los defensores de la GIRH alegan la integración de distintos usuarios del agua, por ejemplo, la industria y los municipios, y los niveles de gobernanza de la gestión del agua: local, regional y nacional (véase por ejemplo, Engle *et al.*, 2011; GWP, 2004). Molle (2009) se refiere a la GIRH como un «concepto nirvana», que representa una imagen ideal de lo que el mundo debería aspirar.

Los intereses por la calidad y sostenibilidad también desarrollaron el concepto de cuenca hidrográfica, que se consolidó como la unidad de gestión adecuada (Molle y Wester, 2009). Los defensores del medio ambiente reforzaron el concepto de cuenca, que pasó de ser una herramienta de desarrollo y explotación de recursos hídricos a un plan para la gestión holística (Teclaff, 1996). En primer lugar, las divisorias de agua mejorarían el manejo de los ecosistemas (Montgomery *et al.*, 1995; Parkes, 2010). A menudo se asume que la gobernanza del agua, a escala de divisoria de aguas, tiene en cuenta los factores tanto de aguas arriba como de aguas abajo, lo que produce mejores resultados ambientales (Vogel, 2012). En segundo lugar, algunas ONG medioambientales consideraban la escala de cuenca hidrográfica como un vehículo para la planificación ascendente y una mayor participación y compromiso (Warner *et al.*, 2008), por lo que asumían que el público tendría más probabilidades de participar a escala de cuenca (Blomquist y Schlager, 2005; Sabatier *et al.*, 2005).

4.4.2. *Evolución y nuevos enfoques*

La GIRH ha sido objeto de críticas considerables en la última década. Algunos detractores afirman que esta integración está condenada al fracaso porque la gobernanza del agua es inherentemente política (Biswas *et al.*, 2005; Petit y Baron, 2009; Rahaman y Varis, 2005). Otros destacan los fracasos de la GIRH. Por ejemplo, Conca (2006, pp. 157-158) señala que el lenguaje «maleable» de la GIRH proporcionó un amplio paraguas para que los usuarios del agua legitimaran sus reclamos en los conflictos sobre el agua, sin ninguna

clasificación de las prioridades; y la participación de los usuarios en la gestión del agua suele ser «retórica», lo que tiende a privilegiar el conocimiento tecnocrático y especializado sobre otras formas de conocimiento. En su volumen editado, Huitema y Meijerink (2009) presentan varios estudios de casos internacionales de enfoques de GIRH que se han quedado cortos o han fracasado por completo, debido a la falta de implementación y participación efectiva de los ciudadanos. Probablemente, el debate de la GIRH esté bloqueado y estancado. (Mukhtarov y Gerlak, 2013)

Hoy, académicos críticos como Alice Cohen sostienen que las cuencas hidrográficas se construyen material, discursiva y conceptualmente, produciendo ganadores y perdedores reales en la gestión del agua. Cohen y Davidson (2011) critican que las cuencas hidrográficas se hayan mezclado con herramientas de gobernabilidad, como la GIRH. Afirman que:

La adopción de diálogos internacionales sobre el agua de la GIRH, por parte de los organismos gubernamentales regionales, nacionales y subnacionales y de los planificadores de políticas hídricas parecen haberse fijado en los límites de las cuencas hidrográficas. En lugar de ser un brazo de la GIRH o una herramienta técnica (tal como lo enmarcaban los antecedentes de la GIRH), las cuencas hidrográficas se reformularon como marcos; el enfoque de las cuencas hidrográficas se convirtió en un paraguas bajo el cual otras funciones de la GIRH, como la participación y la integración decayeron (Cohen y Davidson, 2011, p. 7).

Como dice Perreault (2014, p. 237), «en la medida en que las escalas particulares para la gestión del agua son vistas como “naturales” e inmutables ... corren el riesgo de oscurecer la política subyacente a la producción de dichas escalas». Además, la territorialización de la política del agua, bajo un enfoque integrado de cuencas hidrográficas, desplaza la responsabilidad del Estado a la sociedad civil para lograr y mantener estándares ambientales (Buller, 1996). Si bien una comunidad puede ser buena para expresar valores e intereses, es posible que no sea capaz de reunir apoyo y competencia para gobernar efectivamente los recursos hídricos (Bakker, 2010; 2013). El poder y los recursos tendrían que ser redistribuidos para incluir a los pobres y lograr una participación sustancial de los interesados (Wester *et al.*, 2003). Además, sabemos por los estudios de los consejos y organizaciones de las cuencas hidrográficas en los Estados Unidos, que es difícil mantener un compromiso público efectivo a lo largo del tiempo (Sabatier *et al.*, 2005). Wilder e Ingram (2018) sugieren que, en lugar de ampliar el compromiso público,

se deben crear y mantener redes formales e informales como parte esencial para expresar las preferencias públicas de manera efectiva.

Algunos académicos están trabajando para desarrollar conceptos que puedan revelar las dimensiones físicas y sociales de gobernanza del agua (por ejemplo, Bakker, 2003; Budds y Hinojosa, 2012; Linton, 2010; Loftus, 2009; Swyngedouw, 2004, 2009). Swyngedouw (2009, p. 56) aboga por un nuevo concepto «hidrosocial» para «trascender los binarios modernistas de la naturaleza y sociedad» y concebir el agua como algo físico y social. Budds e Hinojosa (2012) definen el paisaje hídrico como una serie de momentos, e integran propiedades físicas y sociales, incluidos los flujos físicos, los patrones de acceso, los discursos sobre el agua y los marcos de gobernanza. Los capítulos de la Parte II de este libro (por ejemplo, Swyngedouw y Boelens, y Hommes *et al.*) avanzan estas nociones al elaborar el concepto de «territorio hidrosocial» (Boelens *et al.*, 2016).

4.4.3. *Evaluación general*

El concepto de cuenca hidrográfica tiene una larga historia, y ha entrado y salido de moda en la gestión del agua. A principios del siglo xx, se convocó a los ingenieros y planificadores estadounidenses y europeos para que promuevan el desarrollo del agua con fines múltiples. Durante las últimas dos décadas, los agentes ambientales lo han reavivado para mejorar la calidad del agua y promover la participación de los interesados. El concepto de cuenca hidrográfica estuvo estrechamente vinculado con la GIRH en la década de 1990, como la escala adecuada para promover la gestión integrada de los recursos hídricos. Sin embargo, recientemente, la GIRH ha sido objeto de considerables críticas y ha quedado estancada. Se ha argumentado que definir una comunidad en términos hidrológicos despolitiza y tecnifica la toma de decisiones sobre el agua (Roa-García, 2014). Se reconocen cada vez más los límites para entender las cuencas como meras construcciones físicas. Esto tiene consecuencias reales para la política de gestión del agua, que produce verdaderos ganadores y perdedores.

4.5. **Análisis político discursivo: los significados del agua**

En las últimas décadas, en Europa y Estados Unidos han surgido enfoques discursivos para la formulación de políticas que desafían la política positivista. El análisis político argumentativo engloba un grupo de enfoques de

análisis político que enfatizan el lenguaje como una característica clave tanto de política como de análisis político (Gottweis, 2006). Estos diversos enfoques teóricos, que incluyen el análisis del discurso, análisis del marco, análisis interpretativo de políticas y otros, también resaltan la argumentación y el lenguaje en la formulación y el análisis político, y ofrecen nuevas formas de analizar las políticas públicas y la política. Se centran en el estudio de la producción analítica y el uso de argumentos, por parte de los actores, en lugar de analizar las políticas públicas de manera racional.

A principios de la década de 1980, Frank Fischer (1980) y John Forester (1985) comenzaron a trazar algunas características clave del ángulo argumentativo. Más adelante, en esa misma década, el libro *Policy Paradox* (1988), de Deborah Stone, criticó el modelo de racionalidad del diseño de políticas, haciendo hincapié en el lenguaje. Ella cuestiona la idea de que los hechos neutrales pudiesen decidir los conflictos y determinar las decisiones políticas. Según Stone, «los hechos no existen independientemente de los lentes interpretativos, y vienen revestidos de palabras y números» (Stone, 1988, p. 307). En *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Giandomenico Majone (1989) describe el «carácter argumentativo» del diseño de políticas, y exige una atención sistemática al rol y a la función de las palabras, y las formas de «hacer las cosas con palabras» (Majone, 1989, p. 7).

El libro de Fischer y Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (*El giro argumentativo en el análisis y planificación de políticas*), publicado en 1993, hizo del análisis político argumentativo un movimiento reconocible en los estudios de políticas, con una agenda de investigación claramente articulada. Ellos sostienen que el análisis político debe colocar la argumentación en el centro del análisis y la epistemología, y ofrecen una agenda sistemática y pluralista para un nuevo análisis político argumentativo. Esta publicación ha hecho muy influyente la noción de que el análisis político argumentativo fomenta la participación y deliberación política (Gottweis, 2006, p. 472). La tarea de los analistas de políticas ya no es identificar soluciones para problemas objetivos, sino facilitar el aprendizaje público y la capacitación política (Fischer, 2003).

4.5.1. Conceptos centrales y lógica teórica

El paradigma discursivo, inspirado en el «giro lingüístico» en la filosofía y las ciencias sociales, se basa en perspectivas constructivistas de la investigación social (Durnova *et al.*, 2016, p. 35): se presta atención a las formas del ensamblaje de conocimientos de los actores y a las múltiples interpretaciones

utilizadas para crear significados. Rechaza las suposiciones racionales sobre el comportamiento humano y, en su lugar, «adopta una comprensión de la acción humana como intermediada e integrada en contextos sociales y culturales simbólicamente ricos» (Fischer y Gottweis, 2012, p. 2). Durnova *et al.* (2016) escriben:

La mejor decisión no es frecuentemente la más eficiente. En cambio, es la que se ha aplazado hasta que todos los desacuerdos se hayan resuelto o tranquilizado de manera discursiva, al menos lo suficiente como para ser aceptada en circunstancias específicas.

Se hace hincapié en el valor comunitario del agua, incluida su importancia organizativa, su significado emocional y simbólico, y la relación entre el agua y la comunidad (Brown e Ingram, 1987). Los hispanos rurales y los nativos americanos pobres consideran el agua no solo como un recurso o mercancía, sino como parte de su identidad, solidaridad y sentido de oportunidad (Brown e Ingram, 1987). Para muchos habitantes del desierto, renunciar al agua significa renunciar a una forma de vida. Además, los vínculos entre la escasez de agua y el deseo de controlar el futuro han llevado a la preocupación por la seguridad del agua.

4.5.2. *Evolución y nuevos enfoques*

A diferencia de los investigadores estrechamente vinculados que utilizan el marco ADI de Ostrom, hay un conjunto diverso de académicos que no necesariamente se encuentran bajo el paraguas de la política pública, pero que comparten la idea de que el lenguaje es importante. Mientras estos investigadores trabajan desde una diversidad de perspectivas disciplinarias, en las últimas dos décadas ha surgido una corriente de geografía crítica que se refiere a cuestiones de equidad y justicia en la gobernanza del agua. La premisa es que el agua no es puramente «natural» o «social», sino más bien un híbrido; y las escalas se construyen social y materialmente (como se destaca en nuestra sección anterior sobre los enfoques de las cuencas fluviales e hidrográficas).

Karen Bakker, uno de los especialistas más notables de los que trabajan en este ámbito, ha logrado un puente entre «la literatura sobre gobernanza más orientada a las normas, y la literatura sobre la ecología política del agua más centrada en la política» (Wilder e Ingram, 2018). Bakker (2007) sostiene que considerar el agua como un bien colectivo y un recurso común, en

lugar de solo como un bien económico, puede revelar posibilidades para conceptualizar la equidad en la gobernanza del agua. Otras investigaciones críticas instan a mirar más allá de los procesos políticos y de toma de decisiones más formales, para conceptualizar la justicia hídrica dentro de un cambio político, ecológico y social más amplio (Zwarteveen y Boelens, 2014). Otros aún argumentan que las instituciones de gobernanza del agua deben abordar mejor los problemas de democratización, bienestar humano y condiciones ecológicas (Perreault, 2014).

Los procesos de gobernanza diseñados para incorporar múltiples significados, valores y conocimientos del agua (Blatter e Ingram, 2001; Ingram y Lejano, 2009), y para involucrar a una «comunidad» diversa de actores humanos, no humanos y biofísicos (Schmidt, 2012), pueden lograr una equidad del agua. Schneider e Ingram (2007) analizan cómo los significados producen y comunican el conocimiento y la comprensión en la formulación de las políticas. Una forma de conocimiento es cómo se interpretan los elementos de las políticas y cómo se entienden las relaciones entre ellos (Feldman e Ingram, 2009, p. 3). Las formas de conocimiento corroboran las afirmaciones de los adversarios políticos de que existen múltiples tipos de conocimiento. Ingram y Lejano (2009, pp. 68-69) sostienen que el agua puede ser conocida como el resultado de un proceso de ingeniería, un bien económico, un elemento crítico en el medio ambiente y un punto focal de la comunidad para asegurar la equidad y el sentido del lugar. A menudo hay poca interacción o entendimiento mutuo entre estas diversas perspectivas, por lo que las políticas incorporan inadecuadamente múltiples valores y perspectivas.

Mukhtarov y Gerlak (2013) desarrollan una tipología de tres formas epistémicas (prescriptiva, discursiva y práctica) y la aplican al discurso de la GIRH. Descubren que la GIRH ha sido interpretada como un concepto universal, abstracto y prescriptivo para lograr objetivos predefinidos de gestión del agua a través de una planificación rigurosa. Este marco limitado de la GIRH es injusto con las complejidades de la gestión hídrica; ignora la política y la ética, así como el contexto en el terreno. Ellos sostienen que la GIRH es también un concepto discursivo —un punto de referencia para discutir los valores del agua, la ética y el poder—, y un concepto práctico —en el que la práctica de la gestión del agua produce conocimientos prácticos—. Al reconocer la existencia de múltiples formas epistémicas, es posible evaluar conceptos de políticas como la GIRH desde múltiples dimensiones. Esto puede ayudar a cambiar y ampliar el debate, dando cabida a múltiples epistemologías en conflicto para que se unan y resuelvan los conflictos. Siguen una estrategia similar para explorar el nuevo paradigma emergente de la seguridad hídrica, donde arguyen

que la seguridad hídrica representa una forma discursiva de conocimiento del agua con una mayor consideración de los valores humanos, la ética y el poder (Gerlak y Mukhtarov, 2015).

4.5.3. *Evaluación general*

Hay muchos enfoques diversos bajo el paraguas discursivo. Independientemente de la perspectiva disciplinaria, todos los enfoques discursivos abordan el lenguaje y la argumentación, y rechazan el enfoque positivo racional del análisis de políticas. Muchos enfoques críticos reconceptualizan o repolitizan la gobernanza, enfatizando la equidad y la justicia en la gobernanza del agua. Es significativo que estos enfoques desafíen los límites artificiales entre los seres humanos y la naturaleza, revelando múltiples significados, valores y conocimientos del agua. Aunque muchos de estos enfoques más discursivos para el análisis de políticas destacan que las políticas existentes no fomentan la participación ni la equidad, rara vez ofrecen propuestas políticas. Entonces, si bien los enfoques discursivos sobre el agua nos acercan más a los temas de equidad y justicia que los tres enfoques anteriores descritos en este capítulo, siguen siendo insuficientes. En última instancia, las políticas prácticas e ejecutables deben involucrar procesos para tomar mejores decisiones —incluidas leyes, normas, instituciones, etc.—, para lograr una gobernanza del agua más equitativa.

4.6. Conclusiones

El análisis de las políticas públicas afecta las decisiones sobre la política hídrica. En este capítulo, examinamos cuatro enfoques de políticas diferentes y su impacto en la gobernanza del agua: (1) el análisis basado en la eficiencia; (2) el análisis y desarrollo institucional; (3) los enfoques de las cuencas fluviales e hidrográficas; y (4) el análisis de las políticas discursivas. Cuál de estos enfoques, o algún otro marco analítico, se aplica es importante, porque los marcos identifican qué factores llaman la atención para explicar la acción política. Entonces, esto esencialmente predetermina las soluciones políticas. Además, los análisis de políticas determinan cuáles son los problemas del agua que llegan a la agenda y la forma en que estos se enmarcan. También determinan qué fuentes de conocimiento son privilegiadas en la formulación de políticas. En pocas palabras, los marcos de políticas determinan los ganadores y perdedores, y en su mayor parte desprecian la equidad y la

justicia. Al evaluar los marcos políticos es crucial preguntarse: ¿qué y quién queda fuera?

Con la medición del impacto que los marcos tienen en las políticas, los marcos basados en la eficiencia son claramente los que más influyen y los menos sensibles a la equidad y la participación. Aunque ya no son tan persuasivos como lo fueron antes para los académicos, los análisis de eficiencia se mantienen siempre firmes en el análisis burocrático, al menos en parte, porque favorecen a los expertos. Las ideas de eficiencia han influido en el análisis y desarrollo institucional, al igual que las nociones de gestión integrada de recursos hídricos dentro de los enfoques de cuencas fluviales. Los tres aprueban trasladar el agua a su uso más económico y a las instituciones e incentivos de mercado. Los enfoques de la ADI y las cuencas fluviales favorecen la participación popular, pero ambos desprecian la importancia del lenguaje y las narrativas, las dinámicas de grupo y el papel de las redes. En la planificación y el análisis multiobjetivo se supone que la equidad y la participación, sobre el papel, junto con la eficiencia económica y la calidad ambiental. Sin embargo, en la práctica, lo que importa es la eficiencia económica, y solo, ocasionalmente, los dictados de eficiencia pueden ser bloqueados por movilizaciones sociocomunitarias y ambientales.

Los marcos de análisis de políticas tienden a tratar el agua de manera muy limitada, sopesando más sus beneficios para las personas que para los ecosistemas, y separando el agua de su entorno social. Los enfoques de política discursiva son los que más lejos llegan al abarcar los múltiples y complejos significados del agua. Además, los enfoques discursivos son los más sensibles a los temas de equidad y participación. Sin embargo, los enfoques discursivos han sido los menos importantes a la hora de influir en las decisiones políticas. Si bien los análisis discursivos son excepcionalmente buenos para identificar los puntos débiles de otros marcos y de las políticas hídricas, tienden a evitar las prescripciones políticas. Creemos que los analistas de políticas discursivas deben desempeñar un papel más importante en la elaboración de soluciones de gobernanza participativa y equitativa, relevantes para el contexto. Además, los usuarios de otros marcos deben subsanar sus deficiencias agregando factores relacionados con la equidad y la participación, y dando prioridad a estos valores en la evaluación de políticas.

Referencias bibliográficas

- AGRAWAL, A. (2013). Studying the commons, governing common-pool resources outcomes: Some concluding thoughts. *Environmental Sciences and Policy*, 36, 86-91.
- ALLAN, J. A. (1996). Water use and development in arid regions: Environment, economic development and water resource politics and policy. *Review of European Community International Environmental Law*, 5(2), 107-115.
- BAKKER, K. (2003). *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press.
- BAKKER, K. (2007). The «commons» versus the «commodity»: Alter-globalization, antiprivatization and the human right to water in the global South. *Antipode*, 39, 430-455.
- BAKKER, K. (2008). The ambiguity of community: Debating alternatives to private sector provision of urban water supply. *Water Alternatives*, 1(2), 236-252.
- BAKKER, K. (2010). *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- BAKKER, K. (2013). Constructing «public» water: The World Bank and water as an object of development. *Society and Space Environment and Planning D*, 31(2), 280-300.
- BISWAS, A., VARIS, O. y TORTAJADA, C. (2005). *Integrated Water Resources Management in South and Southeast Asia*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- BLATTER, J. y INGRAM, H. (2001). *Reflections on Water: New Approaches to Trans-boundary Conflicts and Cooperation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- BLOMQUIST, W. y SCHLAGER, E. (2005). Political pitfalls of integrated watershed management. *Society & Natural Resources*, 18(2), 101-117.
- BOELENS, R. y VOS, J. (2012). The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Agricultural Water Management*, 108, 16-26.
- BOELENS, R., HOOGESTEGE, J., SWYNGEDOUW, E., VOS, J. y WESTER, P. (2016). Hydrosocial territories: A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14.
- BROWN, F. L. y INGRAM, H. M. (1987). *Water and Poverty in the Southwest*. Tucson: The University of Arizona Press.
- BUDDS J. E HINOJOSA, L. (2012). Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5(1), 119-137.
- BULLER, H. (1996). Towards sustainable water management: Catchment planning in France and Britain. *Land Use Policy*, 13, 289-302.

CAULFIELD, H. P., Jr. (2011). Early federal guidelines for water resource evaluation. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 116, 1.

CHAPAGAIN, A. K. y HOEKSTRA, A. Y. (2004). *Water footprints of nations*, Vol. 2: Appendix. Value of Water Research Report Series N.º 16. Delft, Países Bajos: UNESCO-IHE Institute for Water Education.

COHEN, A. (2015). Nature's scales? Watersheds as a link between water governance and the politics of scale. En E. S. Norman y C. Cook (Eds.), *Negotiating Water Governance: Why the Politics of Scale Matter*. Surrey: Routledge, pp. 25-40.

COHEN, A. y DAVIDSON, S. (2011). The watershed approach: Challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit. *Water Alternatives*, 4(1), 1-14.

CONCA, K. (2006). *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge: MIT Press.

COSTANZA, R., D'ARGE, R., DE GROOT, R., FARBER, S., GRASSO, M., HANNON, B., LIMBURG, K., NAEEM, S., O'NEILL, R. V., PARUELO, J., RASKIN, R. G., SUTTON, P., y VAN DEN BELT, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387, 253-260.

CONIFF, R. (2012). What's wrong with putting a price on nature? *Yale Environment*, 360. October 18.

DAILY, G. C. (1997). *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Washington, DC: Island Press.

DURNOVA, A., FISCHER, F. y ZITTOUN, P. (2016). Discursive approaches to public policy: politics, argumentation, and deliberation. En B. G. Peters y P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy Theories, Controversies and Perspectives*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan, pp. 35-58.

ENGLE, N., JOHNS, O., LEMOS, M. y NELSON, D. R. (2011). Integrated and adaptive management of water resources: Tensions, legacies, and the next best thing. *Ecology and Society* 16(1), 19.

FELDMAN, D. L. y INGRAM, H. (2009). Multiple ways of knowing water resources: Enhancing the status of water ethics. *Santa Clara Journal of International Law*, 7, 1.

FISCHER, F. (1980). *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Boulder: Westview Press.

FISCHER, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

FISCHER, F. y FORESTER, J. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.

FISCHER, F. y GOTTWEIS, H. (Eds.) (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press.

- FORESTER, J. (Ed.) (1985). *Critical Theory and Public Life*. Cambridge: MIT Press.
- GERLAK, A. K. y MUKHTAROV, F. (2015). «Ways of knowing» water: Integrated water resources management and water security as complementary discourses. *International Environmental Agreements: Politics Law and Economics*, 15(3), 257-272.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP). (2004). *IWRM Plans and Water Efficiency Plans by 2005: Why, What and How?* Stockholm: Global Water Partnership.
- GOTTWEIS, H. (2006). Argumentative Policy analysis. En B. Guy Peters y J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE Publications, pp. 461-480.
- HARVEY, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Londres: Verso.
- HAYS, S. P. (1959). *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement 1890-1920*. Cambridge: Harvard University Press.
- HOEKSTRA, A. Y. y CHAPAGAIN, A. K. (2007). Water footprints of nations: Water use by people as a function of their consumption pattern. *Water Resources Management* 21(1), 35-48.
- HUITEMA, D. y MEIJERINK, S. (Eds.). (2009). *Water Policy Entrepreneurs: A Research Companion to Water Transitions around the Globe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- HUITEMA, D. y MEIJERINK, S. (Eds.). (2014). *The Politics of River Basin Organisations: Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*. Cheltenham: Edward Elgar.
- INGRAM, H. (1973). The Political Economy of Regional Water Institutions. *American Journal of Agricultural Economics* 35(1), 10-18.
- INGRAM, H. y LEJANO, R. (2009). Transitions: Transcending multiple ways of knowing water resources in the United States. En D. Huitema y S. Meijerink (Eds.), *Water Policy Entrepreneurs: A Research Companion to Water Transitions around the Globe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 61-79.
- KAHNEMAN, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Nueva York: Macmillan.
- KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A. (1973). On the psychology of prediction. *Psychological Review*, 80(4), 237-251.
- LEJANO, R. y DE CASTRO, F. (2014). Social dimensions of the environment: The invisible hand of community. *Environmental Science and Policy*, 36, 73-85.
- LEMONS, M. C. (2008). Whose water is it anyway? Water management, knowledge and equity in Northeast Brazil. En J. Whitely, H. Ingram, y R. Perry (Eds.), *Water, Place and Equity*. Cambridge: MIT Press, pp. 249-270.
- LINTON, J. (2010). *What is Water? The History of a Modern Abstraction*. Vancouver: University of British Columbia Press.

LOFTUS, A. (2009). Rethinking political ecologies of water. *Third World Quarterly*, 30, 953-968.

MAAS, A. y ANDERSON, R. (1978) ... *and the Desert Shall Rejoice: Conflict, Growth, and Justice in Arid Environments*. Cambridge: MIT Press.

MAJONE, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.

MICHALSON, E. L. (1975). What objectives for multiple objective planning. En E. Michalson, E. Engelbert, A. Wade (Eds.), *Multiple Objectives Planning Water Resources*. Moscú: Idaho Research Foundation Inc., 2(5), 9-14.

MOLLE, F. (2006). *Planning and Managing Water Resources at the River-Basin Level: Emergence and Evolution of a Concept*. Colombo: International Water Management Institute.

MOLLE, F. (2009). River-basin Planning and Management: The Social Life of a Concept. *Geoforum*, 40(3), 484-494.

MOLLE, F. y WESTER, P. (Eds.) (2009). *River Basin Trajectories: Societies, Environments and Development*. Wallingford: CABI.

MOLLINGA, P., DIXIT, A. y ATHUKORALA, K. (2006). *Integrated Water Resources Management Global Theory, Emerging Practice, and Local Needs*. Nueva Delhi: Sage.

MONBIOT, G. (2014). Put a price on nature? We must stop this neoliberal road to ruin. *The Guardian*, July 24, www.theguardian.com/environment/georgemonbiot/2014/jul/24/price-nature-neoliberal-capital-road-ruin.87

MONTGOMERY, D. R., GRANT, G. E. y SULLIVAN, K. (1995). Watershed analysis as a framework for implementing ecosystem management. *Journal of the American Water Resources Association*, 31(3), 369-386.

MUKHTAROV, F. (2008). Intellectual history and current status of integrated water resources management: A global perspective. En C. Pahl-Wostl, P. Kabat y J. Moltgen (Eds.), *Adaptive and Integrated Water Management: Coping with Complexity and Uncertainty*. Heidelberg: Springer.

MUKHTAROV, F. y GERLAK, A. K. (2013). Epistemic forms of integrated water resources management: Towards knowledge versatility. *Policy Sciences*, 47, 101-120.

OSTROM, E. (1965). «Public entrepreneurship: A case study in ground water basin management». A dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree Doctor of Philosophy in Political Science. University of California at Los Angeles.

OSTROM, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

OSTROM, E. (2007). Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. En Paul Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process*. Denver: Westview Press, p. 27.

OSTROM, E., COX, M. y SCHLAGER, E. (2013). An assessment of the institutional analysis and development framework and introduction to the social ecological systems framework. En P. Sabatier y C. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process*, [3.^a ed.]. Boulder: Westview Press, pp. 267-306.

OSTROM, V. (1953). *Water and Politics*. Los Angeles: John and Dora Haynes Foundation.

PARKES, M. W., MORRISON, K., BUNCH, M., HALLSTRÖM, L., NEUDOERFFER, R., VENEMA, H. y WALTNER-TOEWS, D. (2010). Towards integrated governance for water, health and social-ecological systems: The watershed governance prism. *Global Environmental Change*, 20(4), 693-704.

PERREAULT, T. (2014). What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International* 39(2), 233-245.

PETIT, O. y BARON, C. (2009). Integrated water resources management: From general principles to its implementation by the state. The case of Burkina Faso. *Natural Resources Forum*, 33, 49-59.

RAHAMAN, M. y VARIS, O. (2005). IWRM: Evolution, prospects and future challenges. *Sustainability: Science, Practice, and Policy*, 1(1), 15-21.

RIVLIN, A. M. (1984). A public policy paradox. *Journal of Policy Analysis Review* 4(1), 17-22.

ROA-GARCIA, M. (2014). Equity, efficiency and sustainability in water allocation in the Andes: Trade-offs in a full world. *Water Alternatives*, 7(2), 298-319.

SABATIER, P. A., FOCHT, W., LUBELL, M., TRACHTENBERG, Z., VEDLITZ, A. y MATLOCK, M. (Eds.). (2005). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA: MIT Press.

SAFRIEL, U. (2011). Balancing water for food and nature. En A. Garrido y H. Ingram (Eds.), *Water for Food in a Changing World*. Londres: Routledge, pp. 135-170.

SCHMIDT, J. (2012). Scarce or insecure? The right to water and the changing ethics of global water governance. En F. Sultana y A. Loftus (Eds.), *The Right to Water: Politics, Governance and Social Struggles*. Londres: Routledge, pp. 94-109.

SCHNEIDER, A. e INGRAM, H. (2007). Ways of knowing: Implications for public policy. Annual meeting of the American Political Science Association, Chicago.

STONE, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W.W. Norton & Company.

STONE, D. A. (1998). *Policy Paradox and Political Reason*. Glenville, IL: Scott Foresman & Co.

SWYNGEDOUW, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.

SWYNGEDOUW, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education* 142, 55-60.

TECLAFF, L. A. (1996). Evolution of the river basin concept in national and international water law. *Natural Resource Journal*, 36, 359.

UNITED NATIONS WATER (UN-Water). (2008). *Report on Integrated Water Resources: Management and Water Efficiency Plans*. Nueva York: The Commission on Sustainable Development.

UNITED NATIONS WATER (UN-Water). (2012). *The UN-water Status Report on the Application of Integrated Approaches to Water Resource Management*. Estocolmo: UNEP, UNDP, GWP.

VOGEL, E. (2012). Parceling out the watershed: The recurring consequences of Columbia River management within a basin-based territory. *Water Alternatives* 5(1), 161-190.

WALL, D. (2014). *The Sustainable Economics of Elinor Ostrom: Commons, Contestation and Craft*. Londres: Routledge.

WARNER, J., WESTER, P. y BOLDING, A. (2008). Going with the flow: River basins as the natural units for water management? *Water Policy* 10 Supplement 2, 121-138.

WESTER, P., MERREY, D. J. y DE LANGE, M. (2003). Boundaries of consent: Stakeholder representation in river basin management in Mexico and South Africa. *World Development* 31(5), 797-812.

WHITE, G. F. (1957). A perspective of river basin development. *Law and Contemporary Problems*, 22, 157-87.

WICHELNS, D. (2015). Virtual water and water footprints: Overreaching into the discourse on sustainability, efficiency, and equity. *Water Alternatives* 8(3), 396-414.

WILDER, M. e INGRAM, H. (2018). Knowing equity when we see it: Water equity in contemporary global contexts. En K. Conca y E. Weinthal (Eds.), *The Oxford Handbook on Water Policy and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

WORLD BANK. (1993). *Water Resources Management*. Washington, DC: IBRD.

ZWARTEVEEN, M. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International* 39(2), 143-158.

CAPÍTULO 5

INJUSTICIA HÍDRICA Y SANEAMIENTO URBANO

Marco analítico

BEN CROW[†]

5.1. Introducción

La mayor parte de la población mundial vive ahora en zonas urbanas. La obtención del agua y el uso del saneamiento en las ciudades puede reproducir una gama e intensidad de desigualdades y oportunidades para la acción colectiva, que posiblemente no ocurriría en las zonas rurales. Los ciudadanos pobres están atrapados con la economía y la cultura de sus ciudades (Srivastava, 2014). Muchos trabajan como empleados domésticos y vigilantes de hogares más pudientes, como trabajadores de limpieza en locales comerciales y oficinas, como vendedores ambulantes y electricistas, o como trabajadores de la construcción y más. Los pobres urbanos son una gran parte de la fuerza laboral de una ciudad. Realizan labores que nadie más está dispuesto a hacer, trabajan muchas horas por bajos salarios y reducen los costos de vida de aquellos que viven fuera de los barrios de bajos ingresos (Perlman, 1976, Capítulo 8). Buscan sobrevivir y mejorar sus vidas a través de estas actividades, procurando educación, empleo, refugio, seguridad y mucho más. En Delhi y en muchas otras ciudades, las contribuciones de los pobres urbanos a la ciudad formal se producen en el contexto de «las amenazas constantes y, con frecuencia, forzadas de desplazamiento (debido a «las demoliciones de los barrios marginales»), [y] sus interminables esfuerzos para asegurarse una posición dentro de esta (por ejemplo, mediante la compra documentos de identidad falsos)» (Srivastava 2014, xxxiv).

[†] Nuestro querido amigo Ben ha fallecido el 9 de abril de 2019. Dedicamos este libro a su memoria y su lucha por la justicia hídrica.

En el amplio abanico de capacidades buscadas por los pobres urbanos, y los contextos de desplazamiento, incertidumbre y exclusión a los que se enfrentan, el agua y el saneamiento pueden parecer solo dos de las muchas exclusiones. Sin embargo, hay algunas evidencias (Arputham, 2016; Devoto, *et al.*, 2012; Swallow, 2005) por las que un mayor acceso al agua y saneamiento puede ser de gran prioridad para los pobres urbanos. A continuación, se explora algunas posibles razones para esta prioridad.

Ciertos aspectos importantes del agua y saneamiento urbano incluyen:

- La provisión de infraestructuras en algunos vecindarios, y no en otros, puede llevar a mecanismos particulares de adaptación y desigualdades de poder.
- El agua y el saneamiento domésticos reemplazan el riego, convirtiéndose en el principal foco de atención del Gobierno y de la acción colectiva.
- La presencia, ausencia y gobernanza de las infraestructuras municipales son fundamentales para el agua y saneamiento urbano.
- La transmisión de enfermedades a través del agua puede intensificarse en áreas urbanas de mayor densidad.

Este capítulo se centra, especialmente, en los asentamientos informales como las barriadas, las *favelas*, los *bustees* y los campamentos de personas sin hogar, los asentamientos no regulados y, a veces, ilegales, mayormente periurbanos y mal abastecidos, en los que viven muchas personas y donde se manifiestan muchas dimensiones de desigualdad e injusticia.

En el África subsahariana, más del 60 % de los residentes urbanos viven en asentamientos informales. En otras regiones del hemisferio sur la cifra varía de 20 % a 35 % (ONU Hábitat, 2012, Figura 3). En el hemisferio norte, los campos de refugiados, los campamentos de personas sin hogar y las poblaciones migrantes constituyen una menor proporción, pero no insignificante, de la población urbana que se enfrenta a privaciones comparables. En los Estados Unidos hay entre 2.3 y 3.5 millones de personas sin hogar cada año, de los cuales, aproximadamente el 33 % no tiene techo bajo el que vivir (HUD, 2016; National Coalition for Homelessness, 2009). Francia tiene casi 4 millones de personas con viviendas inadecuadas o sin vivienda personal (Fondation Abbé-Pierre, 2017), y París tuvo, entre 2001 y 2012, un aumento del 84 % de personas carentes de vivienda (France Bleu, 2015).

En la mayoría de las ciudades del mundo, las ideas de género, y la división del trabajo entre hombres y mujeres, asignan a las mujeres el trabajo reproductivo no remunerado, el cuidado de los niños y el mantenimiento del hogar. Las mujeres tienen que soportar indignidades, riesgos, gasto de tiempo

y esfuerzo físico que supone el recojo del agua para el hogar (Truelove, 2011). Simultáneamente, las normas sociales impuestas al cuerpo femenino hacen que las demandas de saneamiento sean especialmente opresivas para las mujeres (Joshi y Zwarteveen, 2012; Ray, 2016; véase el Capítulo 11 de Rusca *et al.*, en este volumen). En este capítulo se sostiene que las desigualdades en el acceso al agua y saneamiento tienen profundas consecuencias en la privación de la dignidad y la subordinación de género, que se magnifican en los asentamientos informales.

El capítulo está organizado de la siguiente forma. La Sección 5.2 esboza un marco para ilustrar cómo las prácticas cotidianas para obtener agua y hacer uso del saneamiento en los asentamientos informales urbanos pueden constituir pobreza y subordinación. La Sección 5.3 describe algunos antecedentes históricos de los asentamientos informales y las características del agua y el saneamiento resultantes. La Sección 5.4 describe las formas en las que las relaciones de género y las privaciones son parte de las prácticas del uso cotidiano del agua y saneamiento. En la Sección 5.5 se señalan los indicadores de lo que podría suceder cuando se facilita la recolección de agua en el hogar. En la Sección 5.6 se detallan algunas áreas de lucha y contestación que permitirían mejorar las capacidades de los hogares, incluidos el agua y saneamiento. En la sección final se cuestiona lo que esto podría significar esto para la justicia hídrica y en el saneamiento urbano.

5.2. Un marco que revela las capacidades y el cambio: injusticia del agua y el saneamiento

Esta sección empieza a bosquejar un marco para esclarecer la justicia del agua y el saneamiento urbanos. Se empieza describiendo las dimensiones clave de la privación. Luego se introduce un enfoque en las capacidades para facilitar la evaluación desagregada de las circunstancias empíricas y las injusticias de la privación urbana. La tercera subsección incorpora un análisis relacional de la reproducción de la desigualdad para ilustrar los orígenes de la privación de las capacidades en el cambio histórico y político. La subsección final sugiere que las relaciones de género y el trabajo doméstico son elementos clave en el análisis de la justicia hídrica y el saneamiento urbanos.

5.2.1. Dimensiones entrelazadas de impotencia y malestar

Narayan *et al.* (2000) trataron de escuchar «las voces de los pobres» en un estudio sobre 20 000 hombres y mujeres pobres de las ciudades y el campo

de 23 países. Ellos sintetizaron lo que aprendieron en diez «dimensiones de impotencia y malestar» (Narayan *et al.*, 2000, p. 2):

-
1. Los medios de subsistencia y bienes son precarios, estacionales e inadecuados.
 2. Los lugares de los pobres son aislados, arriesgados, sin servicio y estigmatizados.
 3. Sus cuerpos están hambrientos, agotados, enfermos y en apariencia pobres.
 4. Las relaciones de género son problemáticas y desiguales.
 5. Las relaciones sociales son discriminatorias y aislantes.
 6. Hay inseguridad en relación con la protección y tranquilidad.
 7. Los comportamientos de los más poderosos están marcados por el desprecio y el abuso.
 8. Las instituciones son desempoderadoras y excluyentes.
 9. Las organizaciones de los pobres son débiles y están desconectadas.
 10. Las capacidades son bajas debido a la falta de información, educación, habilidades y confianza.
-

Estas diez dimensiones de malestar e impotencia ponen de manifiesto la magnitud de los problemas acuciantes y empiezan a sugerir cómo se integran en las relaciones sociales que configuran la capacidad de acción, la dignidad, la seguridad y la experiencia de ser pobre. Las circunstancias y las tareas diarias para conseguir el agua para el hogar y encontrar saneamiento contribuyen a casi todas las dimensiones. En la siguiente sección se describe un enfoque de justicia que puede aclarar el rol del agua y el saneamiento en la creación del malestar e impotencia.

5.2.2. Enfoque de capacidades para la pobreza, desarrollo y justicia social

¿Qué idea de justicia arroja luz sobre las desigualdades en materia del agua y saneamiento? Lo más evidente es que se basa más en las realidades cotidianas de la vida de las personas, que en las ideas abstractas y trascendentales de la justicia y en nociones de una sociedad perfecta. También va más allá del cálculo del producto interno bruto y, en su lugar, se dirige a esas capacidades y libertades que permiten a las personas vivir vidas que tienen razones para valorar (Sen, 1999, 2008).

Los conceptos de Amartya Sen sobre pobreza, desarrollo y justicia social pueden proporcionar un punto de partida para analizar la justicia en materia de agua y saneamiento. Sen (1999) sugiere que la pobreza se le puede considerar

como una privación de las capacidades y libertades. Se basa en esta idea para formular una teoría influyente del desarrollo y la justicia social, centrada en las libertades y el funcionamiento de las personas: «los fines del bienestar, justicia y desarrollo deben conceptualizarse en términos de las capacidades de las personas para funcionar; es decir, sus oportunidades efectivas para emprender acciones y actividades que deseen realizar y ser quienes quieran ser» (Robeyns, 2005, p. 95).

La idea de pobreza, como la privación de capacidades, facilita el análisis desagregado de las múltiples dimensiones de la pobreza. Las dinámicas sociales que reproducen o permiten avances en la recolección de agua, pueden no ser las mismas que para la mejora del saneamiento, o para conseguir vivienda o trabajo. El enfoque de capacidades de Sen sugiere, por lo tanto, que un mejor acceso al agua y saneamiento puede analizarse, tanto como medio, y como fin del desarrollo y de la justicia social. El abastecimiento de agua adecuada puede, por ejemplo, sostener las actividades reproductivas del cuidado de los niños, limpieza y lavado de ropa, que pueden representar los medios para una vida mejor en el futuro y los fines de una vida mejor en el presente. El agua doméstica adecuada también puede sostener pequeñas empresas domésticas que permiten un medio para reducir la pobreza en términos de ingresos como de consumo. Disponer de instalaciones de saneamiento adecuadas es también un medio para una vida mejor en el futuro (prevención de enfermedades y menores riesgos), y, de por sí, un elemento de una vida valiosa en el presente. Sin embargo, la perspectiva de la privación de capacidades no tiene en cuenta los contextos históricos y políticos que están detrás de la privación.

5.2.3. *Privación de capacidades, pobreza relacional y trabajo doméstico*

El enfoque de Sen, sobre las capacidades de funcionamiento de las personas, hace hincapié en los bienes y derechos individuales y familiares. Las dimensiones históricas, políticas y colectivas que reproducen las privaciones de capacidades deben integrarse en este marco. Con la noción de pobreza relacional, Mosse (2010) sugiere el modo en que se puede incluir la historia y el poder. Mosse resume tres procesos generales que reproducen la pobreza estructural y duradera. En primer lugar, la lógica de la transformación capitalista y el crecimiento económico crea oportunidades para unos, mientras reproduce pobreza para otros. El despojo de tierras, oportunidades y medios de vida, por ejemplo, es parte del desarrollo económico. En segundo lugar, las categorías de distinción social, como la casta, raza, género, clase, edad y ciudadanía se pueden usar para permitir que grupos particulares acumulen oportunidades

y segmenten el acceso a los puestos de trabajo, bienes, finanzas, educación y adquisición de competencias. En tercer lugar, la representación política sesgada otorga la posibilidad de fijar la agenda para algunos y excluir a otros.

Estos tres procesos inspirados en el trabajo de Tilly (1998, 2003), sobre la pobreza duradera, sugieren un telón de fondo para comprender algunos de los procesos históricos y colectivos que conducen a la falta de capacidades y al aumento de la injusticia. Enfocan, por ejemplo, la creación y reproducción de asentamientos informales. La acumulación y el despojo, especialmente, a través del control de la tierra, dan oportunidades a algunos y excluyen a otros. Las divisiones construidas sobre líneas categóricas de etnia, raza y clase dan forma a la creación, la continuación y la dinámica de los asentamientos informales y sus correspondientes rangos de exclusión de capacidades.

5.2.4. Relaciones de género y trabajo doméstico

En el análisis de la privación de las capacidades y la pobreza relacional, en el hemisferio sur, faltan, en gran medida, el trabajo doméstico no remunerado y sus consecuencias para las mujeres, los niños y los hogares en general. Robeyns (2003) describe un enfoque general del género en la tradición de capacidades, con un enfoque en las sociedades posindustriales. Robeyns, sin embargo, no analiza las relaciones de género, el trabajo doméstico no remunerado ni las privaciones en el hemisferio sur. El cuidado de los niños, el lavado, la limpieza, la cocina, la recolección de agua y el uso de los sanitarios son actividades necesarias para la reproducción social. En muchas sociedades, las construcciones de género y la división del trabajo por género dan a las mujeres la principal responsabilidad del trabajo doméstico. Estas actividades configuran la vida diaria de las mujeres y los niños, incluyendo su trabajo, tiempo, dignidad y oportunidades.

La calidad del trabajo doméstico y las actividades hogareñas tienen amplias consecuencias para toda la familia. Los hombres pueden acudir a las entrevistas de trabajo cuando tienen ropa limpia y presentable. Los niños pueden ir a la escuela y jugar. La salud y la subsistencia de toda la familia dependen del trabajo doméstico y de su calidad. Comprender la privación de las capacidades y la dinámica social de la pobreza debe formar parte de las relaciones de género y el trabajo doméstico.

El marco preliminar introducido en esta sección busca conectar tres perspectivas sobre la vida social y las relaciones sociales. El enfoque de capacidades permite un análisis desagregado de los cambios en determinadas capacidades, incluidas las capacidades para la obtención de agua y el uso de saneamiento.

Entonces, la noción de pobreza relacional sugiere un amplio conjunto de procesos estructurales, o duraderos, que configuran la privación de capacidades. Y, en la última subsección, una discusión introductoria sobre las relaciones de género y el trabajo doméstico capta nuestra atención sobre su centralidad en la reproducción de la privación y la subordinación y sobre las posibilidades de cambio.

5.3. Los asentamientos informales urbanos: justicia hídrica y saneamiento

Esta sección describe, primero, algunos antecedentes de los asentamientos informales en el hemisferio sur poscolonial. Luego, la sección señala algunos elementos clave de lo que Anand (2012) denomina «acceso abyecto al agua». Anand (2012) describe cómo la ingeniería y el funcionamiento del sistema hídrico en Mumbai convierten a los colonos musulmanes en residentes abyectos de la ciudad, a los que les niegan derechos sociales y políticos y están sujetos a fuertes manifestaciones de rechazo. Cita a Murphy (2006, p. 152), y sugiere que la abyección «designa zonas de vida social invivibles e inhabitables que, no obstante, están densamente pobladas por aquellos que no gozan la condición de sujeto, pero cuya vida bajo el signo de invivible, se requiere para circunscribir el dominio del sujeto». Pienso que «abyección» es un término apropiado para describir los asentamientos informales, en general, y el acceso al agua y saneamiento.

En el hemisferio sur, un gran número de estos espacios invivibles e inhabitables tienen sus orígenes en el dominio colonial. Muchas de las grandes ciudades y sus divisiones espaciales y sociales están configuradas por las acciones de los gobernantes coloniales y sus categorías de raza y etnia. En África oriental y gran parte del África subsahariana, por ejemplo, las divisiones espaciales urbanas y los asentamientos informales tienen sus raíces en la segregación racial y étnica colonial. Los gobernantes coloniales de Kenia establecieron zonas residenciales separadas para los colonos blancos, asiáticos y africanos. Luego, la política colonial estableció requisitos de planificación y servicios para cada zona, con pocas previsiones para las «reservas nativas». K'Akumu y Olima (2007, p. 87) describen cómo, en Kenia, «la segregación racial se [fue transformada] transformó en una segregación residencial socioeconómica y legal-tenencial, al alcanzar la independencia».

En la India colonial de principios del siglo xx se profundizaron divisiones similares, ya que el gobierno colonial veía a los pobres urbanos como una amenaza política para el orden, la salud pública y la integridad moral.

Gooptu (2001, p. 420) describe el modo en que «las construcciones sociales de los pobres, tan peligrosas e inestables, [...], y las medidas para excluir y disciplinar a los pobres, sirvieron para intensificar las divisiones de clase».

Después de la Segunda Guerra Mundial, se produjo una migración rural-urbana sin precedentes históricos en todo el hemisferio sur. Las ciudades segregadas y fragmentadas, fundadas por el dominio colonial, se expandieron rápidamente. Esta rápida expansión de zonas segregadas por raza, etnia y clase, rara vez estuvo acompañada por un aumento proporcional de la prestación de servicios a los asentamientos informales, o por esfuerzos para reformular las políticas que discriminaban a estos vecindarios.

Como consecuencia de esta historia, se generó algunas de las injusticias más atroces de la vida urbana, incluidas las relacionadas con el agua y el saneamiento en los asentamientos informales. Las formas de acceso al agua y los niveles de desigualdad, como describen Ranganathan (2014), de Bangalore, y Anand (2012), de Mumbai, pueden diferenciarse por categorías de ocupación, clase, casta, etnia y afiliación religiosa.

La falta de acceso al agua y saneamiento en estas zonas ha llevado a la construcción de una variedad de sistemas informales o ilícitos. Las redes de tuberías, a menudo con fugas, pueden suministrar agua a los propietarios de terrenos o estructuras (los propietarios de facto de edificios son aquellos cuya tenencia no es clara), quienes luego la venden a los hogares. Cabe la posibilidad de la aparición de pequeñas y medianas empresas que suministren agua en camiones cisterna, carros y otros vehículos de propulsión manual (Crow y Odaba, 2010; Ranganathan *et al.*, 2009; Swyngedouw, 2004). Con el fin de obtener agua, las familias pueden interactuar con muchos modos, actores y tecnologías: diversos tipos de agua (agua subterránea para el baño, agua de lluvia para la lavandería, agua embotellada para beber), una gama de diferentes proveedores de agua (suministro de agua municipal, conductores de camiones cisterna, vendedores locales de agua y vendedores de agua embotellada), y una variedad de tecnologías, desde industriales hasta artesanales. Estas interacciones requieren «un conocimiento profundo de la ecología política del agua de la ciudad: de dónde fluye en cada época del año, cómo varían los costos y la calidad en el tiempo y el espacio» (Bakker, 2013, p. 286).

Incluso, con ese conocimiento, los sistemas informales suelen distribuir agua a alto costo que puede estar contaminada. La disponibilidad de agua puede ser poco fiable y estar restringida a ciertos días de la semana y/o horas del día, en una cantidad limitada y a una distancia considerable del hogar. McFarlane (2014) identifica una paradoja en el suministro de agua y saneamiento. Tradicionalmente, él escribe, el saneamiento «ha sido portador de

vida y salud [...], pero en la práctica simboliza la amenaza de violencia y está íntimamente vinculado a devastadoras formas de pobreza atroz». Desai *et al.* (2014) señalan cómo la desigualdad en la provisión de saneamiento, en las áreas urbanas, produce «oportunidades profundamente desiguales para satisfacer las necesidades corporales». Los autores describen cómo, ante la falta de provisión de saneamiento, los mecanismos improvisados para hacer frente a la situación suelen reproducir y profundizar las desigualdades.

Las consecuencias de un acceso abyecto al agua y saneamiento recaen sobre todo en las mujeres y los niños. Las mujeres tienen la tarea más frecuente de recoger agua. Como lo describen Ahmed y Zwartveen (2012, p. 8), «los problemas del agua, por lo tanto, no se pueden entender, ni se pueden encontrar soluciones efectivas para tales problemas, sin una comprensión explícita de que las realidades del agua están profundamente relacionadas con el género». Las mujeres pueden ser las más afectadas por las indignidades y los riesgos del saneamiento, tal como se describe en la siguiente sección.

5.4. Género, agua y saneamiento

El acceso abyecto al agua y saneamiento recae sobre las mujeres y las niñas a través de procesos sociales diferentes pero relacionados. El recojo de agua por parte de las mujeres en los asentamientos informales, con las consiguientes limitaciones de tiempo, oportunidades y dignidad, surge de la división de género del trabajo doméstico. En cambio, la experiencia de las mujeres en el uso del saneamiento surge sustancialmente de las normas generales, pero varía, con respecto al cuerpo femenino. Nauges y Strand (2013) señalan que «las mujeres se enfrentan a desafíos desproporcionados en el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento». La asignación del trabajo doméstico, incluido el recojo de agua, a las mujeres y niñas tiene grandes consecuencias para sus tiempos y oportunidades. Joshi *et al.* (2012, p. 200) describen cómo «en muchas sociedades, al cuerpo femenino se le impone un mayor grado de vergüenza y discreción». Las exigencias de género, «impuestas al cuerpo femenino», hacen que la defecación, la micción y la higiene menstrual sean un desafío constante para la dignidad, privacidad, seguridad y vida cotidiana de las mujeres y niñas. Ray (2016) brinda una poderosa descripción de las implicaciones de un inadecuado saneamiento para las mujeres y niñas.

Se debe reconocer la heterogeneidad de los hogares y del trabajo doméstico dentro de los hogares (Nightingale, 2011). Algunos hogares, incluso dentro de los asentamientos informales, pueden contratar mano de obra doméstica remunerada. En otros hogares, las mujeres, hombres y niños venden su fuerza de trabajo a hogares de clase media. En los hemisferios norte y sur, algunas personas y familias no tienen hogares y viven en las calles. Para esas personas sin hogar, no está claro que la inclusión del género en el agua y saneamiento funcionen como se ha descrito anteriormente.

Un análisis de los orígenes de la subordinación de género está más allá del alcance de este capítulo. Sin embargo, es pertinente la descripción de Elson (1991) sobre el apoyo subyacente a la subordinación de género y la división del trabajo por género. Elson (1991) sugiere que la dominación masculina, o la subordinación de género, surge porque las mujeres no tienen formas independientes de ganarse la vida mientras dan a luz y amamantan a un niño:

[...] la falta de un derecho independiente obliga a las mujeres a depender de estas fases [biológicas] de la crianza de los hijos, fases que son particularmente difíciles de combinar con la generación de ingresos; entonces es probable que las mujeres queden atrapadas en todas las demás fases [de la crianza de los hijos y el trabajo doméstico]. (p. 320)

Elson sugiere que la falta de ingresos independientes mantiene el dominio masculino. Además, dada la división del trabajo por sexos, las mujeres son las principales responsables de la reproducción social del hogar, es decir, del trabajo doméstico. Las mujeres deben ocuparse de sus propias necesidades de higiene personal y, además, de los otros miembros de la familia: «lavar toda la ropa del hogar, mantener a los niños limpios, barrer y fregar los pisos, lavar los utensilios y limpiar los alrededores inmediatos de la casa. Ante la carencia de servicios adecuados de agua y eliminación de desechos, estas tareas se convierten en un gran desafío» (Joshi *et al.*, 2012, p. 185).

Esto produce por lo menos dos tipos de resultados en las mujeres y niñas. En primer lugar, en las mujeres, al tener que dedicar tiempo y energía al recojo de agua en cualquier momento del día, las priva de una gran variedad de oportunidades. En segundo lugar, las incomodidades y los riesgos a los que están sometidas, con el fin de obtener agua y hacer uso de los sanitarios, pueden ser un importante significado de lo que es ser pobre y subordinada. A continuación, se describen detalladamente estos resultados.

5.4.1. *Tiempo y oportunidades*

En las investigaciones de las áreas rurales y urbanas de muchos países en el hemisferio sur, se observa mucho el tiempo que se pierde en el recojo de agua, en hacer colas y esperar a que haya agua disponible. Los hallazgos en dos estudios son particularmente esclarecedores. Uno evalúa la importancia del ahorro de tiempo en los beneficios económicos generales de un acceso más cercano al agua y saneamiento. El segundo señala que un saneamiento inadecuado también consume un tiempo significativo y limita las oportunidades.

En un estudio para la OMS, Hutton y Haller (2004) estimaron en un 65 % el valor del ahorro de tiempo en los beneficios económicos sustanciales de un acceso más cercano al agua y saneamiento, incluida la reducción de los costos en la atención de salud y escolarización. Para llegar a esta conclusión, Hutton y Haller estimaron el ahorro de tiempo en las zonas rurales y urbanas y valoraron el tiempo ahorrado, utilizando el salario mínimo para la mano de obra no calificada. Whittington *et al.* (1990) habían demostrado que los hogares en Kenia valoraban el tiempo de recojo de agua, aproximadamente en esta proporción. Si bien esta es solo una estimación aproximada, indica la importancia del tiempo empleado o los costos de oportunidad, principalmente para las mujeres y las niñas, en la obtención del agua.

El tiempo dedicado al saneamiento del hogar también es significativo. Las madres de una zona rural informaron a O'Reilly (2012, pp. 8-9) que «un retrete les permitía ahorrar tiempo y reducir el estrés, porque no tenían que llevar a sus hijos a las afueras del pueblo cada vez que los niños o ellos mismos necesitaban defecar». Esto no significa un menor desafío en las áreas urbanas. En la Sección 5.7 veremos que la reducción de esta limitación de tiempo abre un abanico de oportunidades para las mujeres y niñas. Además, el recojo de agua y el uso del saneamiento pueden imponer un segundo nivel de riesgo para ellas.

5.4.2. *Prácticas cotidianas, subordinación de género y posición de clase*

Las repercusiones sociales del recojo de agua y el uso del saneamiento por parte de las mujeres, más allá de los costos de oportunidad, son amplias y profundas. Por un lado, las subjetividades de las mujeres y las niñas se forman por la desvaloración de sus trabajos y vidas. Y, por otro lado, el acceso abyecto al agua y el saneamiento hace, y está hecho por, una gran variedad de desventajas sociales, desde la malnutrición y la violencia hasta la desventaja étnica, educativa y religiosa. Las prácticas cotidianas de recojo de agua

y uso del saneamiento, en sí mismas, reproducen y ejecutan la subordinación y la privación de género. Estos procesos de género no se limitan a los asentamientos informales, ni al hemisferio sur (Gershenson y Penner, 2009).

Truelove (2011, pp. 146, 150), quien se fundamenta en la ecología política feminista, escribe que, «los cuerpos de las mujeres enfrentan las dificultades de género, trabajo físico y vergüenza pública, determinadas por su posición dentro de las familias, comunidades y grupos de clase [...] las conformaciones de género y clase, los patrones de riesgo, la criminalidad, la exclusión social se vinculan y reproducen a través de las prácticas diarias con el agua». En Nueva Delhi, las dificultades que conllevan las prácticas cotidianas de recojo de agua conducen a que las niñas no vayan a la escuela para cuidar a los niños más pequeños, lo que contribuye a la desvaloración del trabajo y los derechos de las mujeres en el trabajo y reduce la influencia de las mujeres en los acuerdos dentro de su hogar (Truelove, 2011). Los desplazamientos, a primera hora de la mañana, en busca de lugares para defecar, conllevan riesgos y pueden originar una presión adicional cuando la mujer sufre una diarrea. Estas y otras experiencias se acumulan para devaluar la vida de las mujeres. Undie *et al.* (2006) describen la prevalencia de prácticas similares en un asentamiento informal en Kenia. Del mismo modo, Joshi *et al.* (2006) esbozan procesos comparables derivados del acceso al saneamiento en asentamientos informales en Dhaka, Bangladesh.

Jackson (1998, p. 323) describe cómo estas experiencias constituyen «subjetividades corporizadas» del recojo de agua. Relata el modo en que el trabajo de recojo de agua se extiende desde las experiencias de trabajo de las mujeres hasta la formación de las relaciones de género. Con respecto a la «intensidad del trabajo físico», ella explica el trabajo de las mujeres que recolectan agua potable: «es una característica de la experiencia corporal del trabajo que influye en el bienestar, tanto físico como perceptivo, genera experiencias laborales que modelan subjetividades, preferencias y percepciones de las mujeres individuales, y alimenta las relaciones sociales de género en la negociación intrafamiliar, lo que produce divisiones de trabajo y relaciones sociales y laborales de género extrafamiliar. En su artículo, Jackson se centra, principalmente, en el recojo de agua. Las experiencias de saneamiento abyecto añaden otra dimensión.

McFarlane (2014) sostiene que las prácticas de saneamiento basadas en el género tienen orígenes y consecuencias mayores que los mencionados anteriormente. Describe la violación y muerte de dos mujeres adolescentes dalit mientras caminaban por los campos en busca de un lugar para defecar. «Son vulnerables», afirma, debido a la «opresión de las castas, la normalización de la

terrible violencia contra las mujeres pobres y el fracaso estructural y sistemático del Estado indio para proporcionar el mínimo de derechos cotidianos: un baño limpio y funcional». Continúa describiendo una serie de casos urbanos y rurales, y agrega que las abyectas condiciones de saneamiento se sumergen y se coproducen en una amplia y variable gama de privaciones y degradaciones sociales:

La tragedia del saneamiento es que no se trata fundamentalmente de retretes y tuberías. El saneamiento es mucho más que los elementos básicos de la vida cotidiana, que los bastidores poco glamorosos de la vida cotidiana, como una vez lo dijo Erving Goffman. El saneamiento es un objeto en incesante transformación: está inmerso en la malnutrición, la violencia, las políticas culturales de casta, el sexismo, el odio etnorreligioso, el clientelismo político, las desventajas educativas, las enfermedades, la precariedad de los medios de vida, el desempleo, la contaminación ambiental y mucho más. (p. 1)

Si bien el acceso abyecto al agua y saneamiento reproduce elementos de privación y subordinación de género, muchos proyectos contemporáneos para mejorar la provisión de agua y saneamiento hacen poco para corregir la dominación masculina y la pauperización. O'Reilly (2012, pp. 8-9) señala que la incapacidad de las mujeres para usar los espacios públicos, como consecuencia de las normas sociales de aislamiento de las mujeres, crea la necesidad de disponer de retretes en el hogar. Los proyectos de saneamiento, dirigidos a las mujeres, pueden reducir el trabajo del cuidado de los niños, sin embargo, «dejan sin respuesta las desigualdades de género, en relación con el acceso al espacio público y privado». Ahmed y Zwarteven (2012, p. 162), quienes resumen un conjunto de capítulos empíricos sobre «género en el agua potable y saneamiento» (en Zwarteven, Ahmed y Gautam, 2012), muestran cómo «la incorporación del género en los proyectos y políticas de agua potable y saneamiento corre el riesgo de "diluir" el objetivo de corregir las desigualdades de género». Los proyectos de saneamiento en los barrios marginales de Bangladesh (Joshi *et al.*, 2012), por ejemplo, tratan de abordar, únicamente, la necesidad de privacidad de las mujeres a la hora de defecar, pero no reconocen el amplio e interrelacionado conjunto de responsabilidades de género de las mujeres, ni los diversos niveles de pobreza entre las que tienen una vivienda y las que viven en las calles.

Aun cuando puede que el suministro mejorado del agua y saneamiento no aborde los contextos de subordinación de género y la posición de clase, existe la evidencia de que la reducción del tiempo utilizado en recolectar agua

puede generar nuevas oportunidades para las mujeres. La siguiente sección aborda esa interrogante.

5.5. ¿Qué sucedería si el recojo de agua tomara menos tiempo?

Como se ha mencionado anteriormente, un mejor acceso al agua y al saneamiento puede ofrecer posibilidades de cambio, incluyendo estos elementos de las actividades domésticas:

- Proporcionar agua y tiempo para la producción de productos básicos a pequeña escala y para la agricultura doméstica periurbana.
- Posibilitar mejoras en la calidad del trabajo doméstico, como un lavado de ropa más óptimo, limpieza de la casa, baño y cuidado de los niños.
- Reducir las restricciones de tiempo que causan tensión y conflicto en el hogar.
- Proveer de tiempo para dormir y descansar.

La amplitud de estos cambios puede esclarecer el sorprendente hallazgo de Devoto *et al.* (2012), en un estudio controlado, realizado en Tánger, Marruecos, en el que las mujeres de hogares que obtuvieron un suministro de agua doméstica redujeron el conflicto familiar y aumentaron su satisfacción. Si bien una conexión doméstica liberaba tiempo a los miembros de la familia y mejoraba la calidad de vida, en este caso, no aumentaban los ingresos ni la participación en el mercado laboral. El estudio reconoció (Devoto *et al.*, 2012, p. 69) que la falta de una conexión de agua en el hogar podría impedir «una importante fuente de oportunidades [para las mujeres] para socializar y, posiblemente, reducir su bienestar». No investigó los efectos en la calidad del trabajo doméstico ni en otras actividades domésticas.

No tenemos evidencias cuantitativas que describa la mejora en todas estas dimensiones. No obstante, los estudios sobre la mejora en el acceso al agua describen una diversa gama de oportunidades que permiten la reducción del tiempo de recojo de agua y al aumento de su disponibilidad (Cuadro 5.1). Aparte de Devoto *et al.* (2011) y Nauges y Strand (2013), los estudios reportan un mejor acceso al agua en las zonas rurales. Esas mismas posibilidades pueden darse en zonas urbanas.

De los ocho estudios en el Cuadro 5.1, siete mencionan el ahorro de tiempo. Sin embargo, la diversidad de consecuencias es sorprendente. El mayor acceso al agua puede aportar estos elementos de emancipación: mejorar

CUADRO 5.1
CONSECUENCIAS DEL ACCESO MEJORADO AL AGUA

ESTUDIO	CONSECUENCIAS DEL ACCESO MEJORADO AL AGUA EN EL HOGAR
Senegal (van Houweling <i>et al.</i> , 2012)	Hay un ahorro de tiempo e incremento de las actividades, incluida la horticultura, ganadería, lavado de autos, fabricación de hielo y ladrillos.
Vietnam rural (Noel <i>et al.</i> , 2010)	El agua accesible, fiable y suficiente permite la diversificación de los sustentos de vida y mayores ingresos para las aldeas de tratamiento frente a las de control.
Kenia rural (Crow <i>et al.</i> , 2012)	El agua potable canalizada y organizada por la comunidad permite sustentos de vida más diversos, aumenta los ingresos y permite a las mujeres dormir más que en las de las aldeas sin agua doméstica, pero también aumenta el trabajo de los hombres.
India rural (James <i>et al.</i> , 2002)	El tiempo liberado en el recojo de agua permite crear pequeñas empresas y mayores ingresos.
Distancia al agua y salud, África subsahariana (Pickering y Davis, 2012)	La reducción del tiempo de recojo disminuye las diarreas y la mortalidad infantil, porque las largas caminatas restringen el volumen del agua recolectada, lo que impide la efectividad de la higiene; el agua almacenada por largos periodos se contamina y queda más tiempo para el cuidado de los niños y la atención sanitaria.
Ghana urbana y rural (Nauges y Strand, 2013)	La disminución de 15 minutos en el tiempo de recojo de agua aumenta entre un 8 % y un 12 % la proporción de niñas que asisten a la escuela,
Agua potable en los hogares de Tánger, Marruecos (Devoto <i>et al.</i> , 2012)	Hay una reducción de los conflictos por el agua, mayor tiempo de ocio y mayores niveles de satisfacción.
Hemisferio sur-rural (Koolwal y van de Walle, 2013)	Más tiempo libre para las mujeres y menos trabajo en la granja familiar, aunque no hay evidencia de una mayor participación de las mujeres en el mercado.

la calidad del trabajo doméstico, hacerlo en menos tiempo, permitir una diversidad de sustentos de vida, aumentar los ingresos del hogar, que las mujeres duerman más y tengan más tiempo libre, reducir los conflictos en el hogar, aumentar las oportunidades de que las niñas vayan a la escuela, disminuir la humillación y la subordinación de género, reducir las tareas que suponen una carga para el cuerpo de las mujeres, reducir el riesgo de asalto y aumentar la privacidad, reducir la mortalidad y aumentar la longevidad. En resumen, surgen importantes oportunidades cuando las familias pueden obtener más agua y dedicar menos tiempo a su recojo. Entonces, ¿en qué contextos puede suceder eso?

5.6. Justicia y contestación en relación con el agua, saneamiento y pobreza

¿Bajo qué circunstancias pueden prevalecer aquellos que afrontan la privación y la subordinación contra la privación de las capacidades y las fuerzas de la pobreza relacional, descritas en la Sección 5.2? ¿Qué procesos sociales podrían potenciar los reclamos de los pobres urbanos por el agua y el saneamiento y otras capacidades valiosas? En esta sección se describe cuatro espacios de protesta en los que la acción de las mujeres y los pobres urbanos permita las reivindicaciones de justicia en cuanto a capacidades, incluida el agua y saneamiento: (i) la organización de mujeres en torno al agua, (ii) las invasiones de los pobres urbanos, (iii) los movimientos por una ciudadanía insurgente, y (iv) la interacción en los muchos y variados contactos de los pobres urbanos con otros elementos de la ciudad.

Existe un registro significativo de organización de las mujeres en relación con el agua (Crow y McPike, 2009; James *et al.*, 2002). Esta acción colectiva se establece como un proceso continuo de la acción de las mujeres, como lo sugiere Molyneux (1998), que parte de las necesidades prácticas de las mujeres hasta sus intereses estratégicos. En este proceso, los intereses prácticos y las acciones de las mujeres están ligados al trabajo reproductivo y las necesidades diarias del hogar, mientras que los intereses estratégicos y la organización buscan desafiar las relaciones sociales que reproducen subordinación de género. En América Latina, durante los años setenta y ochenta, la organización de las mujeres en torno a sus intereses prácticos (específicamente de género) (incluyendo el agua y la energía) contribuyó, en algunas ocasiones, a crear conciencia y, con el tiempo, llevó a un aumento de las organizaciones de mujeres independientes que se enfocaron en cuestiones

estratégicas más amplias sobre género y relaciones de clase (Johnson, 1992). Por lo tanto, una posible conexión entre el género y el trabajo doméstico y las conexiones con el mundo laboral implican el aumento de la acción colectiva de las mujeres, desde los intereses prácticos hasta las necesidades estratégicas de género.

Los *no-movimientos* sociales de los pobres (Bayat, 2013) también pueden tener una influencia significativa en el trabajo doméstico no remunerado, el trabajo de las mujeres y las capacidades de las familias (véase el Capítulo 13 de Cleaver, en este volumen). Bayat describe un amplio conjunto de *confrontaciones*: «luchas dispersas y dispares en los ámbitos inmediatos de su vida cotidiana —en los barrios, lugares de trabajo, esquinas, juzgados, comunidades y en los ámbitos privados del gusto, la libertad personal y de la preservación de la dignidad». Él argumenta que estas confrontaciones van más allá de los actos cotidianos de resistencia, porque los pobres «se involucran en incursiones subrepticias y progresivas para promover sus reclamos» (Bayat, 2013, pp. 17-18).

En contraste con estos *no-movimientos* sociales de los pobres, Holston (2009) ha estudiado y documentado los movimientos sociales de los pobres urbanos en Brasil que buscan legitimidad para la residencia ilegal, la construcción de viviendas y el conflicto por las tierras. Esta tercera forma de acción (véase, por ejemplo, Ranganathan, 2013) busca la *ciudadanía urbana*, tener un derecho a la ciudad (Harvey, 2003, p. 939). Esto puede verse como una acción organizada relacionada con —y quizás relativamente rara, como producto de— incursiones y confrontaciones.

Un análisis más amplio de las acciones de los pobres urbanos, un cuarto espacio de contestación, se centra en los *contactos* en los que los pobres se involucran con la clase media, los ricos y poderosos de la ciudad (Srivastava, 2015). Estos puntos, que cruzan las fronteras entre los pobres y el resto, incluyen el servicio doméstico, la interacción con autoridades de las calles y los mediadores en busca de refugio y tierras, el trabajo en los centros comerciales y las tiendas minoristas, la venta ambulante, la búsqueda de servicios de la ciudad y más. Estos contactos ofrecen supervivencia y oportunidades y, según Srivastava, estos también constituyen puntos donde se pueden hacer negociaciones y cambios.

La imagen de Srivastava, de muchos y variados contactos, facilita las formas en que los pobres urbanos son factores cruciales en el metabolismo de una ciudad. Los *no-movimientos* sociales de los pobres, la ciudadanía insurgente y la organización de las mujeres en torno a necesidades prácticas pueden considerarse elementos clave en este variado conjunto de relaciones y

sus oportunidades combinadas. Las acciones por la justicia hídrica y saneamiento encajan en este panorama más amplio, junto con las acciones de los pobres urbanos en la búsqueda de más capacidades. ¿Pueden prevalecer las acciones de los desfavorecidos y subordinados, ejercidas en estos cuatro espacios de contención, en contra de las fuerzas sociales descritas en la Sección 5.2?

5.7. Conclusión: marco analítico integral y lo que significa para la justicia

Las preocupaciones por la justicia hídrica y el saneamiento urbanos son, en cierto nivel, fáciles de describir. Entre barrios urbanos existen notables diferencias en el acceso al agua potable y saneamiento. Esta es la magnitud de análisis en la que el Comité de Supervisión Conjunto de la OMS/UNICEF estima el número de personas sin acceso al agua potable y saneamiento mejorados (véase, por ejemplo, UNICEF y OMS, 2017). Este nivel de análisis también entra en el discurso gubernamental e internacional, y define gran parte de la política hídrica y de saneamiento.

Sin embargo, esa comprensión de la desigualdad y la injusticia deja de lado el panorama sociológico, político e histórico, mucho más amplio y profundo del acceso abyecto al agua y saneamiento. Como se ha sugerido en este capítulo, las indignidades y los riesgos, el esfuerzo físico, las limitaciones materiales y el desempeño de las prácticas cotidianas producen y reproducen vidas subordinadas al género y clase. Esta reformulación del acceso abyecto al agua y saneamiento sugiere que un enfoque en los tiempos del recojo, en el agua potable y en la mejora del saneamiento, pasa por alto la importancia social de los problemas y los límites de los enfoques tecnológicos, buscando de alguna manera eludir la política y el poder.

En esta reformulación, también han quedado claros algunos límites del marco analítico de la pobreza relacional, descritos en la Sección 5.3. Ese marco esboza una economía política del acceso al agua y saneamiento, pero no es suficiente para abordar una experiencia más amplia y con un enfoque de género a niveles familiar y personal. Un marco debe incluir divisiones de género laborales y relaciones de género. Para una recogedora de agua y su hogar, tanto las prácticas cotidianas como sus consecuencias constituyen la pobreza y la subordinación de género. Queda claro, entonces, que describir la pobreza como una *privación de las capacidades* es insuficiente. La privación de las capacidades es muy atomizada y mecánica. Deja de lado muchas dimensiones de pobreza, las subjetividades personificadas de subordinación.

¿Sigue siendo útil el marco de la pobreza relacional? Sí. Ese marco analítico sugiere la forma en que la experiencia de un acceso abyecto al agua y saneamiento puede ubicarse en los tres procesos que reproducen la pobreza duradera descrita por Mosse (2010): la lógica de la transformación capitalista y el crecimiento económico, el despliegue de distinciones categóricas para permitir la segmentación y el acaparamiento de las oportunidades y/o recursos, y la representación política sesgada que niega la posibilidad de establecer la agenda a las personas desfavorecidas y subordinadas. Replantear el acceso abyecto, para evidenciar las subjetividades personificadas y de género, abre nuevas oportunidades para avanzar en las investigaciones teórica y etnográfica de las interacciones con el capitalismo y el crecimiento económico, y las interacciones con las categorías sociales que permiten la segmentación, el acaparamiento y más.

Replantear el acceso abyecto para reconocer la experiencia de género de la privación y subordinación, también esclarece los cuatro espacios de contestación descritos en la Sección 5.6. Esas confrontaciones articulan dimensiones más amplias de experiencias de pobreza y subordinación. Pueden mencionar, por ejemplo, los intereses y necesidades prácticas de las mujeres. Por consiguiente, la medida en que tales cuestionamientos involucran las relaciones de género y los intereses estratégicos de las mujeres requiere una mayor investigación.

Necesitamos un marco de análisis que vaya más allá de la idea de pobreza como la privación de capacidades, para explorar las subjetividades personificadas que surgen del acceso abyecto al agua y saneamiento, y para examinar cómo la «tragedia» del agua y el saneamiento está «inmersa en y se inscribe a través de» (McFarlane, 2014) la malnutrición y violencia, las enfermedades y el desempleo y los medios de vida precarios, segmentados por divisiones sociales de clase, etnia, religión y más. Este marco comenzará a revelar la amplitud y la profundidad sociológicas de la injusticia hídrica y el saneamiento, los límites del discurso político global y la importancia de las formas populares de contestación y lucha. Este marco analítico también puede poner de manifiesto la prioridad que se da a los pobres, como se ha señalado en la Sección 1, con el fin de aliviar la injusticia hídrica y el saneamiento.

Reconocimientos

Este capítulo es el resultado de una serie de discusiones y el trabajo de dos equipos, de los cuales el autor es miembro. Uno de los equipos ha realizado

una investigación colaborativa en cuatro ciudades sobre «Capacidades y trabajo doméstico, dignidad y privación en una urbanización complicada». El otro equipo ha preparado un curso de pregrado en línea sobre «Justicia Hídrica y Saneamiento» para la Universidad de California. Nadie es responsable de los errores y omisiones, los cuales son responsabilidad exclusiva del autor. El equipo de investigación lo conforman: Bernard Barraque, Abigail Brown, Chris Butler, Owiti K'Akumu, Meenoo Kohli, Frank Poupeau y Sanjay Srivastava. El equipo para los cursos en línea sobre Justicia y Saneamiento de la Universidad de California es el siguiente: Carolina Balazs, Abigail Brown, Isha Ray y Kirsten Rudestam. Además, el autor desea agradecer los consejos e ideas de Peter Mollinga, Rutgerd Boelens y Margreet Zwarteveen.

Referencias bibliográficas

- AHMED, S. y ZWARTEVEEN, M. (2012). Gender and water in South Asia: Revisiting perspectives, policies and practice. En M. Zwarteveen, S. Ahmed, y S. R. Gautam (Eds.), *Diverting the Flow: Gender Equity and Water in South Asia*. Nueva Delhi: Zubaan Books.
- ANAND, N. (2012). Municipal disconnect: On abject water and its urban infrastructures. *Ethnography*, 13(4), 487-509.
- ARPUTHAM, J. (2016). Ward diaries: Crucial evidence for planning in Mumbai's slums. Guest blog for International Institute for Environment and Development. www.iied.org/ward-diaries-crucial-evidence-for-planning-mumbais-slums.
- BAKKER, K. (2013). Constructing «public» water: The World Bank, urban water supply, and the biopolitics of development. *Environment and Planning D: Society and Space*, 31(2), 280-300.
- BAYAT, A. (2013). *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*. Redwood City: Stanford University Press.
- BROWN, A. (2016). Personal communication based on extensive research in Paris.
- BURT, Z., NELSON, K. y RAY, I. (2016). Towards gender equality through sanitation access. Discussion Paper, UN Women.
- CROW B. y MCPIKE, J. (2009). How the drudgery of getting water shapes women's lives in low-income urban communities. *Gender, Technology and Development*, 13 (1), 43-68.
- CROW, B. y ODABA, E. (2010). Access to water in a Nairobi slum: Women's work and institutional learning. *Water International*, 35(6), 733-747.

CROW, B. y SWALLOW, B. (2017). Poverty and water: Pathways of escape and descent. En K. Conca, and E. Weinthal (Eds.), *Oxford Handbook of Water Politics and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

CROW, B., SWALLOW, B. y ASAMBA, I. (2012). Community-organized water increases household incomes but also men's work. *World Development*, 40(3), 528-541.

DESAI, R., MCFARLANE, C. y GRAHAM, S. (2014). The politics of open defecation: Informality, body, and infrastructure in Mumbai. *Antipode*, 47(1), 98-120.

DEVOTO, F., DUFLO, E., DUPAS, P., PARIENTÉ, W. y PONS, V. (2011). Happiness on tap: Piped water adoption in urban Morocco. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(4), 68-99.

DILL, B. y CROW, B. (2014). The colonial roots of inequality: Access to water in urban East Africa. *Water International*, 39(2), 187-200.

ELSON, D. (1991). *Male bias in the development process*. Manchester: Manchester University Press.

FONDATION ABBÉ-PIERRE (2017). *L'état du mal-logement en France 2017*. Rapport Annuel (22).

FRANCE BLEU (2015). «Le nombre de sdf monte en fleche Paris». www.francebleu.fr/infos/societe/le-nombre-de-sdf-monte-en-fleche-paris-1422971532.

GERSHENSON, O. y PENNER, B. (Eds.) (2009). *Ladies and Gents: Public Toilets and Gender*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

GOOPTU, N. (2001). *The Politics of the Urban Poor in Early Twentieth-Century India*, Cambridge: Cambridge University Press.

HARVEY, D. (2003). The right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research* 27(4): 939-941.

HOLSTON, J. (2009). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

HUD. (2016) *The 2016 Annual Homeless Assessment Report to Congress*. us Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development. www.hudexchange.info/resources/documents/2016-AHAR-Part-1.pdf.

HUTTON, G. y HALLER, L. (2004). *Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level*. Geneva: World Health Organization.

JACKSON, C. (1998). Gender, irrigation and environment: arguing for agency. *Agriculture and Human Values*, 15(3), 313-324.

JAMES, A. J., VERHAGEN, J., VAN WIJK, C., NANAVATY, R., PARIKH, M. y BHATT, M. (2002). Transforming time into money using water: A participatory study of economics and gender in rural India. *Natural Resources Forum*, 26, 205-217.

JOHNSON, H. (1992). Women's empowerment and public action: Experiences from Latin America. En M. Wuyts (Ed.), *Development Policy and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.

JOSHI, D. y ZWARTVEEN, M. (2012). Gender in drinking water and sanitation: An introduction. En M. Zwartveen, S. Ahmed, S. R. Gautam (Eds.), *Diverting the Flow: Gender Equity and Water in South Asia*. Nueva Delhi: Zubaan Books.

K'AKUMU, O. y OLIMA, W. (2007). The dynamics and implications of residential segregation in Nairobi. *Habitat International*, 31, 87-99.

KOOLWAL, G. y VAN DE WALLE, D. (2013). Access to water, women's work, and child outcomes. *Economic Development and Cultural Change*, 61(2), 369-405.

McFARLANE, C. (2014). The everywhere of sanitation: Violence, oppression and the body. www.opendemocracy.net.

MOLLINGA, P. (2008). Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management. *Water Alternatives*, 1(1), 7-23.

WORLD BANK. *Policy Research Working Paper* 6443.

NIGHTINGALE, A. J. (2011). Bounding difference: Intersectionality and the material production of gender, caste, class and environment in Nepal. *Geoforum*, 42, 153-162.

NOEL, S., PHUONG, H. T., SOUSSAN, J. y LOVETT, J. C. (2010). The impact of domestic water on household enterprises: Evidence from Vietnam. *Water Policy*, 12, 237-247.

O'REILLY, K. (2012). Geography matters: The importance of land, water, and space in sanitation studies. *WH 2 O: Journal of Gender and Water*, 1(1), 8-9.

PERLMAN, J. (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley, CA: University of California Press.

PICKERING, A. J. y DAVIS, J. (2012). Freshwater availability and water fetching distance affect child health in sub-Saharan Africa. *Environmental Science and Technology*, 46, 2391-2397.

RANGANATHAN, M. (2013). Paying for pipes, claiming citizenship: Political agency and water reforms at the urban periphery. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 590-608.

RANGANATHAN, M. y BALAZS, C. (2015). Water marginalization at the urban fringe: Environmental justice and urban political ecology across the North-South divide. *Urban Geography*, 36(3), 403-423.

RANGANATHAN, M., KAMATH, L. y BAINBUR, V. (2009). Piped water supply to Greater Bangalore: Putting the cart before the horse? *Economic and Political Weekly*, 44(33), 53-62.

RAY, I. (2016) «Gender equality: A view from the loo». TEDx Berkeley talk. www.youtube.com/watch?v=CvE8AWL8WB4.

- RAY, I. (2007). Women, water, and development. *Annual Review of Environmental Resources*, 32, 421-449.
- ROBEYNS, I. (2003). Sen's capability approach and gender inequality: Relevant approaches. *Feminist Economics*, 9(2-3), 61-92.
- ROBEYNS, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-117.
- SEN, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- SEN, A. (2008). The idea of justice. *Journal of Human Development and Capabilities*, 9(3), 331-342.
- SRIVASTAVA, S. (2015). *Entangled Urbanism: Slum, Gated Community, and Shopping Mall in Delhi and Gurgaon*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- SWALLOW, B. (2005). Potential for poverty reduction strategies to address community priorities: Case study of Kenya. *World Development*, 33(2), 301-321.
- SWYNGEDOUW, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.
- TILLY, C. (1998). *Durable Inequality*. Berkeley, CA: University of California Press.
- TILLY, C. (2003). Changing forms of inequality. *Sociological Theory*, 21(1), 31-36.
- TRUELOVE, Y. (2011). (Re-)Conceptualizing water inequality in Delhi, India through a feminist political ecology framework. *Geoforum*, 42, 143-152.
- UN HABITAT. (2012). *Streets as Tools for Urban Transformation in Slums: A Street-Led Approach to Citywide Slum Upgrading*. A UN-Habitat Working Paper, Nairobi, Kenya.
- UNICEF y WHO. (2017). *Safely Managed Drinking Water*. Nueva York: UNICEF and Geneva: WHO: Joint Monitoring Program.
- US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, OFFICE OF COMMUNITY PLANNING AND DEVELOPMENT. (2016). The 2016 Annual Homeless Assessment Report to Congress. www.hudexchange.info/resources/documents/2016-AHAR-Part-1.pdf.
- VAN HOUWELING, E., HALL R. P. y DIOP, A. S. (2012). The role of productive water use in women's livelihoods: evidence from rural Senegal. *Water Alternatives*, 5(3), 658-677.
- WHITTINGTON, D., MU, X. y ROCHE, R. (1990). Calculating the value of time spent collecting water: Some estimates for Ukunda, Kenya. *World Development*, 18(2), 269-290.
- ZWARTEVEEN, M. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

ZWARTEVEEN, M., AHMED, S. y GUATAM, S. R. (Eds.) (2012). *Diverting the Flow: Gender equity and water in South Asia*. SaciWaters: Zubaan books and University of Chicago Press.

PARTE II

Descomposición y recomposición hidrosociales



Perú.
Fotografía de Jeroen Vos.

INTRODUCCIÓN

DESCOMPOSICIÓN Y RECOMPOSICIÓN HIDROSOCIALES

RUTGERD BOELENS, TOM PERRAULT Y JEROEN VOS

La gobernanza del agua aborda fundamentalmente la forma de organizar la toma de decisiones para el acceso, uso y gestión del agua en contextos de intereses divergentes, repertorios normativos en conflicto y relaciones de poder desiguales. Su objetivo es producir órdenes socionaturales particulares mediante el control de los recursos hídricos, las infraestructuras, las inversiones, el conocimiento, la verdad y, en última instancia, los usuarios y las autoridades del agua (Boelens, 2014; Bridge y Perreault, 2009; Zwartveen y Boelens, 2014). Para lograr esto, como se ha ilustrado en los capítulos de la Parte I, las reformas e intervenciones de gobernanza del agua enfatizan, generalmente, el bienestar común fuertemente despolitizado, el progreso compartido y el manejo eficiente y racional de los recursos. Este discurso naturalizador del desarrollo sostenible, progresivo y limpio, logrado por las «partes interesadas, oculta el hecho de que las reformas e intervenciones relacionadas con el agua implican reivindicaciones y conflictos contrapuestos sobre el agua, el ordenamiento territorial y la reconfiguración de las realidades socioeconómicas y político-culturales (Alatout, 2010; Hommes *et al.*, 2016; Kaika, 2006). Estos temas están directamente relacionados con las disputas sobre definiciones de conflictos, marcos de conocimiento, significados ontológicos, poderes de decisión y soluciones preferidas.

Los capítulos de la Parte II se centrarán en este campo de la (in)justicia hídrica, la dinámica de los imaginarios disputados y en la materialización de las redes socionaturales, tecnopolíticas: la desestructuración y la recomposición de los territorios hidrosociales multiescales (Baviskar, 2007; Boelens *et al.*, 2016; Linton y Budds, 2014; Swyngedouw, 2004, 2009). Una perspectiva

de gubernamentalidad con miras a los territorios hidrosociales en disputa, superpuestos e híbridos, puede ayudarnos a comprender cómo el control del agua está integrado en el contexto político más amplio de la gobernanza sobre y a través de las siconaturalezas. La gubernamentalidad se refiere a las formas en que se gobiernan las sociedades, no solo a través de la aplicación directa de las leyes y la fuerza militar, sino también a través del funcionamiento «capilar» sutil e invisible del poder para controlar, a la vez, la conducta de las personas y su entorno social (Foucault, 1991).

El concepto de territorio hidrosocial proporciona una lente para analizar los flujos, las infraestructuras y el control del agua como composiciones constituidas de manera simultánea e interactiva de entidades y dimensiones físicas, sociales, políticas y simbólicas. Juntos, estos dominios forman mosaicos multiescalares y en red, que producen territorialidad tecnopolítica y socioecológica (Boelens *et al.*, 2016; cf. Hommes *et al.*, 2016; Hoogesteger *et al.*, 2016; Swyngedouw, 2007). Este marco analítico considera que los seres humanos y la naturaleza —social, técnica y natural—, no son entidades separadas que interactúan, sino que se influyen, coproducen y constituyen mutuamente, de manera compleja (véase también Harris y Alatout, 2010; Latour, 1994).

Así, los espacios territoriales son sitios de control disputado con respecto a la composición siconatural. El examen de estos imaginarios hidrosociales en conflicto nos da una idea del modo en que los diferentes grupos sociales conciben la distribución de los beneficios y costos por el agua (Boelens *et al.*, 2016). Por lo tanto, la escala y los conjuntos escalares no se refieren a un marco jerárquico dado ontológica y empíricamente, sino que constituyen el resultado contingente de disputas y luchas para ordenar estos territorios hidrosociales (cf. Marston, 2000; Smith, 1984; Swyngedouw, 1997).

Las intervenciones hidráulicas y las reformas institucionales tienen como objetivo rediseñar los territorios hidrosociales existentes, cambiando los componentes y sus respectivas funciones, interrelaciones y límites y, por lo tanto, también el orden político, las visiones del mundo y las formas en que los actores se identifican y se representan a sí mismos (Hommes *et al.*, 2016). Esto incluye las formas en que la propia hidráulica transforma y/o se transforma —como las normas sociopolíticas, la moral y las relaciones hidroculturales se «reintegran» y se «concretan» en artefactos y relaciones de redes tecnológicas— «moralizando» la infraestructura hidrotitorial (véase, por ejemplo, Hommes y Boelens, 2017; Latour, 1994; Obertreis y, 2016; Winners, 1986).

Los capítulos de esta sección dejan en claro que los acuerdos territoriales hidrosociales dominantes entrelazan el conocimiento científico, la tecnología

y las redes estatales administrativas para potenciar las transferencias de productos locales y globales, la extracción de recursos, el desarrollo y la conservación del agua para adaptarse a los intereses político-económicos no locales. De este modo, las autoridades y la gobernanza locales del agua son comúnmente ignoradas o cooptadas, creando un orden tecnopolítico para hacer que estos espacios sean legibles, comprensibles, explotables y controlables.

Un ejemplo ilustrativo es la forma en que en muchos lugares del mundo se están rediseñando diversos sistemas de riego o agua potable gestionados por las comunidades. Particularmente, en el hemisferio sur, pero igualmente en occidente existe una gran variedad de usos locales del agua, derechos y sistemas de gobernanza, que suelen pasar desapercibidos para las administraciones formales del agua (por ejemplo, Lynch, 2012; Molle, 2004; Romano, 2017; Ruiz-Ballesteros y Gálvez-García, 2014). La misión de diseñar socialmente una sociedad del agua «racional y eficiente», mediante la instalación de sistemas modernos, ciega a los encargados de formular políticas, ante la gran variedad de soluciones hidroterritoriales que se desarrollan localmente. Más allá de la incompreensión y el descuido de las sociedades hídricas locales, esto con frecuencia da lugar a intervenciones que reconfiguran las redes sociohidráulicas fundamentales, al tiempo que provocan una desigualdad distributiva del agua y diferenciación social (Meehan, 2013; Oberborbeck-Andersen, 2016; Paerregaard, 2016; Perreault *et al.*, 2011).

Como podemos observar en muchos casos, cada vez más la producción de conocimiento, disciplinas y trabajos sobre el agua —y las formas en que informan la conformación de tecnologías, normas y sistemas hídricos particulares—, se centran en el esfuerzo para alinear a las personas locales, las mentalidades, identidades y recursos con intereses y gobernanza del agua como lo imaginan las jerarquías de poder hídrico. Los esfuerzos para desestructurar y recomponer los sistemas de control de agua locales existentes y establecer los llamados marcos racionales de «orden del agua» son el centro de las luchas por el agua. Al final, la reconfiguración impulsada por el Estado y el capital priva a las comunidades locales de usuarios de agua del control sobre sus territorios hidrosociales. Cuando las comunidades locales protestan, los poderes existentes tienden a desestimarlas, ignorarlas u oprimirlas violentamente.

Nuevamente, sugerimos apreciar las transformaciones hidrosociales como formas de gubernamentalidad, que implican políticas para construir nuevos significados y conexiones sociales-naturales-tecnológicas. Los regímenes de injusticia hídrica tienden a construir redes de poder hidráulico y administrativo que vinculan la autoridad del Estado-nación, los mercados y las empresas

de tal manera que externalizan el conocimiento, la elaboración de normas y la autoridad de las realidades hídricas locales. Histórica y frecuentemente, los reordenamientos hidrosociales se han impuesto a través de la fuerza coercitiva de los gobiernos y de los poderosos actores del agua, combinando la compulsión legal, militar y extraeconómica —en términos de Foucault (2008, p. 313), «el gobierno según el poder soberano»—. O fueron ideados y contruidos mediante el despliegue de representaciones autoritarias míticas y religiosas, «el gobierno según la verdad» (ibíd.; véase, por ejemplo, Boelens, 2014). Si bien la imposición estatal de arriba hacia abajo sigue siendo común en los proyectos de reordenación hidrosocial y de «gubernamentalización» que rigen el mundo hídrico, las racionalidades gubernamentales modernistas suelen transformar los territorios y controlar las poblaciones sujetas, aplicando técnicas de gobernanza muy sutiles —como la gubernamentalidad «moralizante científica», y la «gubernamentalidad neoliberal» basada en la racionalidad del mercado (Foucault, 2008, p. 313)—. El objetivo de estas técnicas es la «subjetivación» (Foucault, 1975), mediante la cual los actores del agua adoptan el discurso dominante y se convierten en ciudadanos obedientes y autodisciplinados del sistema hidroterritorial dominante.

En lugar de solo tratar de gestionar el agua como un recurso, los grupos gobernantes buscan desplegar y convencer a los grupos subyugados para que adopten discursos que definan y posicionen los problemas sociales y materiales en una red humano-material-natural sin cuestionar el orden político. Por lo tanto, «el esfuerzo consiste en gobernar simultáneamente el agua a través de la conciencia y la conciencia a través del agua» (Hommes *et al.*, 2016, p. 12). Los actores del agua deben autocorregirse de acuerdo con los imaginarios hidroterritoriales del grupo gobernante (véase, por ejemplo, Duarte-Abadía y Boelens, 2016; Ferguson y Gupta, 2002; Perreault *et al.*, 2011). Más que el poder legal o militar impuesto, este «poder capilar foucaultiano» para incluir, en lugar de excluir, es fundamental para comprender la reestructuración modernista de los territorios hidrosociales. Las coaliciones de poder hidroextractivistas dominantes tienen como objetivo borrar las coaliciones y soluciones territoriales existentes o alternativas. Mediante el despliegue de las diferentes formas de gobierno, en los que se incluyen las formas de poder capilares, opresivas y sutiles, legitiman ciertas prácticas de extracción, distribución y control, como si fueran completamente naturales.

En consecuencia, la configuración del orden hidropolítico dominante (Anderson, 1983), como las «comunidades imaginadas», se lleva a cabo tanto a través de la «desimaginación» de las comunidades existentes (Nixon, 2010), como de la «reimaginación de las comunidades hídricas» de manera activa:

la remodelación y la resignificación de los territorios hidrosociales para producir y gobernar a través de «comunidades de conveniencia» (es decir, un gobierno a través de microsociedades que, a los ojos de los grupos gobernantes, están convenientemente ordenadas y vinculadas a las meso y macroescalas: véase Valladares y Boelens, 2017; cf. Li, 2011; Perreault, 2014; Rodríguez-de-Francisco y Boelens, 2016). Los esfuerzos por una gubernamentalidad no siempre intentan erradicar, necesariamente, las territorialidades vernáculas u opuestas. Por lo general, las estrategias de territorialización más sutiles buscan «reconocerlas» y disciplinarlas. Incluyen y encapsulan las normas, los recursos, las prácticas y los actores del agua locales en la organización político-espacial de los esquemas de gubernamentalidad dominantes. «A través de estrategias “inclusivas”, se reconoce lo “conveniente” y se deja de lado las culturas e identidades del agua “problemáticas”» (Boelens *et al.*, 2016, p. 7). En general, se aceptan infraestructuras normativas y tecnológicas locales particulares (a menudo, opresivas), mientras que se reprimen las normas e instituciones hidroterritoriales más contenciosas, desafiantes y desleales.

A pesar de los esfuerzos de los grupos gobernantes para construir una hegemonía tecnopolítica, es común encontrar múltiples imaginarios competitivos y formas de materializar la territorialidad hidrosocial dentro de cada espacio geográfico-político (Agnew y Oslender, 2013; Hoogesteger *et al.*, 2016). Los imaginarios territoriales dominantes son disputados por contraimaginarios y alianzas que buscan marcos alternativos de significados, problemas, soluciones y posibilidades. Los territorios hidrosociales compiten y se superponen. «Estos proyectos hidropolíticos superpuestos generan un “pluralismo territorial” y transforman continuamente la red hidráulica, los marcos de referencia culturales, las estructuras económicas de base y las relaciones políticas del escenario hídrico» (Boelens *et al.*, 2016, p. 8).

Un caso africano ilustrativo se recoge en *Seeing like an Oil Company*, donde Ferguson (2005) rebate la idea formulada por Scott (1998) de que, en la época actual de globalización neoliberal, las compañías capitalistas globales han asumido el papel de los Estados-nación (*Seeing like a State*): como homogeneizadores y estandarizadores de los territorios locales dentro de una red de poder nacional e internacional coherente que abarcaría un espacio geográfico contiguo. En cambio, las compañías petroleras se han concentrado en la explotación intensiva y la organización tecnopolítica y militar en enclaves espacialmente separados, pero conectados en red en toda África. Estas generan un África «utilizable» y otra «inutilizable»; al primero lo controlan las empresas de seguridad privada; y al segundo lo han dejado en manos de las «gubernamentalidades transnacionales» de ONG internacionales y

de los Estados-nación débiles (Ferguson y Gupta, 2002). Dentro de los enclaves, las normas y los agentes estatales se transforman y cooptan para generar territorios convenientes para la empresa.

Según Bebbington *et al.* (2010), lo mismo sucede en América Latina. Las compañías mineras y petroleras generan sus propios territorios extractivistas en los que se aplican diferentes normas hídricas y técnicas gubernamentales, en comparación con otros espacios y lugares en los Estados-nación. Para ello implementan una combinación de técnicas de gobierno territorial (ensamblando creativamente las normas tradicionales, estatales y privadas), totalmente convenientes a los objetivos extractivistas de las empresas (véase Vallores y Boelens, 2017). Van Teijlingen (2017) presenta un estudio fascinante y detallado del modo en que una mina de cobre a gran escala, en la Amazonía ecuatoriana, introduce otra capa territorial sobre la configuración territorial pluralista creada históricamente. El polémico resultado muestra cómo una diversidad de territorios hidrosociales indígenas, colonos, que giran en torno al Estado y la empresa petrolera se encuentran, interactúan y se superponen.

Bajo la influencia de la extracción transnacional, los nuevos desarrollos tecnológicos, las políticas globales y el deseo de combatir la persistente «amenaza de la escasez universal de agua», se despliegan nuevas formas de «gubernamentalidad a través del agua», que implican una profunda reestructuración del espacio hídrico y de la toma de decisiones territorial (véase, por ejemplo, Vos e Hinojosa, 2016). Esta desestructuración de los sistemas locales de control del agua en nombre de la racionalidad, la descentralización, la participación y la alineación de los actores, identidades y los recursos locales del agua suele ser un proceso cotidiano, sutil y ascendente —mucho menos visible que el acaparamiento de agua a gran escala—, pero aún así puede dar lugar a injusticias hídricas a gran escala. La transnacionalización de la hidroterritorialidad dominante significa que los esfuerzos locales para defender las normas y los recursos hidroterritoriales deben ampliar su «alcance territorial»: por lo tanto, desde la guerra local globalizada del agua, que comenzó en Cochabamba, hasta las redes de defensa territorial formadas en el Amazonas, afectado por Chevron-Texaco, el Delta del Níger, contaminado por Shell, o alrededor del ducto Dakota-Access, que amenaza el flujo de agua a mediante de la reserva de Standing Rock, las comunidades y territorios locales coordinan con alianzas translocales, que incluyen los actores no vinculados directamente a través los flujos de agua.

Estructura de la Parte II

Comienza con el capítulo 6 de Erik Swyngedouw y Rutgerd Boelens («... Y no queda ni una sola injusticia»: colonización hidrotitorial y transformaciones tecnopolíticas en España), que examina la interacción entre las ideologías políticas y los imaginarios socioculturales en evolución en la España del siglo xx, las configuraciones y transformaciones tecnológicas e hidrosociales del país y sus cambiantes visiones y prácticas de justicia hídrica. Partiendo de una visión naturalista de fines del siglo xix, que consideraba injusta la distribución física del agua y la lluvia, surgió un amplio movimiento progresista de renacimiento hidráulico (regeneracionismo). Se rectificarían los errores de la naturaleza a través de la intervención humana, buscando mejorar la «calidad degenerada del hombre y la naturaleza». En las décadas siguientes, entre 1939 y 1975, la corrección de la «injusta» distribución del agua, mediante el desarrollo intensivo e interconectado de megapresas hidráulicas, fue uno de los principales discursos y programas ideológicos del régimen fascista de Franco. Los autores analizan cómo se reformuló la «justicia hídrica» en la transición a la democracia, en un contexto tanto de diferenciación social como de intensa neoliberalización.

El Capítulo 7, de Renata Moreno y Theresa Selfa («Haciendo espacio para el río Cauca en Colombia: desigualdades y ciudadanía ambiental»), explora cómo las diferentes conceptualizaciones y usos de los humedales se enfrentan en un proyecto de control de inundaciones para mejorar el régimen del río Cauca en Colombia. El capítulo examina cómo el conflicto de gobernanza del agua en la región fue desencadenado por fuertes visiones e intereses divergentes sobre los usos de los humedales, que se manifestó mediante encuentros entre pequeños propietarios afrocolombianos y grandes productores industriales de caña de azúcar. Estos dos grupos producen narrativas contradictorias sobre el problema del manejo de las inundaciones, la definición de los humedales y los servicios que estos brindan, y quién toma las decisiones sobre el río y los humedales de la región. Las propuestas dominantes para el manejo de humedales se correlacionan fuertemente con los intereses de las grandes empresas agrícolas, pero descuidan los usos y significados de los pequeños agricultores tradicionales para los humedales. También dejan de lado las soluciones alternativas para hacer frente a las inundaciones, cuyas propuestas beneficiarían los intereses ecológicos y comunitarios.

El Capítulo 8 («Reconfiguración de los territorios hidrosociales y luchas por la justicia hídrica») es un documento de múltiples autores y casos en el que Lena Hommes, Rutgerd Boelens, Bibiana Duarte-Abadía, Juan Pablo Hidalgo-

Bastidas y Jaime Hoogesteger utilizan la conceptualización de los territorios hidrosociales para comprender la política territorial en relación con los conflictos sobre la gobernanza del agua, el desarrollo y la distribución. Los autores aplican la ecología política a diferentes casos en Perú, Colombia, Ecuador y Turquía. En todos ellos analizan cómo los poderosos proyectos de reconfiguración territorial generan y estabilizan las injusticias hídricas. También explican cómo los movimientos de la sociedad civil libran importantes batallas políticas discursivas para desafiar los proyectos de hidroterritorialización dominantes y proponer configuraciones alternativas.

El Capítulo 9, de Barbara Rose Johnston («Desarrollo de presas a gran escala y movimientos de resistencia: luchas por la justicia hídrica en torno a la presa Chixoy de Guatemala»), se enfoca en el modo en que las intervenciones hidráulicas a gran escala, especialmente las grandes represas, son defendidas con discursos de interés nacional y del bien común, pero que desconfiguran profundamente los territorios locales y generan enormes desigualdades y sufrimientos locales y regionales. Las grandes represas generan beneficios, pero, generalmente, solo para la industria y los habitantes de las ciudades y los pueblos adyacentes y distantes. Como punto de partida, gracias a la visión de los acontecimientos históricos que dieron forma a un caso específico —la presa Chixoy de Guatemala—, este capítulo explora cómo y por qué la percepción relativa del desarrollo hídrico y el cercamiento de los bienes comunes del agua alimentan los movimientos por la justicia hídrica.

Referencias bibliográficas

- AGNEW, J. y OSLENDER, U. (2013). Overlapping territories, sovereignty in dispute. En W. Nicholl y B. Miller (Eds.), *Spaces of Contention: Spatialities and Social Movements*. Londres: Ashgate, pp. 121-140.
- ANDERSON, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- BAVISKAR, A. (2007). *Waterscapes. The Cultural Politics of a Natural Resource*. Delhi: Permanent Black.
- BEBBINGTON, A., HUMPHREYS-BEBBINGTON, D. y BURY, J. (2010). Federating and defending: Water, territory and extraction in the Andes. En R. Boelens, D. Getches y Guevara-Gil (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres: Earthscan, pp. 307-227.
- BOELENS, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 57, 234-247.

BOELENS, R., HOOGESTEGE, J. y BAUD, M. (2015). Water reform governmentality in Ecuador: Neoliberalism, centralization and the restraining of polycentric authority and community rule-making. *Geoforum*, 64, 281-291.

BOELENS, R., J. HOOGESTEGE, J., SWYNGEDOUW, E., Vos, J. y WESTER, P. (2016). Hydrosocial territories: A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14.

BRIDGE, G. y PERREAULT, T. (2009). Environmental governance. En N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman, y B. Rhoads (Eds.), *Companion to Environmental Geography*, Oxford: Blackwell, pp. 399-475.

DUARTE-ABADÍA, B. y BOELENS, R. (2016). Disputes over territorial boundaries and diverging valuation languages: The Santurban hydrosocial highlands territory in Colombia. *Water International*, 41(1), 15-36.

FERGUSON, J. (2005). Seeing like an oil company. *American Anthropologist*, 107(3), 377-382.

FERGUSON, J. y GUPTA, A. (2002). Spatializing states: Toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist*, 29(4), 981-1002.

FOUCAULT, M. (1975). *Discipline and punish. The Birth of the Prison*. Nueva York: Vintage Books.

FOUCAULT, M. (1991). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon, y P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 87-104.

FOUCAULT, M. (2008). *The Birth of Biopolitics*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

HARRIS, L. M. y ALATOUT, S. (2010). Negotiating hydro-scales, forging states: Comparison of the upper Tigris/Euphrates and Jordan River basins. *Political Geography*, 29, 148-156.

HOMMES, L. y BOELENS, R. (2017). Urbanizing rural waters: Rural-urban water transfers and the reconfiguration of hydrosocial territories in Lima. *Political Geography*, 57, 71-80.

HOMMES, L., BOELENS, R. y MAAT, H. (2016). Contested hydrosocial territories and disputed water governance: Struggles and competing claims over the Ilisu Dam development in southeastern Turkey. *Geoforum*, 71, 9-20.

HOOGESTEGE, J., BOELENS, R. y BAUD, M. (2016). Territorial pluralism: Water users' multiscale struggles against state ordering in Ecuador's highlands. *Water International*, 41 (1), 91-106.

KAIKA, M. (2006). Dams as symbols of modernization: The urbanization of nature between geographical imagination and materiality. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(2), 276-230.

LATOUR, B. (1994). *We have never been modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- LI, T. (2011). Rendering society technical: Government through community and the ethnographic turn at the World Bank in Indonesia. En Mosse, D. (Ed.), *Adventures in Aidland*. Oxford: Berghahn.
- LINTON, J. y BUDDS, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 54, 170-180.
- LYNCH B. D. (2012). Vulnerabilities, competition and rights in a context of climate change toward equitable water governance in Peru's Rio Santa Valley. *Global Environmental Change*, 22, 364-373.
- MARSTON, S. (2000). The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, 24 (2), 219-242.
- MEEHAN, K. (2013). Disciplining de facto development: Water theft and hydrosocial order in Tijuana. *Environment and Planning*, 31, 319-336.
- MOLLE, F. (2004). Defining water rights: By prescription or negotiation? *Water Policy*, 6, 207-227.
- NIXON, R. (2010). Unimagined communities: Developmental refugees, megadams and monumental modernity. *New Formations*, 69, 62-80.
- OBERBORBECK ANDERSEN, A. (2016). Infrastructures of progress and dispossession: Collective responses to shrinking water access among farmers in Arequipa, Peru. *Focaal*, 74, 28-41.
- OBERTREIS, J., MOSS, T., MOLLINGA, P. y BICHSEL, C. (2016). Water, infrastructure and political rule: Introduction to the Special Issue. *Water Alternatives*, 9(2), 168-181.
- PAERREGAARD, K., BREDHOLT STENSURUD, A. y OBERBORBECK ANDERSEN, A. (2016). Water citizenship: Negotiating water rights and contesting water culture in the Peruvian Andes. *Latin American Research Review*, 51(1), 198-217.
- PERREAULT T. (2014). What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International*, 39(2), 233-245.
- PERREAULT, T., WRAIGHT, S. y PERREAULT, M. (2011). *The social life of water: Histories and geographies of environmental injustice in the Onondaga Lake watershed*. www.justiciahidrica.org.
- RODRIGUEZ-DE-FRANCISCO, J. C. y BOELENS, R. (2016). PES hydrosocial territories: De-territorialization and re-patterning of water control arenas in the Andean highlands. *Water International*, 41(1), 140-156.
- ROMANO, S. (2017). Building capacities for sustainable water governance at the grass-roots: "Organic empowerment" and its policy implications in Nicaragua, *Society & Natural Resources*. DOI: 10.1080/08941920.2016.1273413.

RUIZ-BALLESTEROS, E. y GÁLVEZ-GARCÍA, C. (2014). Community, common-pool resources and socio-ecological systems: Water management and community building in southern Spain. *Human Ecology*, 42, 847-856.

SCOTT, J. (1998). *Seeing Like a State*. New Haven, Londres: Yale University Press.

SMITH, N. (1984). *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. Oxford y Cambridge, MA: Blackwell.

SWYNGEDOUW, E. (1997). Excluding the other: The production of scale and scaled politics. En Lee, R. y Wills, J. (Eds.), *Geographies of Economies*. Londres: Arnold, pp. 167-176.

SWYNGEDOUW, E. (2004). Globalisation or “glocalisation”? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.

SWYNGEDOUW, E. (2007). Technonatural revolutions: The scalar politics of Franco’s hydro-social dream for Spain, 1939-1975. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), 9-28.

SWYNGEDOUW, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142, 56-60.

VALLADARES, C. y BOELEN, R. (2017). Extractivism and the rights of nature: Governmentality, “convenient communities” and epistemic pacts in Ecuador. *Environmental Politics*, 26(6), 1015-1034.

VAN TEIJLINGEN, K. VAN (2017). Large-scale mining and territorial pluralism: Mapping conflicts and convergence in the Ecuadorian Amazon. *Revista de Estudios Atacameños*.

VOS, J. e HINOJOSA, L. (2016). Virtual water trade and the contestation of hydrosocial territories. *Water International*, 41(1), 37-53.

WINNER, L. (1986). Do artifacts have politics? En L. Winner (Ed.), *The Whale and the Reactor*. Chicago: University of Chicago Press.

ZWARTEVEEN, M. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

CAPÍTULO 6

«... Y NO QUEDA NI UNA SOLA INJUSTICIA» Colonización hidroterritorial y transformaciones tecnopolíticas en España

ERIK SWYNGEDOUW Y RUTGERD BOELEN

6.1. Introducción

En este capítulo exploramos el modo en que las cambiantes visiones políticas, los imaginarios socioculturales y las configuraciones hidroterritoriales interactúan con las cambiantes prácticas de la justicia hídrica. En *La República* de Platón, Sócrates comenta que la justicia es aquello que los gobernantes consideran justo. A lo largo de los siglos, esta afirmación ha estado presente en las debates y esfuerzos para crear una sociedad más justa. El reciente debate sobre justicia social se ha extendido para incluir el mundo físico como un componente integral en la estructuración de las relaciones socioecológicas justas/injustas. Este capítulo examina cómo las políticas hidroterritoriales se expresan en las confluencias y encuentros de los diversos actores con proyectos espaciales y político-geográficos, cuyas estrategias de territorialización compiten, se superponen y alinean para fortalecer sus posiciones de gobernanza, ideologías y reclamos por el control del agua. Esto transforma continuamente la red hidráulica del territorio, los marcos de referencia culturales, las estructuras económicas básicas y las relaciones políticas.

Las luchas territoriales van más allá de las batallas sobre los recursos naturales *per se*, ya que también implican conflictos por el significado, las normas, el conocimiento, la autoridad para la toma de decisiones, las representaciones y los discursos. Los actores políticos tienden a presentar los territorios sionaturales y geopolíticos como mera «naturaleza» biofísica o «unidades de gobernanza» jurídico-administrativas, presentando los problemas y las soluciones del agua como cuestiones políticamente neutras, técnicas y de gestión

que deben manejarse objetivamente a través del «uso racional del agua» y la «buena gobernanza»: un velo consciente o inconsciente para legitimar opciones profundamente políticas que obedecen consignas políticas específicas (Harris, 2009; Hommes *et al.*, 2016; Perreault, 2014). Desafiando estas poderosas convenciones, examinamos las contradicciones, conflictos y respuestas sociales generadas por la configuración de los territorios hidrosociales (véase Boelens *et al.*, 2016; Swyngedouw y Williams, 2016); el modo en que la política hídrica está arraigada en estos acuerdos siconaturales y tecnopolíticos, potenciando o desafiando la distribución desigual de los recursos y la capacidad de decisión en la gobernanza del agua (Boelens, 2015; Swyngedouw, 2015). Por lo tanto, los territorios hidrosociales (imaginados, planificados o materializados) tienen funciones, valores y significados controvertidos, ya que definen procesos de inclusión y exclusión, de desarrollo y marginación, y de distribución de beneficios y cargas que afectan, indistintamente, a diversos grupos de personas, pero, usualmente, de manera muy desigual.

Tomando como punto de partida la coproducción de «naturaleza y sociedad» en la España del siglo xx, buscamos dilucidar la relación entre las transformaciones del «territorio hidrosocial», el Estado y la controvertida modernización, y desentrañar las múltiples relaciones de poder que inscriben, transforman y distribuyen el agua. De este modo, tratamos de descubrir cómo la naturaleza se convierte en política y, a través de esto, cómo la reconfiguración ambiental va paralela a la transformación del Estado en curso (Swyngedouw, 2014; cf. Carroll, 2012; Perreault *et al.*, 2015).

El capítulo ilustra cómo existe, en efecto, una fuerte relación entre el carácter evolutivo del Estado y las formas de producción de la naturaleza, y cómo ambos están intrínsecamente relacionados con imaginarios, prácticas culturales y relaciones de poder político-ecológicas, frecuentemente radicales y controvertidas. En esta interacción entre la naturaleza, la tecnología y la sociedad, la materialidad del entorno físico y su dinámica —más que un simple dato externo— proporcionan un entorno históricamente constituido y materialmente producido, que se inscribe en marcos de referencia cambiantes, nuevos imaginarios culturales y sociales, y nuevos registros discursivos (véase Swyngedouw, 1999, 2007, 2015). Es, precisamente, dentro y a través de la producción disputada de nuevos territorios hidrosociales que se forjan nuevas formas de organización estatal y social (véase también Duarte-Abadía y Boelens, 2016; Hoogesteger *et al.*, 2016; Kaika, 2006).

Este capítulo¹ ilustra la noción de territorios hidrosociales a través del tumultuoso siglo xx español, cuyo proyecto político-ecológico estuvo marcado por profundas transformaciones, salpicado de períodos de grandes expectativas y esperanzas, intensos conflictos sociales y políticos, reformas democráticas, cierre político, brutales guerras civiles y dictaduras, profundas crisis y notables cambios socioespaciales y culturales.

6.2. Territorios hidrosociales

Una perspectiva de la ecología política —para conceptualizar y comprender los territorios hidrosociales, su constitución y reconfiguración—, debe ir más allá de las dicotomías que separan la naturaleza de la sociedad (Latour, 1993; Lefebvre, 1991; Smith, 1984). Como híbridos, estos territorios son, simultáneamente, biofísicos y culturales; hidrológicos e hidráulicos; materiales y políticos. Diferentes y divergentes grupos de interés humano inscriben sus mundos de vida, particularmente, sus entornos biofísicos, usándolos, habitándolos y/o manejándolos de acuerdo con sus ideologías, conocimientos y poder socioeconómico y político, generando, así, territorio. La creación de territorios hidrosociales implica la socialización de la naturaleza sobre la base de visiones sociales, políticas y culturales del mundo que es y del mundo que debería ser (Boelens, 2015; Swyngedouw, 2015). Los flujos de agua y las tecnologías hidráulicas conectan lugares, espacios y personas entre sí, mientras que las variaciones humanas y/o no humanas inducidas en su flujo crean, transforman o destruyen los vínculos sociales, los espacios vividos y las fronteras a medida que producen nuevas configuraciones (Linton y Budds, 2014; Mosse, 2008). Estas, a su vez, crean y transforman jerarquías sociales/políticas, conflictos y formas de colaboración (Barnes y Alatout, 2012; Brenner, 1998).

Conceptualizar los territorios hidrosociales como «naturaleza socializada» o «socionaturas» significa insistir en que no son entidades territoriales fijas, limitadas y espacialmente coherentes. Más bien, el territorio y la territorialización son —y deben ser examinados como—, redes socionaturales espacialmente delimitadas y construidas por sujetos, producidas por actores que colaboran y compiten en la definición, composición y ordenamiento de este espacio en red (Boelens *et al.*, 2106; Swyngedouw y Williams, 2016). Desde el punto de vista político, *territorio es la organización y expresión sociomaterialmente constituida y geográficamente delineada del —y para el— ejercicio del poder político*. Los territorios se construyen activamente y se

1. Varias partes de este capítulo se basan en Swyngedouw (1999, 2007, 2014, 2015); Boelens *et al.* (2016), y Boelens y Post Uiterweer (2013). Véase también Swyngedouw y Williams (2016).

producen históricamente a través de las interfaces cargadas de poder entre la sociedad, la tecnología y la naturaleza. En consecuencia, los territorios hidrosociales se pueden conceptualizar como «el imaginario y la materialización socioambiental disputados de una red multiescalar espacialmente vinculada, en la que los seres humanos, los flujos de agua, las relaciones ecológicas, la infraestructura hidráulica, los medios financieros, los acuerdos jurídico-administrativos y las instituciones y prácticas culturales se definen, alinean y movilizan interactivamente a través de sistemas de creencias epistemológicas, jerarquías políticas y discursos naturalizadores» (Boelens *et al.*, 2016, p. 2).² El territorio hidrosocial, por lo tanto, es una socrionatura que encarna profundamente las contradicciones, conflictos y luchas de sus sociedades constituyentes (véase, por ejemplo, Agnew, 1994; Baletti, 2012; Elden, 2010).

Una perspectiva de territorio hidrosocial también pone de relieve el modo en que los actores humanos locales y los actantes no humanos se conectan a escalas políticas, económicas, culturales y ecológicas más amplias (véase, por ejemplo, Swyngedouw, 2009). Las escalas espaciales (niveles de interacciones sociales e interconexiones geográficamente constituidos, desde los hogares hasta las redes globales) no son naturales ni fijas, sino que se producen, se disputan y se reconfiguran a través de innumerables accio-

-
2. El «territorio hidrosocial» es un concepto que presenta una mayor elaboración, en comparación con aquellos relacionados —por ejemplo, las redes hidrosociales (paisajes y ciclos de agua), por un lado, y la literatura sobre territorios, por otro—. La literatura sobre paisajes hídricos, socrionaturas y geografía imaginada proporcionan importantes elementos constitutivos. La mayor parte de la literatura sobre territorios no teoriza fundamentalmente las particularidades y propiedades fluidas de la tecnología (normas materializadas e integradas) en la configuración de las geografías (por ejemplo, la (des) politización y la «moralización» de la tecnología). Mayormente, la bibliografía sobre el paisaje hídrico se enfoca, especialmente y de manera particular, en las estructuras y los discursos hegemónicos que impulsan (y se derivan de) la reconfiguración socrionatural. Mientras que permanece la esencia de la forma en que los flujos de agua, las tecnologías, instituciones y estructuras de poder son habilidades del Estado y dan forma a la geografía política multiescalar. La innovación conceptual del territorio hidrosocial enfatiza la diversidad resultante en términos de regímenes e imaginarios hidrotoriales superpuestos y simultáneos (en una misma ubicación geopolítica, y con un poder desigual). Además, los enfoques orientados a los actores y los conceptos de interfaz tienen una presencia inherentemente más fuerte. Asimismo, la incorporación del enfoque de gubernamentalidad vuelve la atención a las sutilezas de normalización de la red de resistencia y dominación. El concepto también aborda, explícitamente, la política de reconocimiento territorial modernista: las tácticas de «reconocimiento» e «incorporación» de las territorialidades locales —que integran las normas, prácticas y discursos locales en la racionalidad gubernamental dominante y su organización política espacial— hacen que las formas de ordenamiento territorial, estatal, forma y vernáculo-local dependan unos de otros de manera complicada —y frecuentemente enfrentada.

nes estatales, del mercado, de la sociedad civil y de los individuos (Bridge y Perreault, 2009; Heynen y Swyngedouw, 2003; Kaika, 2005). Todas las configuraciones hidroterritoriales se relacionan y están integradas dentro de otros territorios que operan a escalas más amplias, superpuestas, contrapuestas y/o organizadas jerárquicamente. En la (trans)formación de los territorios hidrosociales, las escalas y las formas en que se conectan requieren una reproducción continua y, por lo tanto, están sujetas a negociación y lucha (véase, por ejemplo, Ferguson y Gupta, 2002; Hommes y Boelens, 2017). Los grupos de interés territoriales divergentes luchan por definir, influir y dirigir en determinadas escalas de gobernanza de los recursos (Swyngedouw, 2004).

Las proyecciones sobre cómo estos territorios, su agua y su gente se organizan y deberían organizarse, pueden empoderar a ciertos grupos de actores mientras desempoderan a otros, y ofrecer escenarios para los reclamos y las contestaciones (Duarte-Abadía *et al.*, 2015; Hoogesteger *et al.*, 2016; Hommes *et al.*, 2016; Rodríguez-de-Francisco y Boelens, 2016; Seemann, 2016; Vos e Hinojosa, 2016). Por lo tanto, aunque los impactos de la desterritorialización y la reestructuración de los territorios hidrosociales pueden ser percibidos, principalmente, por individuos y organizaciones a nivel local, los procesos interconectan dinámicamente varias escalas (Brenner, 1998; Hoogesteger y Verzijl, 2015; Swyngedouw, 2009).

En resumen, utilizando el caso ilustrativo de la España del siglo xx, el argumento central de este capítulo es que los territorios hidrosociales, constituidos y reconfigurados en diferentes escalas interrelacionadas, son lugares de contestación política que proporcionan una visión profunda para la defensa de las relaciones socrónicas existentes, y la producción de otras alternativas. Se sostiene que la reconfiguración de la escala, la composición y el control de los territorios dependen, fundamentalmente, del apoyo y el poder de una coalición multiescalar interrelacionada de actores heterogéneos, que proporciona apoyo técnico-científico, político-económico y discursivo para esta reconfiguración.

6.3. Regeneración del territorio hidrosocial de España: imaginando un Estado hidráulico moderno

Una mitad de la obra de reconstrucción corresponde a la política hidráulica, para civilizar nuestra tierra; la otra mitad corresponde a la política pedagógica, para civilizar al pueblo: las dos son complementarias y, una sin la otra, resultaría estéril. (Ricardo Macías Picavea, 1896. *La tierra de los campos*)

Cuando, en 1898, la Armada española, antaño invencible, fue enviada al fondo del océano por la Marina estadounidense, en Filipinas y en Cuba, el imperio español llegó a su fin. Ya no se podía asegurar la modernización, el progreso, el poder económico y la gloria política a través de la expansión geográfica, la conquista imperial y el robo colonial. No había otra alternativa que volver la mirada hacia las tierras y los pueblos de la propia España. Se asumió un nuevo imaginario hidroterritorial, centrado en las condiciones geográficas internas, y reelaborando el entorno de la nación (Swyngedouw, 2014). A principios del siglo xx, surgió un nuevo discurso modernizador, articulado en torno al agua, y alimentado por actores sociales y políticos heterogéneos, que compartían un desprecio por el discurso imperial de una «gran» España y una preocupación por la necesidad de una visión nacional. Este imaginario se impuso gradualmente, pero la coreografía tradicional del poder mantuvo bajo control su implementación, potenciando las tensiones políticas y sociales antagónicas.

Tras *el desastre colonial*, y ante una creciente crisis económica, el aumento de las tensiones sociales y un orden social anticuado, y mayoritariamente feudal, las elites políticas e intelectuales españolas en proceso de modernización, buscaban desesperadamente una manera de revivir o «regenerar» la base socioeconómica de la nación (Ortega Cantero, 1995). Este impulso para revivir el «espíritu» de la nación se conoció como «el regeneracionismo», que estaba asociado a un movimiento de intelectuales, escritores, modernizadores tecnocráticos (particularmente, al cuerpo de Ingenieros), políticos ilustrados, periodistas, líderes campesinos y algunos industriales (véase, por ejemplo, Costa, 1981; Macías Picavea, 1977; Mallada, 1890). Sus temas clave se centraban en la sensibilidad hacia las tierras áridas y austeras del centro y sur de España, el carácter desintegrado de la nación, la crítica política, la crisis intelectual, el malestar social y la necesidad de revivir a España tanto física como espiritualmente (Maeztu, 1997). En su intento de forjar un nuevo destino socioecológico para la nación, los regeneracionistas perseguían una visión mítica de una España integrada y cohesionada, que traspasara los imaginarios más radicales perseguidos por los comunistas o anarquistas, mientras atenuara las ideologías socialmente más reaccionarias de las fuerzas liberales y conservadoras (Swyngedouw, 1999). Esta sección resume los temas clave de este discurso hidroterritorial emergente y los vacilantes intentos, finalmente fallidos, de su realización material.

El aislamiento geográfico y el freno a su expansión geográfica externa (dentro de la cual se enmarcaba el mito tradicional de una España gloriosa) tenía que superarse, materializando un nuevo discurso de transformación

radical de la geografía *interna* de España y, en particular, de sus recursos hídricos (Gómez-Mendoza y Ortega Cantero, 1987). Para ello, el regeneracionismo propugnaba la reorganización de la geografía física y social del país a través de la intervención comandada por un Estado fuerte y hombres sabios, de la reactivación moral y la autonomía regional y municipal (Boelens y Post Uiterweer, 2013). Este nuevo imaginario geográfico tendría que conducir a una nueva configuración sociofísica, mediante la «colonización interna». El proyecto utópico era colonizar internamente España, en lugar de tierras lejanas, incorporando a todas las regiones y personas a la modernidad.

El protagonista clave de este renacimiento a través de la modernización fue Joaquín Costa (1846-1911). Él acuñó el término «regeneracionismo hidráulico» (Ortí, 1984) y defendió que la política hidráulica organizada por el Estado debía ser un objetivo nacional «capaz de rehacer la geografía de la patria y resolver sus complejos problemas agrícolas y sociales» (Costa, 1911, p. 90). Costa diagnosticó el núcleo del problema de la nación en términos estrictamente posimperiales, e identificó las bases de una terapia de recuperación, una misión que formuló como un proyecto geográfico militar (Costa, 1981, p. 13). La reconstrucción de la patria requeriría la implementación urgente de una «verdadera política quirúrgica», que exigía «un cirujano de hierro» (Costa, 1998, p. 15). Mucho antes de que Neil Smith acuñara el término «producción de la naturaleza» (Smith, 1984), Costa ya había insistido en la necesidad de producir literalmente una nueva geografía: «no hay tierra en Europa que se parezca menos a un paraíso que la española... [S]i en otros países basta con que el hombre ayude a la naturaleza, aquí se debe hacer más; hay que crearla» (Costa, 1911, p. 3).

Muchos contemporáneos de Costa expresaban esta preocupación por una geografía rediseñada (Ayala-Carcedo y Driever, 1998). El proyecto regeneracionista se formuló como una «corrección hidrológica del problema geográfico de la nación» (Gómez Mendoza, 1992, p. 236). Había que corregir las presuntas condiciones naturales desfavorables de España: Dios había cometido un error aquí y los humanos debían rectificar los defectos creados en el paisaje hidrofluvial. La política hidráulica sublimó la totalidad del programa socioeconómico de la nación; el «hidraulismo utópico» (Boelens y Post Uiterweer, 2013; Ortí, 1984) se convirtió en el motor político-ideológico de la gran transformación modernizadora que España tendría que emprender: el núcleo material y simbólico alrededor del cual se articuló la posibilidad de un renacimiento nacional (Hernández, 1994). El desarrollo justo e integrador dependería, según el discurso, de la rectificación de las injusticias registradas en el régimen fluvial.

El argumento hidráulico se basó tanto en los hechos históricos como en la idealización del pasado árabe: «Si queréis dejar huellas de vuestro paso por el poder, regad los campos; los árabes pasaron por España: su raza, su religión, sus códigos, sus templos, sus tumbas han desaparecido, pero su memoria permanece, porque su riego ha continuado» (Costa, 1911, p. 1). Además, el hidraulismo utópico se construyó simultáneamente sobre la incómoda fusión de sucesos geográficos, argumentos y sueños: la desigual distribución de la lluvia y la naturaleza torrencial e intermitente del sistema fluvial de España. Costa y sus aliados sostenían: «hay inmensos depósitos en las cimas y entrañas de las montañas, y podemos, con regularidad matemática, distribuirla por la tierra, atravesando el país con un sistema arterial hidráulico que mitigue su calor y sacie su sed» (Costa, citado en Gil Olcina, 2001, p. 10). Ricardo Macías-Picavea resumió la misión hidráulica como una estrategia necesaria para el desarrollo nacional:

Hay países que... pueden civilizarse única y exclusivamente con una política hidráulica de este tipo, planificada y desarrollada por medio de grandes obras designadas. España está entre ellos... Por eso, la política hidráulica se impone; esto requiere cambiar todas las fuerzas nacionales en dirección de esta gigantesca empresa... Hay que atreverse a restaurar grandes lagos, crear verdaderos mares interiores de agua dulce, multiplicar los grandes humedales, construir muchas grandes presas, explotar y retener las gotas de agua que caen sobre la península, sin devolver, si es posible, una sola gota al mar. (Macías Picavea, 1977, pp. 318-320)

Ortí muestra la fuerza simbólica de esta intervención material, al producir una nueva geografía hidráulica: la «regeneración hidráulica» constituyó «un poder mítico, una ilusión colectiva y la reconciliación imaginada de diversas ideologías» (1984, p. 12). Para los regeneracionistas, producir una nueva geografía, mientras revolucionaba el funcionamiento interno del Estado, ayudaría a mitigar las tensiones sociales. Esto permitiría, a su vez, la formación de un bloque político fuerte, con una visión modernista del futuro de España; una alianza con el objetivo de derrotar a los tradicionalistas y mantener a raya a los socialistas revolucionarios y anarquistas. En lugar de seguir el pensamiento socialista y marxista contemporáneo —que buscaba reformar las estructuras económicas y políticas básicas—, los regeneracionistas pretendían «cambiar a los hombres para cambiar las estructuras... esta creación de nuevos hombres necesariamente salvará a España de su depresión —cultural, económico y político—, causada, en gran medida, por la

incultura de un gobierno» (Maurice y Serrano, 1977, p. 55). Por lo tanto, mucho más allá de un mero proyecto hidrotecnológico material, el hidraulismo utópico buscaba un cambio radical en la naturaleza y los seres humanos simultáneamente; es así como Joaquín Costa propuso la política hidráulica como un medio para «combatir las desventajas de la geografía y de nuestra raza, una obra de arte que remedie nuestra inferioridad en ambos aspectos» (citado en Ortí, 1984, p. 93), civilizando la naturaleza y los hombres a la vez.

Para los regeneracionistas, el Estado nacional fue el vehículo para esta reforma y estaba llamado a hacerse cargo de un plan nacional de grandes represas y canales de irrigación. Además, la modernización productivista, a través del motor hidráulico, consolidaría el Estado liberal en España: una economía nacional basada en el libre mercado, impulsada por una alianza de pequeños propietarios, industriales e ingenieros modernizadores, respaldada por el Estado: las grandes obras hidráulicas sentarían las bases para modernizar España. El cuerpo de ingenieros, fuertemente impulsado por los imaginarios regeneracionistas, abogó por proyectos estatales de represas y riego, para contrarrestar la crisis agrícola y revertir los pésimos resultados de la iniciativa privada en las obras hidráulicas. Fueron enfáticos al afirmar que «nosotros [el cuerpo] hemos comenzado la guerra de la paz, la guerra del trabajo, la lucha por el progreso que, en lugar de devastar, restaura; en lugar de destruir, construye; en lugar de desecar, enriquece» (Cuerpo de Ingenieros, 1899, p. 131).

La burguesía liberal también aceptó al Estado como protagonista clave del renacimiento hidráulico: los regeneracionistas esperaban armonía y progreso colectivo de los «pactos naturales» que (deberían) prevalecer entre el Estado (representado por el jefe de Estado) y «el pueblo» (considerado una red de colaboración entre clases). Suponían que la política hidráulica sería ampliamente aceptada, por sus beneficios colectivos y su «lógica intrínseca e incuestionable».

Sin embargo, una vez que asumieron sus cargos en el gobierno, los reformistas hidráulicos sintieron que los «pactos se rompieron», culpando a «la naturaleza de los españoles» y a las prácticas tradicionales de las élites profundamente arraigadas. Llegaron a la conclusión de que las reformas requerirían la fuerza y una «dictadura de guardianes». Evidentemente, la mitología regeneracionista siempre ha contenido las semillas de un liderazgo fuerte, totalitario e «ilustrado». Costa ya había pedido una «política quirúrgica», caracterizando a un dictador compasivo como «un cirujano con corazón de hierro, que conoce bien la anatomía del pueblo español y siente por él una compasión infinita» (Costa, 1901, p. 86).

RECUADRO 6.1

La política de reconfiguración territorial escalár

La historia reciente de España ejemplifica la noción de los territorios hidrosociales en disputa, destacando las estrategias materiales, políticas y discursivas de las élites, para posicionar y alinear a los seres humanos, la naturaleza y el pensamiento dentro de una red que apunta a transformar los diversos mundos hídricos socrionaturales en un sistema de gobernanza dominante (Boelens, 2014). En términos generales, la «gubernamentalización» del territorio (Foucault, 1991) y la remodelación de las configuraciones territoriales entre-lazan redes de conocimiento tecnológico, industrial, administrativo-estatal y científico, que mejoran las transferencias de productos básicos locales/globales, la extracción de recursos y el desarrollo/conservación, impulsados por intereses económicos y políticos no locales (por ejemplo, Carrol, 2012; Hommes *et al.*, 2016; Kaika, 2005). Para lograrlo, recortan la soberanía local y crean un orden político que hace que estos espacios locales sean comprensibles, explotables y controlables (véase, por ejemplo, Ferguson y Gupta, 2002; Rodríguez-de-Francisco y Boelens, 2016).

Los proyectos de gubernamentalización territorial, como el de España, buscan alterar, fundamentalmente, la identificación de los usuarios locales del agua con la comunidad, el barrio, parentesco u organización federativa solidaria, para cambiar las formas de pertenencia y comportamiento de los usuarios del agua, de acuerdo con las nuevas categorías y jerarquías de identidad (Boelens y Post Uiterweer, 2013). La creación de estos nuevos sujetos requiere que estos usuarios del agua enmarquen sus visiones del mundo, sus necesidades, estrategias y relaciones de manera diferente, construyendo y creyendo en nuevos modelos de representación, causalidad, identidad y responsabilidad. Simultáneamente, estos marcos excluyen otras opciones y, por lo tanto, «delimitan el universo de investigación científica, el discurso político y las posibles opciones políticas» (Jasanoff y Wynne, 1998, p. 5). La gubernamentalización de los territorios significa, de hecho, crear formas particulares de conciencia que son llamadas —presumiblemente, de manera evidente—, para defender políticas, autoridades, jerarquías y prácticas de gestión particulares del agua (véase, por ejemplo, Duarte-Abadía *et al.*, 2015; Harris, 2009; Swyngedouw y Williams, 2016).

La imposición sutil (o el adoctrinamiento menos sutil) de perspectivas particulares hacia los territorios hidrosociales constituye una política de la verdad, que legitima ciertos conocimientos, prácticas y formas de gobernanza del agua y desacredita a otros. Separan las formas «legítimas» de conocimiento, derechos y organización del agua de las formas «ilegítimas»

(Forsyth, 2003; Foucault *et al.*, 2007). Por consiguiente, el conocimiento del agua y la producción de la verdad —y los modos en que informan y dan forma a los artefactos, normas, derechos y estructuras organizativas particulares del agua— se concentran en la manera de alinear a los usuarios y los medios de vida locales con las jerarquías imaginadas del poder del agua a múltiples escalas (Boelens, 2015). Los discursos sobre el «territorio hidrosocial» unen el poder y el conocimiento (Foucault, 1980) para garantizar un orden político específico, como si fuera un sistema naturalizado que establece vínculos fijos y relaciones lógicas en un conjunto determinado de actores, objetos, categorías y conceptos que definen la naturaleza de los problemas y las soluciones para superarlos (Linton y Budds, 2014; Swyngedouw, 2004; Zwartveen y Boelens, 2014).

Según lo han explicado Boelens *et al.* (2016), la territorialidad hidrosocial, como una batalla de discursos o narrativas divergentes (dominantes/no dominantes), ha consolidado un orden particular de cosas como su apuesta principal. Aunque totalmente mediados en la práctica cotidiana, los grupos dominantes, despliegan estratégicamente discursos que definen y posicionan lo social y lo material en una red humana natural y material, para dejar incuestionable el orden político, y consolidar sus formas de «manejar el comportamiento de las poblaciones sujetas» (Foucault, 1980, 1991). La historia española muestra cómo estos esfuerzos de las redes socionaturales en disputa entrelazan formas de violencia físicas materiales, políticas estructurales y simbólicas discursivas, aunque siempre son desafiadas por «contraconductas».

En la práctica, se realizaron muy pocos de los proyectos propuestos. Mientras los políticos e ingenieros regeneracionistas ponían todo su empeño en hacer realidad sus sueños tecnonaturales. El edificio político y social que los rodeaba se estaba desmoronando. La agitación social de los anarquistas, socialistas y comunistas se intensificó, lo que muchas veces desembocó en levantamientos violentos y represiones sangrientas. Crecieron las demandas regionalistas por autonomía. Los fuertes poderes tradicionales lucharon por mantener el control sobre las funciones clave del Estado y frenaron el ascenso al poder político de los nacientes modernizadores. Todo esto dio lugar a antagonismos sociales que, eventualmente, allanarían el camino para los regímenes dictatoriales a partir de la década de 1920: los «cirujanos de hierro» reunirían fuerzas heterogéneas para permitir el reordenamiento hidráulico de España a múltiples escalas (Swyngedouw, 2014). Si bien el discurso de la modernización hidráulica nacional estaba ahora firmemente establecido, también señalaba la necesidad de un Estado autoritario «benévolo» que convirtiera este sueño hídrico en una infraestructura de hormigón, acero e institucional.

6.4. Supresión y reconstrucción del territorio hidrosocial de España: imposición de una nación hidráulica moderna

A principios del siglo pasado, a pesar de los fracasos concretos, el discurso regeneracionista y los esfuerzos políticos habían infundido el imaginario de una política hidráulica integrada, y se habían solidificado en la mente de muchos líderes españoles. Las incesantes campañas, el flujo interminable de informes, planes, discursos, análisis y propuestas habían producido un nuevo imaginario en torno al agua y el territorio —como un punto de bordado alrededor del cual se tejía una particular cadena metonímica de significantes—: modernización, desarrollo, regeneración, irrigación, tecnologías de ingeniería, acero y hormigón, presas, integración, cohesión social, orgullo nacional (Swyngedouw, 2014). Esta concepción hidroterritorial progresista, e inspirada en la utopía, sentó las bases para que las dictaduras de derecha demostraran que, a diferencia de los fracasos de los políticos soñadores de izquierda, la sociedad tecnopolítica del agua a múltiples escalas era factible. Esto también requería de una reorganización escalar de las territorialidades para la organización y la gobernanza hidráulica, lo que permitió a los hidro-modernizadores tomar el mando de la modernización hidráulica del país.

6.4.1. *Despotismo hidráulico ilustrado*

El golpe de Estado del 13 de septiembre de 1923, por parte del general Primo de Rivera, instauró una dictadura para «salvar a la nación de los políticos profesionales»; abolió todos los partidos políticos, despolitizó el Gobierno y tecnificó la gobernanza. La acción directa sustituyó el debate político, con especial énfasis en la producción agraria, el desarrollo hidráulico, el transporte y la mejora de la economía interna del país. Lo que había resultado imposible de lograr durante las primeras décadas del siglo, finalmente, se puso en marcha, aunque resultaría muy poco y demasiado tarde para salvar a España de caer en el abismo de la Guerra Civil. Muchos regeneracionistas dieron la bienvenida a la dictadura como un medio para desbloquear la inercia y el punto muerto del sistema político. El cuerpo de ingenieros respaldó cautelosamente la dictadura, combinando la tradición militar con el mítico «cirujano de hierro» de Costa. El desastre colonial ocupó un lugar destacado en esta construcción ideológica. Solo después de un importante esfuerzo de reconstrucción nacional se pudo restaurar «el pulso de España» (Swyngedouw, 2014).

En 1925, se aseguraron las credenciales regeneracionistas del régimen autoritario, con el nombramiento de un ingeniero hidráulico de impecables

credenciales conservadoras, Rafael Benjumea-Burín, como ministro de Fomento. Benjumea, famoso por su construcción de grandes e impresionantes represas, siempre había admirado con entusiasmo a Costa y su hidraulismo utópico (Boelens y Post Uiterweer, 2013; Martín Gaité, 2003). Ambos compartían su idealismo por mejorar la sociedad a través de obras concretas, evitando debates políticos y soluciones burocráticas y abstractas; compartían la ideología de una sociedad positivista y planificable, basada en la racionalidad técnica, científica y administrativa, firmemente arraigada en las ciencias naturales. También compartían una «admiración por la política del despotismo ilustrado» (Martín-Gaité, 2003). El 5 de marzo de 1926, poco después de asumir el cargo, Benjumea cambió de manera decisiva la administración de la política del agua de la nación, al crear las confederaciones hidrográficas. Nombró al ingeniero Manuel Lorenzo Pardo, fundador de la Confederación de la Cuenca del Río Ebro, para organizar las confederaciones en toda España. Lorenzo Pardo, una enigmática figura en el desarrollo del edificio hidrosocial de España y autor del Primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas, en 1933, había coordinado algunos de los mayores proyectos hidráulicos de la época.

La nueva visión de gobernanza integrada de cuencas aumentó las aspiraciones de la comunidad hidráulica, al insistir en la necesidad de pasar de un enfoque centrado en los proyectos individuales a una gestión integrada e interconectada de cuencas hidrográficas completas. Basándose en el modelo ejemplar del Ebro (Lorenzo Pardo, 1930, 1931), Benjumea y Lorenzo Pardo materializaron el concepto internacionalmente aclamado de las Confederaciones de Cuencas Hidrográficas, para gestionar el sistema hídrico nacional de España. Benjumea calificó más tarde este proceso nacional como «el esplendor de mis amores, la integración de la gestión de los ríos mediante la organización de la industria, agricultura y sociedad en general». El Real Decreto elogiaba su supuesta neutralidad política, su superioridad técnica y ecológica y su inherente «justicia»: «Este compromiso conlleva justicia, un gran valor moral, como ejemplo significativo de solidaridad social y exaltación patriótica... libre de todo partido y facción, creando un punto de encuentro para el impulso regenerador de los españoles» (Martín Gaité, 2003, p. 79).

En 1930, al final de la dictadura (derrocada por el escandaloso despilfarro de los recursos y protestas a gran escala), se habían establecido varias autoridades de cuencas fluviales como organismos tecno-administrativos semiautónomos, para planificar e implementar la política hidráulica de la nación. Sin embargo, la arraigada oposición a la nueva base de poder territorial, configurada en torno a las cuencas fluviales, señalaba una profunda desconfianza hacia los múltiples intereses políticos y socioeconómicos, que se contraponen

entre sí. No obstante, a lo largo de este período convulso, que culminaría con el horror de la Guerra Civil (1936-1939), se reordenó la geometría escalar de la gestión hidráulica para alinear, estratégicamente, la escala nacional y de la cuenca fluvial. Esto, a su vez, establecería el marco que la dictadura de Franco más tarde movilizaría de manera efectiva (Swyngedouw, 2014). Una vez establecidas las autoridades de las cuencas fluviales, el discurso de la modernización hidráulica comenzó a integrarse gradualmente con las nuevas configuraciones emergentes de la gobernanza del agua.

6.4.2. *El intervalo republicano*

Con el primer gobierno constitucional de la República, en 1931, el ministro socialista, Prieto, consolidó las autoridades de las cuencas fluviales. Prieto nombró a Lorenzo Pardo como jefe de la Sección de Planificación Hidráulica, y le dio instrucciones para la creación de un instituto nacional que planifique y gestione los recursos hídricos de la nación. Se desarrolló el Primer Plan Hidrológico Nacional, que estableció los parámetros para la gobernanza del agua para los próximos sesenta años. Este plan «reimaginó», radicalmente, el ciclo hidrosocial y movilizó el H₂O en un marco nacional; una idea fundamental que luego sería adoptada por completo por el régimen de Franco. El plan contemplaba la construcción de 215 nuevas represas y canales, ampliando el regadío en 1.3 millones de hectáreas adicionales, duplicando, así, la superficie de las tierras irrigadas. Esto, a su vez, permitiría repoblar las zonas desiertas y mejorar la autosuficiencia de la producción de alimentos en España, al tiempo que fortalecería su posición competitiva internacional. La contribución más significativa ha sido la visión de la gestión integrada de las cuencas fluviales a través de una evaluación nacional de las necesidades y disponibilidades regionales del agua. Esto transformaría el imaginario del agua, de algo a ser considerado y diseñado dentro de la unidad de cada cuenca, a una visión nacional. Lo que Pardo definió como el «desequilibrio hidrológico» entre las cuencas atlántica y mediterránea, ahora sería «rectificado» por los trasvases de agua entre cuencas. Los trasvases de agua de los ríos Ebro y Tajo hasta las cuencas del Levante y del sur resolverían el problema de la escasez sistemática. Se estaba gestando un imaginario hidráulico nacional, que vinculaba el desarrollo del país con una visión nacional de cómo organizar el agua que fluye en la superficie.

La rectificación de la distribución desigual de las fuentes de agua, que pronto sería corregido como la rectificación de las desigualdades e injusticias socioespaciales, se convertiría en el *leitmotiv* de la intervención hidráulica

del Estado. Por supuesto que la agitación en los años treinta y cuarenta impediría la pronta realización del sueño hidráulico nacional de Pardo. Sin embargo, la fantasía estimularía los imaginarios en torno a los cuales Franco y sus aliados impulsarían una visión hegemónica del desarrollo nacional autárquico y la integración espacial (Swyngedouw, 2014). En efecto, después de la Guerra Civil, la mano de hierro del general Franco, con la cooperación de la mayoría de los estratos de la sociedad española, pondría en práctica el anhelado sueño de la transformación hidroterritorial nacional como el eje de la modernización de España.

6.4.3. *El sueño del agua de Paco El Rana para España*

El general Francisco Bahamonde Franco construyó más de seiscientas represas, pequeñas y grandes, así como el primer trasvase (Vallarino, 1992), lo que supuso una reingeniería completa de las diez cuencas continentales de la España peninsular. Como lo expresó Gómez-De Pablos (1972, p. 242), «durante las dos décadas posteriores al Plan de 1940, los ríos españoles fueron realmente “creados”». Bajo el franquismo, el desarrollo hidráulico español alcanzó efectivamente su apogeo, y su lógica continuó después de la transición a la democracia. La construcción de un gran trasvase entre cuencas, desde la cuenca del Tago a la cuenca Segura, se convertiría en el proyecto fundamental que consolidó físicamente la escala nacional como el escenario central para la planificación hidrológica. A lo largo del franquismo, las infraestructuras hidráulicas y la transformación del edificio tecnonatural de España se promocionaron con implacable celo por la maquinaria propagandística, a tal punto que el apodo popular para el general Franco era Paco La Rana (Frankie the Frog). La imagen omnipresente de Franco durante este período fue «en el agua», mientras se inauguraba otra hidroinfraestructura (Swyngedouw, 2007).

El proyecto nacional fascista uniría a la perfección el sueño de ingeniería del país, de «equilibrar» la desigual hidrología de España, con un discurso y una visión de justicia, igualdad y desarrollo nacional orgánico (Ortega Cantero, 1975; Ortí, 1984). Si persistían los problemas de escasez e injusticia hidrosocial, esto se debía, simplemente, a que el Estado era incapaz de desempeñar sus funciones adecuadamente. Esta visión de la gestión estatal del agua generó una sensación de disponibilidad potencial ilimitada. La antigua noción de «escasez» de agua se volvió a redactar y se definió «científicamente» como «déficit», «desbalance» o «desequilibrio» entre los volúmenes deseados regionalmente, y las cantidades disponibles a nivel nacional. La distribución desigual de las precipitaciones y de la disponibilidad de agua se resimbolizó

como un desbalance que requiere «rectificación». Por supuesto, imaginar abundancia de aguas «nacionales», pero «desbalances» regionales requería una reconfiguración escalar que cambió la mirada, con respecto a los equilibrios hidráulicos, de escala de cuenca fluvial a escala territorial nacional. Este último, a su vez, se basaba en el rechazo de las demandas regionales (regionalistas) y la autonomía hidráulica regional, rearticulando un espacio integrado mediante la transferencia de agua de las cuencas hidrográficas con «excedentes» a las «deficientes», en una perspectiva de solidaridad nacional y equitativa. De hecho, esta representación y movilización particular del agua fue captada, efectivamente, por el propio Franco: «Estamos preparados para asegurarnos de que no se pierda ni una sola gota de agua y que no se mantenga una sola injusticia» (Franco, 1959b, p. 1).

El argumento de que las infraestructuras de agua allanarían el camino hacia un futuro húmedo, fértil y equilibrado, se presentó como uno de los proyectos vitales y centrales para realizar la utopía fascista. El siguiente extracto es solo uno entre docenas en el que Franco promociona el agua como parte integral de su política:

España sufre por su sequía, su miseria, por las necesidades de nuestros pueblos y aldeas; y todo el dolor de España se redime con estas grandes obras hidráulicas nacionales, con este Embalse del Ebro y todos los demás que se crearán en todas las cuencas de nuestros ríos, embelleciendo el paisaje y produciendo este líquido dorado que es la base de nuestra independencia. (Franco, citado en Río Cisneros, 1964, pp. 122-123)

Hacia el final de la vida de Franco, fue visto como el gran constructor de presas. Paco El Rana había dirigido, efectivamente, una completa revolución sociohidráulica. La materialización de este «activismo» en el agua dependía fundamentalmente del apoyo leal de una serie de poderosas redes de intereses (inter)nacionales (Swyngedouw, 2007) y de una nueva relación entre el Estado autoritario y la comunidad internacional.

Sin embargo, a pesar del apoyo significativo de diversos actores, el primer modelo fascista autárquico (1939-1955) no generó suficiente capital e inversión para mover las piedras y construir las presas. Para obtener el capital necesario, las elites de España comenzaron a reconocer que la inserción geopolítica de España en la Alianza Occidental era vital para modernizar España y apuntalar el régimen dictatorial. Estados Unidos también comenzó a dirigir su mirada geopolítica hacia España como un posible aliado en la geometría estratégica de la posguerra. Sin duda, un momento muy significativo fue el secreto Pacto

de Madrid, firmado en septiembre de 1953, en el que España acordó permitir que Estados Unidos utilice partes del territorio de España para bases militares a cambio de ayuda económica, militar y técnica. Esta entrada de capital permitió un rápido desarrollo de infraestructuras. Entre 1951 y 1963, se otorgaron a España más de USD 1300 millones en concepto de ayuda económica, una parte sustancial para maquinaria agrícola, acero, equipos eléctricos e infraestructura. La mayor parte de la contrapartida española se invirtió en proyectos de riego agrícola, ferrocarriles y obras hidráulicas. La reorganización escalar de las redes de la dictadura resultó vital para la modernización. El gran salto hidráulico hacia adelante ocurrió a partir de 1955, con 276 presas construidas en 1970. El volumen total de la capacidad de los embalses de agua se disparó exponencialmente de 8.3 a 36.9 mil millones de metros cúbicos (Swyngedouw, 2014). Se aprobó el proyecto de trasvase Tajo-Segura y se inició su construcción. El propio Franco insistió en que sus «grandes obras hidráulicas y de irrigación estaban cambiando la geografía de España» (Franco, 1959, p. 1).

De hecho, España se modernizó con extraordinaria rapidez durante los años sesenta y principios de los setenta; un proceso que aseguró aún más la supervivencia del régimen. La muerte de Franco, en 1975, terminó con uno de los regímenes dictatoriales fascistas más represivos y duraderos de Europa (Swyngedouw, 2014). El franquismo fue testigo de cómo el hidraulismo utópico se convirtió necesariamente en un drama distópico a gran escala, dejando un legado amargo. La ideología y su materialización, en la práctica, están llenas de contradicciones y paradojas intrínsecas (Boelens y Post Uiterweer, 2013), y los resultados obtenidos fueron exactamente opuestos a los objetivos progresistas del primer regeneracionismo. Bajo el Gobierno de Franco se estableció un sistema de trasvases entre cuencas como una columna vertebral de este territorio hidropolítico, integrando a todo el país bajo el despotismo centralista, triste y contradictorio legado de los sueños de autonomía y descentralización de los regeneracionistas.

6.4.4. *Transformación política y sociotécnica*

Mucho después de la transición democrática, la administración hidráulica continuó con su misión de desarrollar intervenciones hidráulicas a gran escala, dirigidas por el Estado, con el objetivo de completar la transformación que habían encabezado durante la era de Franco. Estevan tipifica esto como una anomalía hidrológica y cultural del país: «ningún país de Europa ha llegado tan lejos como España, donde la identificación exclusiva de la política

del agua, con grandes obras hidráulicas, no fue simplemente una característica principal de la dictadura de Franco, sino que ya existía desde hacía mucho tiempo, y después del franquismo sobrevivió en las instituciones políticas y administrativas de la democracia» (Estevan, 2008, p. 22).

Pero los decenios de 1980 y 1990 también marcaron una época de acaloradas controversias sobre el agua que, gradualmente, y en medio de grandes disputas y de la proliferación de grandes conflictos interregionales, harían que la agenda del agua —junto con la transformación del Estado—, se introdujera en un terreno nuevo, en gran parte inexplorado. En los años de transición, el discurso político insistió en las cuencas deficitarias y excedentarias de España. Julián Campo, ministro de Obras Públicas en el primer gobierno socialista, exclamaba con gran orgullo: «Voy a construir más presas que Franco» (Llamas Madurga, 1984, p. 18). La democratización, creía la mayoría de los hidroexpertos, finalmente completaría el sueño por el agua de Franco para España.

Poco después de la restauración de la democracia, comenzó el debate sobre la necesidad de reemplazar la Ley de Aguas de 1879. En 1985 se aprobó una nueva Ley de Aguas. Los ingredientes clave volvían a enfatizar la centralidad del Estado y el agua como un bien público. Las cuencas hidrográficas se definieron como la unidad central de gestión. Al parecer, se devolvió a las comunidades autónomas un importante poder sobre el agua. Sin embargo, las cuencas fluviales transcomunitarias se mantuvieron bajo el control del Estado central. Los preparativos posteriores de un nuevo Plan Hidráulico Nacional (PHN) se convertirían en un nido de intensas pasiones sociales y políticas, agudizando los conflictos sociales y espaciales que habían permanecido latentes durante años. El borrador del PHN (publicado en 1993) cayó como una bomba en la comunidad del agua: proponía un «sistema integrado de equilibrio hidráulico nacional», que pretendía elevar la gestión de las aguas peninsulares a escala nacional. Su núcleo doctrinal era la tesis del desequilibrio hidráulico nacional. Cientos de nuevas presas y catorce grandes trasvases de agua corregirían el «desequilibrio de la naturaleza», y lograrían, finalmente, un reparto justo de los recursos disponibles. El borrador del plan proponía interconectar todas las cuencas hidrográficas, con miras a trasvasar importantes volúmenes de agua del Ebro, Duero y Tajo (con su presunto «exceso» de agua) a las cuencas «deficitarias» del sur: Levante y Cataluña. Al mismo tiempo, se establecería un organismo estatal para el equilibrio hidráulico nacional, una especie de organización de gestión de cuencas mayores, para organizar y vigilar la red nacional del agua (Gil Olcina, 1995).

Poco después de la publicación del proyecto, comenzaron a surgir importantes controversias. Incluso, desde dentro de la comunidad de ingenieros

hidráulicos, se alzaron las voces de desacuerdo contra las medidas unilaterales orientadas a la construcción de grandes infraestructuras hidroeléctricas. Manuel Llamas sentía que el sistema hidráulico integrado a nivel nacional había sido creado «para reforzar aún más la figura orwelliana del Gran Hermano Hidráulico que decidirá el destino de todas las aguas españolas» (Llamas-Madurga, 1996, p. 101). Además, tener el control de los trasvases permitía al Gobierno nacional utilizar el agua como contrapartida en la negociación de los acuerdos con los partidos regionalistas y con las regiones autónomas recientemente establecidas. De hecho, el plan se convirtió en una controversia política central y en un punto político muerto a principios del siglo XXI. La cacofonía de nuevas voces articulando sus visiones produjo un estancamiento. También supuso la desaparición de la comunidad tradicional de la política hidráulica. Una mayor identificación regional afectó las divisiones tradicionales de los partidos organizados a nivel nacional, y el agua pronto se convirtió en un eje fundamental en la coreografía del conflicto interregional (López-Gunn, 2009). Los trasvases de agua a gran escala propuestos se convirtieron en un verdadero nudo gordiano en el manejo de las tensiones políticas territoriales, particularmente entre las regiones que cedían y recibían el agua (Sauri y Moral, 2001).

En 2001 se aprobó un plan definitivo que seguía disfrutando con la construcción de otras 200 presas previstas y la continuación de los trasvases, aunque sus ambiciones se habían reducido significativamente, mientras que los precios del agua y las preocupaciones ambientales ocupaban un lugar más prominente. Inmediatamente después de la aprobación, se creó una muy activa Plataforma en Defensa del río Ebro. En 2002, la plataforma logró organizar una campaña de resistencia extraordinariamente exitosa, que reunió a 400 000 personas en Barcelona y manifestaciones masivas en Zaragoza y Madrid. Se organizó una «Marcha Azul» desde Aragón hasta Bruselas para llevar la causa del agua del Ebro y sus pueblos a una mayor atención europea (López-Gunn, 2009). La combinación de argumentos ecológicos, los derechos humanos y no humanos al agua y la defensa de la estrecha relación entre las prácticas del agua y la identidad local/regional forjaron una floja alianza de activistas en una formidable fuerza de oposición. Por supuesto, las regiones receptoras, Valencia y Murcia en particular, defendieron con el mismo celo el «Agua para Todos» para reclamar un «reparto justo y equitativo» del agua de España.

Después de intensas luchas, se suspendió el trasvase del Ebro, mientras que, simultáneamente, se presentaba una nueva configuración hidropolítica y otro proyecto de construcción discursivo: se programaron un total de 21

plantas de desalinización nuevas o mejoradas, a lo largo de la costa mediterránea. Desde los últimos días del fascismo, se había contemplado la extensión del manejo del ciclo hidrosocial al mar, como una nueva «solución» geográfica para la distribución desigual del agua en el país, pero ahora estaba emergiendo rápidamente como la nueva panacea (Swyngedouw y Williams, 2016). Si bien las aguas terrestres se ven cada vez más afectadas por complejos derechos de propiedad, incluidos en densos acuerdos regulatorios e institucionales, sometidas a todo tipo de conflictos sociales, culturales y ecológicos, y parte integrante de tensiones a múltiples escalas y rivalidades interregionales, el agua de mar está aparentemente libre de estos significados, prácticas y reclamos muy intensos. Y mientras que los trasvases de agua y otros grandes proyectos de infraestructura transmiten un imaginario asociado a la política burocrática de arriba hacia abajo, la desalinización se presenta como algo «local», democrático, descentralizado, eficiente en el mercado y ecológicamente sostenible. La configuración tecnonatural de «desalación» ha permitido alinear el conflicto del agua con el deseo de algunas partes interesadas de reforzar la autonomía regional, defendiéndola de lo que muchos consideran los poderes invasivos de la España centralizada (Swyngedouw, 2015). Además, algunas partes interesadas han discernido el núcleo de la modernización «verde» o «ecológica» en esta nueva construcción sociotécnica. Así que, nuevamente, la transformación del Estado español ha sido significativamente paralela a un nuevo ensamblaje hidrosocial de relaciones sociales, técnicas y físicas, sustentadas por nuevos imaginarios y marcos simbólicos.

6.5. Observaciones finales

Con la investigación del concepto de territorios hidrosociales, la territorialización disputada y las nociones de justicia del agua, hemos mostrado en este capítulo cómo la historia hidráulica de España expresa diferentes formas de justicia e igualdad socioecológica. Originalmente se formuló en torno a una visión utópica y naturalista, que consideraba injusta la distribución física del agua y las precipitaciones en España, lo que exigía la rectificación mediante la intervención humana descentralizada. El fracaso relativo de este empeño idealista, a principios del siglo xx, cambió su mirada para considerar al Estado nacional como el conducto a través del cual impartir justicia hídrica. Rectificar la distribución «injusta» del agua se convirtió en una de las estructuras del apoyo ideológico clave del largo régimen fascista de España,

entre 1939 y 1975. El agua y la justicia se unieron estrechamente en la visión de desarrollo nacional del régimen fascista. En el proceso, el marco discursivo pasó de considerar la escasez localizada y absoluta como el objeto-causa de una configuración hidrosocial injusta, a centrarse en la redistribución de un recurso distribuido de manera desigual en todo el Estado-nación, si fuera necesario por la fuerza y violencia. En la parte final hemos examinado la reelaboración de la justicia del agua en la transición a la democracia, en un contexto de diferenciación social e intensa neoliberalización. El caso español ilustra cómo la justicia está de hecho en el ojo del espectador, y aboga por considerar la igualdad hidrosocial como una perspectiva políticamente más performativa, perspectiva con la que España también está experimentando actualmente.

Sostenemos que la gobernabilidad del agua y la producción de nuevos territorios hidrosociales conducen y resultan, simultáneamente, de la intersección y confrontación de perspectivas territoriales divergentes y de la realización de imaginarios y discursos político-económicos, socioambientales controvertidos, bajo relaciones desiguales de poder. Más concretamente, hemos demostrado cómo la producción de configuraciones sociotécnicas particulares (como las represas y las transferencias de agua entre cuencas) depende del ensamblaje/inscripción de determinados grupos sociales particulares, discursos culturales, conocimientos técnicos, condiciones materiales, diversas acciones relacionadas con el agua y de las cambiantes relaciones de poder político-económico dentro de la actual reconfiguración del Estado.

De esta manera, una perspectiva de los territorios hidrosociales nos permite comprender cómo la política territorial cotidiana se expresa en los encuentros entre proyectos políticos y geográficos diversos y divergentes, tales como: la organización estatal, el control espacial sobre el agua y las relaciones de poder entre las alianzas políticas y económicas locales, regionales, nacionales y globales. Todos estos compiten, superponen y fomentan sus proyectos territoriales para fortalecer su control del agua. Además, centrarse en los territorios hidrosociales revela la dinámica del control del agua, formas alternativas de conceptualizar y construir relaciones entre la naturaleza, la sociedad y el poder, y los reclamos y las estrategias políticas divergentes para fomentar la «justicia hídrica». Esto apunta a la necesidad de politizar los mecanismos de acceso y distribución del agua que están integrados en la planificación hidroterritorial, en las relaciones que conforman las normas, los derechos y las leyes con respecto a la toma de decisiones sobre el agua, y los discursivos «regímenes de verdad» que sustentan las políticas hídricas y la reforma territorial hidrosocial.

Por tanto, las luchas por la justicia del agua implican, necesariamente, el esfuerzo de «rediseñar» y remodelar las redes hidráulicas, las unidades y los artefactos que subyacen a la estructura y lógica de los territorios hidrosociales dominantes. Implican transformar las normas culturales y distributivas y las relaciones políticas, incluidas las definiciones correspondientes de funcionamiento adecuado, idoneidad social y eficiencia técnica. También implican la construcción y participación en nuevas redes multiescales. La medida y la forma en que las alianzas dominantes u opuestas logren producir, reforzar o reordenar los territorios hidrosociales y los paradigmas asociados de justicia hídrica que prevén, depende de su capacidad para crear redes, movilizar y ejercer el poder.

Referencias bibliográficas

- AGNEW, J. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- AYALA-CARCEDO, F. J. y DRIEVER, S. L. (Eds.) (1998). *Lucas Mallada: La futura revolución española y otros escritos regeneracionistas*. Madrid: Editorial Bibliotheca Nueva.
- BALETTI, B. (2012). Ordenamento territorial: Neo-developmentalism and the struggle for territory in the lower Brazilian Amazon. *The Journal of Peasant Studies*, 39(2), 573-598.
- BARNES, J. y ALATOUT, S. (2012). *Water worlds*. *Social Studies of Science*, 42(4), 483-488.
- BOELENS, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 57, 234-247.
- BOELENS, R. (2015). *Water, Power and Identity. The Cultural Politics of Water in the Andes*. Londres: Earthscan, Routledge.
- BOELENS, R., HOOGESTEGEER, J., SWYNGEDOUW, E., VOS, J. y WESTER, P. (2016). Hydro-social territories: A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14.
- BOELENS, R. y POST UITERWEER, N. C. (2013). Hydraulic heroes: The ironies of utopian hydraulism and its politics of autonomy in the Guadalhorce Valley, Spain. *Journal of Historical Geography*, 41, 44-58.
- BRENNER, N. (1998). Between fixity and motion: Accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. *Environment and Planning D*, 16, 459-481.
- BRIDGE, G. y PERREAULT, T. (2009). *Environmental governance*. En N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman, y B. Rhoads (Eds.), *Companion to Environmental Geography*. Oxford: Blackwell, pp. 475-497.

- CARROLL, P. (2012). Water and techno-scientific state formation in California. *Social Studies of Science*, 42(4), 489-516.
- COSTA, J. (1911). *Política Hidráulica (Misión Social de los Riegos en España)*. Madrid: Biblioteca J. Costa.
- COSTA, J. (1981 [1900]). *Reconstitución y europeización de España*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- COSTA, J. (1998 [1901]). *Oligarquía y caciquismo*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- CUERPO DE INGENIEROS. (1899). Pantanos y canales de riego. *Revista de Obras Públicas*, 46, 1229.
- DUARTE-ABADÍA, B., y BOELEN, R. (2016). Disputes over territorial boundaries and diverging valuation languages: The Santurban hydrosocial highlands territory in Colombia. *Water International*, 41(1), 15-36.
- DUARTE-ABADÍA, B., BOELEN, R. y ROA-AVENDAÑO, T. (2015). Hydropower, encroachment and the repatterning of hydrosocial territory: The case of Hidrosogamoso in Colombia. *Human Organization*, 74(3), 243-254.
- ELDEN, S. (2010). Land, terrain, territory. *Progress in Human Geography*, 34(6), 799-817.
- ESTEVAN, A. (2008). *Herencias y problemas de la política hidráulica española*. Bilbao: Bakeaz/Fundación Nueva Cultura del Agua.
- FERGUSON, J. y GUPTA, A. (2002). Spatializing state: Toward an ethnography of neo-liberal governmentality. *American Ethnologist*, 29(4), 981-1002.
- FORSYTH, T. (2003). *Critical Political Ecology. The Politics of Environmental Sciences*. Londres y Nueva York: Routledge.
- FOUCAULT, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1978*, C. Gordon, ed. Nueva York: Pantheon Books.
- FOUCAULT, M. (1991 [1978]). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 87-104.
- FOUCAULT, M., SELLENART, M. y BURCHELL, G. (2007). *Security, Territory, Population*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- FRANCO, F. B. (1959a, 30 de octubre). Speech of chief of state in Medina del Campo. *Diario ABC*, n.º 16734.
- FRANCO, F. B. (1959b) Discourse of the head of state, *Diario ABC*, 3 de noviembre, 1959.
- GIL OLCINA, A. (1995) Conflictos autonómicos sobre trasvases de agua en España. *Investigaciones Geográficas*, 13, 17-28.

- GIL OLCINA, A. (2001). Del plan general de 1902 a la planificación hidrológica. *Investigaciones Geográficas*, 25, 5-31.
- GÓMEZ DE PABLOS-GONZÁLEZ, M. (1972). El Centro de Estudios Hidrográficos y la planificación hidráulica española. *Revista de Obras Públicas*, 120, 3096.
- GÓMEZ-MENDOZA, J. (1992). Regeneracionismo y regadíos. En A. Gil Olcina y A. Morales Gil (Eds.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- GÓMEZ-MENDOZA, J. y ORTEGA-CANTERO, N. (1987). Geografía y regeneracionismo en España. *Sistema*, 77, 77-89.
- HARRIS, L. (2009). States at the limit: Tracing contemporary state-society relations in the Borderlands of Southeastern Turkey. *European Journal of Turkish Studies*, 10, 2-19.
- HERNÁNDEZ, J. M. (1994). La planificación hidrológica en España. *Revista de Estudios Agro-Sociales* 167, 13-25.
- HEYEN, N., y SWYNGEDOUW, E. (2003). Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode*, 34(4), 898-918.
- HOMMES, L. y R. BOELENS (2017). Urbanizing rural waters: Rural-urban water transfers and the reconfiguration of hydrosocial territories in Lima. *Political Geography*, 57, 71-80.
- HOMMES, L., BOELENS, R. y MAAT, H. (2016). Contested hydrosocial territories and disputed water governance: Struggles and competing claims over the Ilisu Dam development in southeastern Turkey. *Geoforum*, 71, 9-20.
- HOOGESTEGE, J. y VERZIIL, A. (2015). Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes. *Geoforum*, 62, 13-23.
- HOOGESTEGE, J., BOELENS, R. y BAUD, M. (2016). Territorial pluralism: Water users' multiscale struggles against state ordering in Ecuador's highlands. *Water International*, 41(1), 91-106.
- JASANOFF, S. y BRIAN, W. (1998). Science and decision making. En S. Rayner y E. L. Malone (Eds.), *Human Choice and Climate Change*. Columbus, OH: Battelle Press, pp. 1-87.
- KAIKA, M. (2005). *City of Flows: Modernity, Nature and the City*. Londres: Routledge.
- KAIKA, M. (2006). Dams as symbols of modernization: The urbanization of nature between geographical imagination and materiality. *Annals Association of American Geographers*, 96(2), 276-301.
- LATOUR, B. (1993). *We Have Never Been Modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.

LINTON, J. y BUDDS, J. (2014). The hydro-social cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, 170-180.

LLAMAS MADURGA, M. R. (1984). *Política hidráulica y génesis de mitos hidráulicos en España*. Cimbra, 218, 16-25.

LLAMAS MADURGA, M. R. (1996). *El agua en España: problemas principales y posibles soluciones*. Madrid: Real Academia de Ciencias. Instituto de Ecología y Mercado.

LOPEZ-GUNN, E. (2009). Agua para todos: A new regionalist hydraulic paradigm in Spain. *Water Alternatives*, 2/3, 370-394.

LORENZO PARDO, M. (1930). *La Confederación del Ebro: Nueva política hidráulica*. Madrid: Compañía Ibero-Americana de Publicaciones.

LORENZO PARDO, M. (1931). *La Conquista del Ebro*. Zaragoza: Editorial Heraldo de Aragón.

MACÍAS-PICAVEA, R. (1896). *La tierra de los campos*. Madrid: Suárez.

MACÍAS-PICAVEA, R. (1977 [1899]). *El problema nacional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

MALLADA, L. (1890). *Los males de la patria y la futura revolución española*. Madrid: Fundación Banco Exterior.

MAEZTU, R. DE (1997 [1899]). *Hacia otra España*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

MARTÍN GAITE, C. (2003). *El Conde del Guadalhorce. Su época y su labor*. Madrid: Tabla Rasa.

MAURICE J., y SERRANO, C. (1977). *J. Costa: crisis de la restauración y populismo (1875-1911)*. Madrid: Siglo XXI.

MOSSE, D. (2008). Epilogue: The cultural politics of water. *Journal of Southern African Studies*, 34(4), 939-948.

ORTEGA CANTERO, N. (1975). *Política agraria y dominación del espacio: orígenes, caracterización y resultados de la política de colonización planteada en la España posterior a la Guerra Civil*. Madrid: Editorial Ayuso.

ORTEGA CANTERO, N. (1995). El plan general de canales de riego y pantanos de 1902. En A. Gil Olcina y A. Morales-Gil (Eds.), *Planificación hidráulica en España*. Murcia: Fundación Caja del Mediterráneo, pp. 107-136.

ORTÍ, Alfonso (1984). Política hidráulica y cuestión social: Orígenes, etapas y significados del Regeneracionismo Hidráulico de Joaquín Costa. *Revista Agricultura y Sociedad*, 32, 11-107.

PERREAULT, T. (2014). What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International*, 39(2), 233-245.

PERREAULT, T., BRIDGE, G. y MCCARTHY, J. (Eds.) (2015). *The Handbook of Political Ecology*. Londres: Routledge.

RÍO CISNEROS, A. DEL (1964). *Pensamiento político de Franco: Antología*. Madrid: Servicio Informativo Español.

RODRÍGUEZ-DE-FRANCISCO, J. C. y BOELEN, R. (2016). PES hydrosocial territories: De-territorialization and re-patterning of water control arenas in the Andean highlands. *Water International*, 41(1), 140-156.

SAURI, D. y DEL MORAL, L. (2001). Recent developments in Spanish water policy: alternatives and conflicts at the end of the hydraulic age. *Geoforum* 32, 351-362.

SEEMANN, M. (2016). Inclusive recognition politics and the struggle over hydrosocial territories in two Bolivian highland communities. *Water International*, 41(1), 157-172.

SMITH, N. (1984). *Uneven Development*. Oxford: Blackwell.

SWYNGEDOUW, E. (1999). Modernity and hybridity: Nature, regeneracionismo, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930. *Annals of the American Association of Geographers*, 89(3), 443-465.

SWYNGEDOUW, E. (2004). Globalisation or «glocalisation»? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.

SWYNGEDOUW, E. (2007). Technonatural revolutions: The scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939-1975. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), 9-28.

SWYNGEDOUW, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142, 56-60.

SWYNGEDOUW, E. (2014). «Not a drop of water ...». State, modernity and the production of nature in Spain, 1898-2010. *Environment and History*, 20(1), 67-92.

SWYNGEDOUW, E. (2015). *Liquid Power: Contested Hydro-Modernities in 20th Century Spain*. Cambridge: MIT Press.

SWYNGEDOUW, E., y WILLIAMS, J. (2016). From Spain's hydro-deadlock to the desalination fix. *Water International*, 41(1), 54-73.

VALLARINO CANOVAS DEL CASTILLO, E. (1992). Política hidráulica. *Revista de Obras Públicas*, 139, 3310.

VOS, J. y HINOJOSA, L. (2016). Virtual water trade and the contestation of hydrosocial territories. *Water International*, 41(1), 37-53.

ZWARTEVEEN, M. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

HACIENDO ESPACIO PARA EL RÍO CAUCA EN COLOMBIA

Desigualdades y ciudadanía ambiental

RENATA MORENO-QUINTERO Y THERESA SELFA

7.1. Introducción

Durante los años 2010 y 2011, graves inundaciones afectaron a 2.8 millones de personas en Colombia, causando 519 muertes y destruyendo 7403 viviendas (Campos *et al.*, 2012). Tras la catástrofe, el Gobierno colombiano emprendió una cooperación con los Países Bajos para prevenir nuevos desastres por inundaciones. Como parte de esta colaboración, en la región del Valle del Cauca en Colombia, los consultores holandeses empezaron a trabajar con la autoridad ambiental regional Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) para diseñar un plan maestro, destinado a limitar las inundaciones y mejorar la planificación del uso de la tierra en la cuenca del río Cauca, bajo el enfoque de «habitación para el río» (EHR). El Valle del Cauca es una región del suroccidente de Colombia, con una población de 4.5 millones de habitantes en el año 2012, principalmente mestizos, pero también afrocolombianos (30 %) y población indígena (menos del 1 %).

Desde el principio, el plan para dar espacio al río fue controvertido por actores locales con intereses y valores contrapuestos con respecto al río, y con diferentes recursos de poder para influir en las negociaciones subsiguientes. Varias narrativas revelan diferentes significados de las inundaciones y humedales que surgieron de la discusión sobre cómo gestionar mejor el territorio y sus recursos hídricos. Para algunos grupos sociales las inundaciones son consideradas como una fuente de vida, mientras que para otros son fuerzas destructivas que deberían ser controladas, marcando narrativas contrapuestas que compiten para influir en la definición y la solución del «problema

de las inundaciones». Por ejemplo, en el Valle del Cauca, la relación especial de las comunidades afrocolombianas con los humedales y las inundaciones es tanto histórica y cultural, como relacionada con sus medios de vida actuales. En este capítulo se analizarán las diferentes narrativas en torno al problema de las inundaciones que surgieron al proponer y debatir el EHR en Colombia y el modo en que ciertos discursos se volvieron dominantes durante el proceso, alterando los objetivos iniciales de las intervenciones previstas, y reforzando paradójicamente el uso de las megaestructuras para gestionar el riesgo de las inundaciones.

7.2. El enfoque del «habitación para el río»

El EHR se enmarca en la categoría de «construcción con la naturaleza» (Vörösmarty *et al.*, 2010). Este enfoque trata de adaptarse a las inundaciones de una forma que armonice con los procesos naturales, a diferencia de otros enfoques que enfatizan en la «domesticación del río» mediante la construcción de muros de contención, desviando cursos de agua y levantando diques, que pueden mejorar la seguridad frente a las inundaciones, pero ignoran las condiciones ecológicas y aumentan las descargas fluviales relacionadas con el cambio climático (Begg *et al.*, 2015; Deeming *et al.*, 2012; Vörösmarty *et al.*, 2010). El enfoque del «espacio para el río» ha tomado diferentes nombres, como «*Ruimte voor de Rivier*» ('habitación para el río') en los Países Bajos, «Ríos vivos» en los EE. UU., «Hacer espacio para el agua» en el Reino Unido, ya que se ha desarrollado desde la década de 1990 para abordar las preocupaciones por la destrucción de paisajes, del patrimonio cultural y de la protección de los ecosistemas, que se pasaron por alto cuando se implementaron soluciones de infraestructura e ingeniería destinadas al control de los riesgos.

Sin embargo, recientemente, hemos sido testigos del regreso, en todo el mundo, de los proyectos de megaestructuras como las represas, a pesar del desarrollo y la disponibilidad de nuevos enfoques «flexibles» como el EHR.¹ ¿Cómo puede explicarse este resurgimiento? ¿Es simplemente el predominio de la política de intereses especiales y/o el paradigma desarrollista? El caso del valle del río Cauca contribuye a responder estas preguntas, a partir del análisis del proceso por el cual proyectos de infraestructura tradicional

1. Así lo señaló el profesor Jeroen Warner, de la Universidad de Wageningen, en la conferencia internacional: Ecologías Políticas de Conflicto, Capitalismo y Contestación. Llevado a cabo del 7 al 9 de julio de 2016, en Wageningen, Países Bajos.

fueron elegidos como la alternativa preferida, después de un proceso de negociación que originalmente tenía la intención de «hacer espacio» para el río.

De hecho, la implementación del EHR para la gestión del riesgo de inundaciones no ha estado exenta de controversias. Como lo han argumentado Warner *et al.* (2012), «hacer espacio para el río» significa eliminar espacio para otra cosa, ya que las llanuras de inundación suelen estar ocupadas por cultivos o por el desarrollo urbano. Hacer espacio para el río significa, entonces, tratar con múltiples actores, con diferentes valores e intereses, que ocupan las orillas del río y usan y valoran el río y sus inundaciones de diferentes maneras. Esto plantea muchos desafíos para la gobernanza de estas nuevas intervenciones paisajísticas, lo que impulsa la investigación para entender cómo se expresa este enfoque en diferentes contextos de implementación y cómo se manejan los conflictos emergentes cuando se intenta recuperar el espacio para los ríos. Al examinar este enfoque en Estados Unidos y Europa (Warner *et al.*, 2011, 2012), y en los Países Bajos (De Bruijn *et al.*, 2015; Edelenbos *et al.*, 2017; Roth y Warner, 2007; Van Buuren *et al.*, 2016; Wolsink, 2005), los académicos han demostrado cómo el enfoque de gobernanza más horizontal, que privilegian las iniciativas de la «habitación para el río», ha involucrado activamente a los actores para influir en la formulación de políticas y elegir alternativas que incorporen sus valores e intereses locales. En estos procesos analizados se formaron coaliciones discursivas para defender u oponerse a los proyectos de control de inundaciones, y los actores circularon información científica para respaldar sus afirmaciones. Las partes interesadas movilizaron el apoyo político a través de los grupos de presión y la atención de los medios, y propusieron sus propias intervenciones para influir en los planes gubernamentales.

En el caso colombiano hubo similitudes en la forma en que los actores locales se organizaron para oponerse a algunas alternativas que implicaban cambios en el uso del suelo y para desarrollar sus propias propuestas alternativas. Sin embargo, en este país, la desigualdad en los derechos de ciudadanía ambiental para implementar el EHR, junto con los imaginarios particulares de las élites dominantes sobre el territorio, llevaron a un retorno a la ingeniería tradicional, con la construcción de presas y el levantamiento de diques para el control del riesgo de inundaciones, pero se dejaron de lado las alternativas y narrativas de los actores menos poderosos, más alineados con el EHR. Analizamos la ciudadanía ambiental, las dinámicas de exclusión/inclusión en la definición de quiénes toman las decisiones ambientales y las reorganizaciones del espacio a gran escala, identificando qué grupos califican

como actores políticos, tomadores de decisiones y, por lo tanto, ciudadanos ambientales (Sundberg, 2012).

Para estudiar estas diferentes narrativas en torno a las inundaciones y los planes de implementación del EHR resultantes, nos basamos en datos cualitativos recopilados a través de una investigación de estudio de caso sobre el Proyecto Corredor del Río Cauca (PCRC).² El PCRC tenía como objetivo diseñar un plan maestro para el río Cauca, en el marco del EHR que se completó a fines de 2015 (aunque fue publicado recién en julio de 2016), y que fue aprobado por la junta directiva y las autoridades regionales de la CVC entre 2016 y 2019, proporcionando las alternativas finales para la gestión del riesgo de inundación. Para desarrollar nuestro estudio de caso, realizamos 35 entrevistas formales a fondo y muchas conversaciones informales con participantes del PCRC y otros encuestados claves, como líderes comunitarios, funcionarios de la CVC, productores de caña de azúcar y consultores de proyectos locales e internacionales.³ Las preguntas de las entrevistas giraron en torno a los significados y usos de los humedales, la relación de los humedales con las inundaciones y la participación ciudadana en el PCRC. Además, analizamos exhaustivamente los informes, las actas de los talleres y los boletines elaborados por actores políticos, asociaciones de cañeros y organizaciones de base. También aprovechamos las observaciones realizadas en las reuniones del PCRC, los comités de gestión de los humedales y los eventos públicos del PCRC. Todas las entrevistas fueron transcritas. Las entrevistas, las notas de campo y los documentos secundarios se codificaron para identificar los puntos en común y las diferencias entre los actores en cuanto a los valores que se atribuyen a los humedales e inundaciones, así como las diferencias en cuanto a los derechos sobre los recursos hídricos, su uso y la participación en la toma de decisiones.

En las secciones a continuación, en primer lugar, describimos diferentes narrativas sobre las inundaciones en la región. Luego, analizamos cómo se privilegiaron algunas narrativas sobre otras a la hora de buscar soluciones al «problema de las inundaciones». Finalmente concluimos, analizando cómo las alternativas seleccionadas reflejan y refuerzan las desigualdades sociales en la región.

2. El nombre real del proyecto es Corredor de Conservación y Uso Sostenible del Proyecto del Sistema Río Cauca.

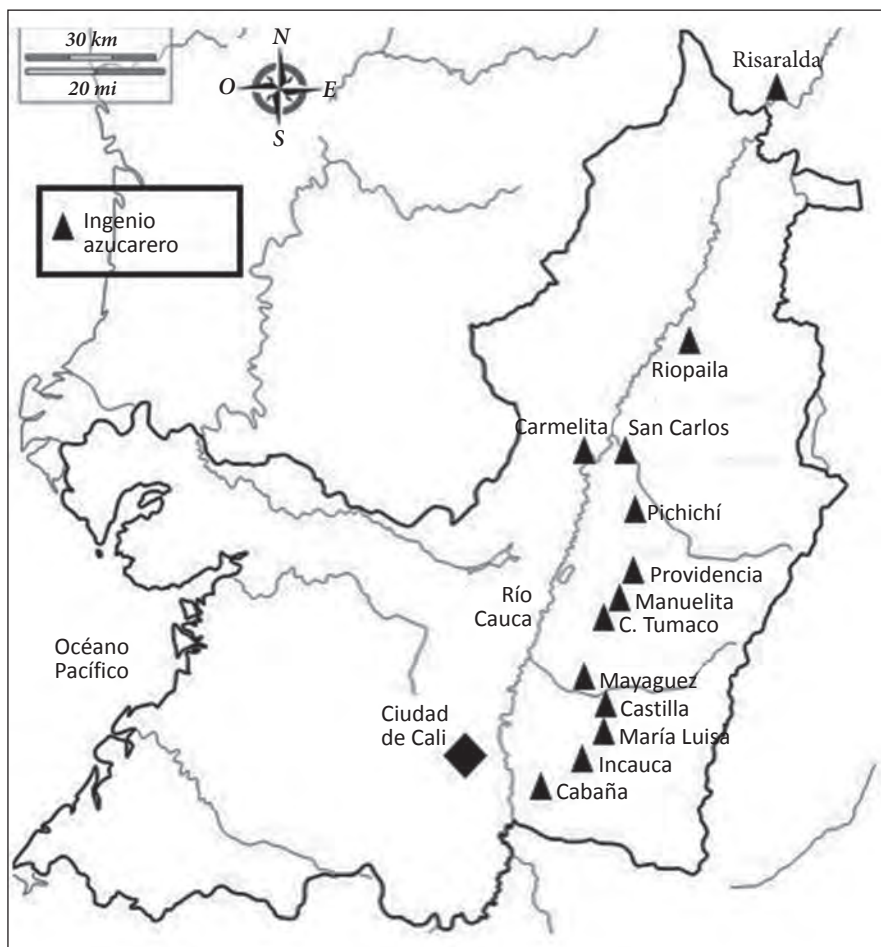
3. A todos los entrevistados se les ofreció el anonimato para fomentar un diálogo abierto y libre, y obtuvimos el permiso de los individuos para citar sus respuestas.

7.3. Las inundaciones son eventos desastrosos, pero también una fuente de vida

Al igual que en los Países Bajos, una crisis invernal impulsó el cambio hacia un enfoque más resiliente de la seguridad de las inundaciones en Colombia. En 2010 y 2011, las condiciones climáticas extremas provocaron devastadoras inundaciones que sumergieron, aproximadamente, 41 000 ha en 2010 y 37 000 ha en 2011, en la región del valle del río Cauca, con pérdidas aproximadas de USD 522 millones (Univalle, 2011). En diciembre de 2010, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial declaró la situación de «desastre» y emitió el Decreto 4579 para atender la emergencia. En 2011, el Gobierno de Colombia estableció una alianza con el Gobierno de los Países Bajos para diseñar planes de control de inundaciones en las regiones afectadas (La Mojana y el Canal del Dique en la Costa Atlántica; la sabana de Bogotá y el valle del río Cauca). El PCRC incluyó la modelización matemática de la dinámica fluvial y el análisis espacial de las inundaciones pasadas, después de lo cual el equipo de expertos diseñó alternativas. El proyecto tenía la intención de ser participativo, por lo cual incluía talleres con los interesados para discutir las diferentes alternativas diseñadas por el equipo de expertos, de modo que las decisiones beneficiaran a los diferentes intereses y necesidades que involucran el río y los humedales.

En 1993 y 1995, las casi inundaciones desencadenaron la agenda para el cambio en los Países Bajos. Sin embargo, a diferencia de los Países Bajos, en Colombia, esta crisis de inundación no estuvo acompañada por la resistencia de la sociedad contra los enfoques de ingeniería tradicionales, como la imposición de diques, descrito por Warner *et al.* (2012) para el caso holandés. Por el contrario, la mayoría de los propietarios de tierras, en el Valle del Cauca, pidieron soluciones de ingeniería durante y después de la crisis de las inundaciones. En 2011, las autoridades regionales presentaron al Fondo Adaptación del Gobierno de Colombia, veintiún proyectos de refuerzos de diques, diques y anillos de protección, así como varias presas para regular el flujo de los ríos para la región del valle del río Cauca. Unas 20 000 ha de la región afectada por las inundaciones eran zonas de caña de azúcar (Vejarano-Alvarez y Saavedra-Rodríguez, 2013).

El Valle del Cauca es la principal región productora de azúcar del país, con trece ingenios azucareros y seis plantas de etanol a lo largo de la llanura de inundación del río Cauca (Mapa 7.1), en 220 000 ha, equivalente al 81,9 por ciento de las tierras agrícolas de la región; los otros cultivos son principalmente frutas, maíz y verduras (Departamento Administrativo de Planeación,



MAPA 7.1. Ingenios azucareros en el valle del río Cauca.

2015). La industria azucarera colombiana es la más productiva del mundo con 15,5 toneladas de azúcar por hectárea al año. En 2015, además, alcanzó una producción de 456 millones de litros de etanol.

La industria azucarera ha prosperado en la región como resultado de las grandes obras de ingeniería construidas para evitar las inundaciones periódicas del río Cauca. Luego de un estudio del Banco Mundial sobre Colombia, la misión Currie (Currie, 1951) recomendó la regulación del río, similar al modelo de la Autoridad del Valle de Tennessee (AVT) en los EE. UU., para aumentar la producción agrícola y la generación de energía. Las elites del azúcar tomaron la iniciativa de aplicar el modelo AVT en 1954, convenciendo al

Gobierno central de que creara la CVC. Esta agencia tenía el mandato de administrar el río Cauca para la generación de electricidad, el riego y el control de inundaciones. Para lograr estos resultados, la CVC, con el apoyo internacional del Banco Mundial, implementó el Plan Lilienthal,⁴ que incluía la represa Salvajina —puesta en funcionamiento en 1985—, junto con grandes sistemas de drenaje y diques, facilitando la expansión agrícola en la llanura de inundación y desplazando a los agricultores afrocolombianos, especialmente de las zonas inundadas por la presa. El modelo AVT promulgó el ideal del desarrollo moderno de cuencas fluviales, al controlar los ríos «rebeldes» para maximizar los beneficios para la sociedad (Ekbladh, 2002); sin embargo, debido a problemas de gobernanza, solo se construyeron el 60 % de los diques proyectados, el 20 % de los canales de drenaje y las seis estaciones de bombeo, de las 27 previstas (Sandoval, 2012).

Para la época del Plan Lilienthal, la visión dominante de los empresarios agrícolas dominantes era que los humedales ubicados en la llanura de inundación del río Cauca eran y (según las entrevistas) siguen siendo características improductivas del paisaje y un obstáculo para el progreso (Tobasura, 2006). Además, prevalecía la opinión de que las inundaciones eran eventos dramáticos que regularmente causaban devastación y, por lo tanto, requerían grandes esfuerzos para prevenirlos y controlarlos. La implementación del modelo de la AVT en Colombia, después de 1954, sigue siendo una fuente de orgullo y un elemento central de la identidad del sector azucarero, ya que se ven a sí mismos como visionarios que lograron domar las fuerzas naturales y forjar una industria próspera en la región. Las elites que promovieron el Plan Lilienthal son generalmente representadas en relatos históricos, con adjetivos como: «eminente», «inteligencia superior», «ilustre vallecaucano» y «pionero» (por ejemplo, CVC, 2004).

Las nociones sobre las inundaciones como «fuerzas catastróficas que deben ser controladas» fueron fundamentales para el crecimiento y expansión de la industria de la caña de azúcar en la región. El tipo de medidas propuestas por los productores de azúcar para controlar el riesgo de inundaciones en los talleres del PCRC demostró que estas suposiciones siguen siendo sólidas para muchos miembros de este sector económico. Esas medidas se remontan al sueño inicial del modelo de AVT nunca implementado en su totalidad en la región. Los asistentes a los talleres plantearon reiteradamente la

4. David Lilienthal fue uno de los primeros directores de la Autoridad del Valle del Tennessee (AVT) de los EE. UU., y fundador del grupo consultor Desarrollo y Recursos, que asesoró a Colombia, Puerto Rico, Irán y Vietnam del Sur en proyectos de modernización inspirados en el modelo de AVT.

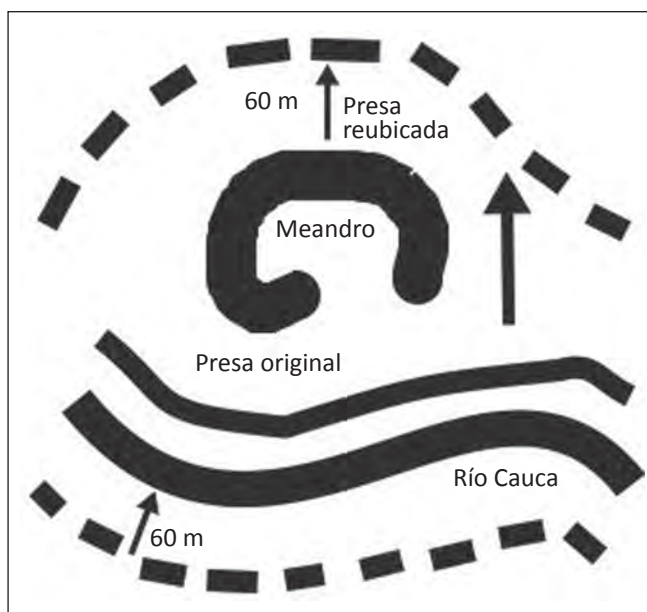


FIGURA 7.1. Propuesta de reubicación de los diques.

necesidad de construir las obras complementarias (drenaje y diques), propuestas cuando se construyó la presa de Salvajina. La mejora de los diques a lo largo de las riberas y el dragado del río para mejorar su capacidad de carga fueron las soluciones más populares previstas por este sector (CVC, 2014). La invasión agrícola en las llanuras de inundación y los humedales no se identificó como una causa de las consecuencias desastrosas de las inundaciones.

En cambio, las alternativas bajo el EHR provocaron un gran descontento entre los miembros de este sector. La propuesta de trasladar los diques de las orillas de los ríos y reubicarlos, para incorporar los humedales en la dinámica del río (Figura 7.1), recibió muchas críticas debido a los costos asociados con el movimiento de los diques que se acababan de construir durante la última temporada de lluvias, y porque esta intervención reduciría el área de cultivo de la caña de azúcar.

Otra modalidad para hacer espacio para el río propuesto bajo el EHR, y que encontró una férrea oposición por parte de los cañeros, fue la de destinar determinadas extensiones de tierra adyacentes al río para el almacenamiento temporal o incidental de las aguas de las crecidas, que evitase daños mayores aguas abajo; a estas se le denominó «lagunas de laminación» (conocidas en los Países Bajos como «pólderes contra inundaciones»). A los

CUADRO 7.1
Lagunas de laminación: propuesta preliminar

	NOMBRE	ÁREA (HA)	CAPACIDAD DE ALMACENA- MIENTO (MM ³)	MUNICI- PALIDAD
1	La Dolores	1290	39	Palmira
2	Guachal	258	9	Palmira
3	Caucaseco	1176	35	Cali
4	Yumbo	95	2,9	Yumbo y Vijes
5	Vidal	87	2,6	Vijes
6	Zabaletas	88	2,6	El Cerito
7	Videles-Cocal	540	16	Guacari, Riofrío y Yotoco
8	Yocambo	422	13	Yotoco
9	Sonso	2150	104	Buga y Guacari
10	Burriaga	1645	50	Buga, San Pedro y Tulua
11	Charco de Oro	182	5,5	Andalucía
12	San Antonio	170	5	Bugalagrande
13	La Cañada	682	20	Bugalagrande
14	Guare-Zarzal	610	18	Zarzal
15	Ansermanuevo	386	12	Ansermanuevo

asistentes al taller del PCRC se les presentaron quince de estas propuestas (véase Cuadro 7.1), a través de simulaciones gráficas (véase Figura 7.2).

En la mayoría de estas áreas predominan los cultivos de caña de azúcar. Los productores de caña de azúcar ven la llanura de inundación como una gran fábrica en la que la agricultura industrial y la tecnología han cambiado las características naturales de la tierra para hacerla más productiva. Sus narrativas dividen el territorio en dos partes, con las partes altas para la producción de agua, y las partes más bajas para la producción económica y el consumo de agua (véase también Rodríguez de Francisco y Boelens, 2015). Aguas arriba, la industria azucarera promueve programas de reforestación y pago por servicios ecosistémicos para garantizar la provisión de agua. Esta división del territorio también marca los precios de la tierra. Los productores de caña de azúcar mencionan, generalmente, los elevados costos de la

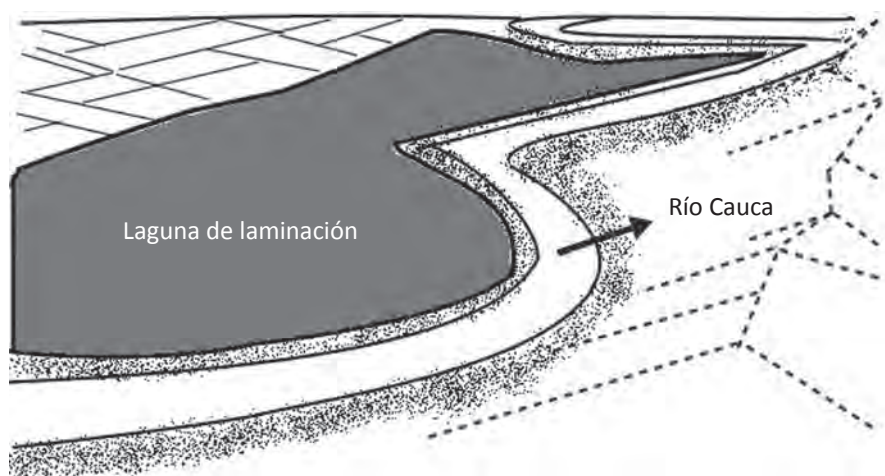


FIGURA 7.2. Laguna de laminación.

tierra en el valle (son diez veces más caros que en las laderas), para resaltar por qué la tierra en esta área es tan valiosa y digna de protección. En consecuencia, el impacto visual de cientos de hectáreas de caña de azúcar cubiertas con agua, como se muestra en la Figura 7.2, suscitó respuestas acaloradas de los participantes en el segundo taller del proyecto (julio de 2014).

Los propietarios de caña de azúcar también se opusieron a las propuestas de restauración de humedales, cuestionando las funciones de control de inundaciones atribuidas a los humedales. Algunos argumentaron en contra de las franjas protectoras de los bosques ribereños, e insistieron en que el río debía manejarse como un gigantesco canal de drenaje o riego y, por lo tanto, sin árboles (CVC, 2014).

Las entrevistas y la participación de los cañeros en estos talleres revelaron que dichos actores conceptualizan el agua simplemente como un insumo para el proceso de producción, un simple recurso económico, como muchos proyectos de riego en Perú discutidos por Martínez-Alier (2002).

Esta concepción del agua ayuda a explicar por qué los miembros de este sector mostraron una marcada preferencia por las soluciones de ingeniería tradicionales para la prevención del riesgo de inundaciones. Las ideas expuestas en el EHR —la necesidad de vivir *con* el agua, conceptualizando las inundaciones como consecuencia de una expansión agrícola indebida en la llanura aluvial, y los humedales como elementos importantes para el control de las inundaciones—, eran ajenas a los cultivadores de caña de azúcar. Además, la narrativa del EHR chocaba con su identidad como grupo que había traído

progreso a la región. El EHR los presentaba tácitamente como los villanos que habían invadido la llanura de inundación, alterado las funciones reguladoras de los ecosistemas y exacerbado los efectos negativos de las inundaciones.

Las nuevas ideas aportadas por los consultores de los Países Bajos, para discutir la gestión de riesgos de las inundaciones en el marco del EHR, presentaban las inundaciones como algo que de por sí no era malo, sino más bien importante para mantener el equilibrio del ecosistema mediante la recarga de los humedales y el enriquecimiento de los suelos de las llanuras inundables. La propuesta del EHR sugería que, para reducir el riesgo de inundaciones, se trabajaría para devolver al río parte de la tierra que le fue arrebatada, de modo que el agua pudiera extenderse lentamente a través de la llanura de inundación. Además, la restauración de la vegetación ribereña y los humedales les permitiría realizar sus funciones de control de inundaciones, al absorber el exceso de agua durante las estaciones lluviosas.

Las nuevas ideas del EHR resonaron sin embargo con algunos actores en la región, como algunos ingenieros y biólogos que participaban en el proyecto y que admitieron que el modelo de AVT era un error; desde su perspectiva, la invasión agrícola no regulada en la llanura aluvial había reducido la capacidad natural para la retención de las inundaciones, y debía ser restaurada.⁵ También se encontró que las narrativas del EHR sobre la gestión del riesgo de inundaciones eran más compatibles con las visiones de los pescadores tradicionales y los agricultores afrocolombianos tradicionales.

Cuando se les preguntó sobre las inundaciones, las comunidades afrocolombianas ubicadas en el sur de esta región⁶ contaron una historia muy diferente sobre la represa Salvajina. Mientras esta es vista por los cultivadores de caña de azúcar como un hito para el progreso, los habitantes afrocolombianos la perciben como un punto de inflexión que los llevó al declive. Varios de ellos señalaron en las entrevistas que la represa de Salvajina es un proyecto impuesto por las élites, que trajo la pobreza, despojo y aislamiento a sus pueblos. Muchas granjas, cultivos y carreteras se inundaron, desplazando comunidades y eliminando las tradiciones y prácticas culturales. En las entrevistas llamaban a la presa de Salvajina la «Salvajada», en alusión al «salvajismo». Según Guzmán y Rodríguez (2015), las FARC (Fuerzas Armadas

5. Véase el documento de diagnóstico del proyecto: Vejarano-Álvarez y Saavedra-Rodríguez (2013).

6. Estas comunidades tienen aproximadamente 21 089 habitantes que viven en un área de 195.8 km², dividida en diez municipios, con doce humedales en su territorio. Las organizaciones de base más representativas son los Consejos Comunitarios Afrocolombianos, la Fundación Funecorobles y Palenque 5.

Revolucionarias de Colombia) ingresaron a este territorio, entre 1982 y 1984, y trataron de persuadir a la población para que se opusiera a las políticas y proyectos estatales, como la presa Salvajina, aprovechando su descontento con esta intervención, con el fin de ganarse la simpatía de estas comunidades. Los actores afrocolombianos de las organizaciones comunitarias contaron cómo se habían adaptado a las inundaciones periódicas antes de la presa de Salvajina, a través de su sistema agrícola tradicional como un ejemplo de vida con el agua.

Los pequeños propietarios de la zona tenían usualmente dos pequeñas propiedades: una junto al río o los humedales, donde sembrábamos cultivos como el plátano, el maíz y los cítricos en pequeña escala, y la casa donde vivíamos, con un gran patio trasero. Durante la temporada de inundaciones, nos retirábamos a nuestras casas para sembrar los mismos productos en nuestros patios traseros, mientras las inundaciones fertilizaban las tierras ribereñas. De esta manera, teníamos muy buenas cosechas cuando ocurrían las inundaciones.⁷

También aprovechaban los períodos de inundación para pescar, complementando así su producción agrícola. Las inundaciones aportaban nutrientes para sus cultivos y peces para estas comunidades que se habían adaptado a regímenes hídricos constantemente variables. Las comunidades ribereñas aprendieron a lidiar con las inundaciones periódicas, leyendo las señales del río y actuando en consecuencia. Cuando el río comenzaba a subir, se alejaban de las orillas y se retiraban a lugares más altos para evitar daños.⁸

Para estas comunidades, el Plan Lilienthal les quitó los efectos positivos de las inundaciones y los despojó de gran parte de sus tierras para la expansión de la caña de azúcar, y eliminó los humedales («madreviejas»), creados por los meandros del río antes de la construcción de la represa de Salvajina.

Además de su importancia para la subsistencia, los humedales son también símbolos culturales e históricos muy importantes para estas comunidades. Por ejemplo, los primeros habitantes del humedal de La Guinea fueron personas esclavizadas en su mayoría oriundos de Guinea (África), que huyeron de las haciendas y establecieron un palenque (lugar donde vivían) alrededor del humedal. Estos habitantes pudieron sobrevivir pescando en las madrevejas y cultivando pequeñas parcelas en los alrededores fértiles. Alrededor de los humedales, estas comunidades practicaban diversas tradiciones,

7. Entrevista con un líder afrocolombiano de Robles, Jamundí, 5 de febrero de 2015.

8. Entrevista con Benjamín, pescador de Buga, Buga, 11 de marzo de 2015 y entrevista con José Luis, líder afrocolombiano de Quinamayó, Jamundí, 19 de abril de 2015.

algunas de las cuales aún perduran.⁹ Muchos mitos y leyendas relacionados con los personajes mágicos de los humedales también pueblan las historias orales de estas comunidades.

La reforestación de la vegetación ribereña, la restauración de los humedales y la habilitación de zonas inundables, según lo propuesto por el EHR, estaban en consonancia con las soluciones previstas por los agricultores y pescadores afrocolombianos, quienes perciben la recuperación de sus medios de vida tradicionales como una afirmación política de sus derechos territoriales, que están amenazados por la modernización del desarrollo agrícola. Muchos de estos líderes ven la recuperación de la dinámica de los ríos y los humedales como una forma de restaurar un pasado imaginado en el que los agricultores tradicionales estaban en mejores condiciones.

Las narrativas de los cañeros y afrocolombianos sobre las inundaciones y sus soluciones no solo son diferentes, sino que reflejan la jerarquía de poder en la región, y respaldan sus posiciones sobre el manejo de ríos y humedales. La expansión de la industria azucarera en la región empujó a la mayoría de los campesinos desde las llanuras de inundación hacia las laderas. Los agricultores tradicionales, una vez dispersos por toda la región, fueron empujados a las colinas de las montañas y hacia el sur. Esto se vio reforzado por las políticas económicas nacionales, como las políticas de libre mercado que, desde 1991, dejaron desprotegidos a la producción de granos y oleaginosas de estos campesinos. Además, la violencia contra la población rural, por parte de grupos paramilitares, especialmente durante 1999 al 2003, debilitó sus organizaciones sociales (CNMH, 2014) y la capacidad de actuar colectivamente para promover sus intereses y ejercer sus derechos participativos en la gobernanza ambiental regional.

7.4. Elección de alternativas para la gestión del riesgo de inundación en el contexto de desigualdad de derechos de la ciudadanía ambiental

Esta sección analiza cómo la inequidad social local y los desequilibrios de poder tuvieron profundas consecuencias en la configuración de las tecnologías elegidas para gestionar el riesgo de inundaciones en el Valle del Cauca. También señalamos algunas diferencias con el caso de los Países

9. La *varita* consiste en cocinar arroz y papas mientras los hombres pescan; la *topa* se basa en la reunión de quince canoas, aproximadamente, para cazar, alternativamente, en cierto humedal, y *el copón* es una mujer que se reúne para pescar con atarraya (una red especial para aguas poco profundas) en un humedal.

Bajos, en relación con las características de los actores sociales y públicos involucrados.

Originada en los Países Bajos en 1996, la política Habitación para el Río (*Ruimte voor de Rivier*) contenía regulaciones con respecto al uso de los cauces y establecía el objetivo de eliminar los usos vulnerables de la tierra de las llanuras aluviales (Wolsink, 2005). Para lograr resiliencia y legitimidad para este nuevo paradigma, fue necesario incorporar la diversidad y el pluralismo en la planificación, lo cual es contrario a la planificación tecnocrática y altamente modernista. La consulta a las partes interesadas y la participación de los actores a nivel local buscaba una gobernanza más horizontal, que reconociera las múltiples funciones y valores del sistema fluvial.

A pesar de la larga historia de participación en la gobernanza del agua en los Países Bajos, varios autores (De Bruijne *et al.*, 2015; Edelenbos *et al.*, 2017; Roth y Warner, 2007; Van Buuren *et al.*, 2016; Warner y Van Buuren, 2011; Warner *et al.*, 2012; y Wolsink, 2005) han demostrado cómo hacer habitación para el río en los Países Bajos ha resultado ser un asunto muy controvertido, intensamente conflictivo y no exento de oposición local. Las propuestas para construir zonas de inundación, pólderes de emergencia (áreas designadas para inundaciones, controladas durante las descargas extremas para evitar daños en áreas más densamente pobladas aguas abajo) y baipases (áreas de desbordamiento y descarga deliberadas para aumentar el control sobre los flujos máximos) han sido objeto de discusión, que han provocado malestar social, resistencia y críticas, especialmente de los habitantes de las áreas interesadas. La oposición a las lagunas de laminación, en la región del Valle del Cauca, es similar a este tipo de conflictos, aunque en un contexto de mayor inequidad social y desequilibrios de poder entre los actores locales.

En todos estos casos, la incertidumbre sobre el resultado de las intervenciones ha llevado a los actores locales, afectados por estas medidas, a buscar lo que Naratan y Venot (2009) denominan «conformación social» de la tecnología, a través de diversas estrategias, como el *lobby* y las intervenciones políticas. En el caso colombiano, los grupos social y políticamente influyentes, como los productores de caña de azúcar, tienen mayores posibilidades de configurar tecnologías a expensas de los grupos menos influyentes, como los agricultores afrocolombianos y de las laderas.

Una rápida comparación con el caso de los Países Bajos señala varias diferencias que ayudan a explicar por qué en Colombia ha sido más difícil adoptar alternativas en el EHR, como las lagunas de laminación. En los Países Bajos se han designado áreas para inundaciones en combinación con objetivos que crean incentivos para los cambios propuestos en el uso del suelo.

Por ejemplo, se ha promovido la necesidad de retención del agua en algunas zonas, no solo como una medida de protección contra inundaciones, sino también como un concepto relacionado con la «calidad espacial» que incluye el desarrollo del turismo, nuevas formas de vivienda y nuevas actividades económicas en las áreas que se reservarán para las inundaciones. Por el contrario, la propuesta de las lagunas de laminación se presentó a los productores de caña de azúcar sin ninguna referencia a los objetivos complementarios.

El papel del viceministro, dirigiendo del proceso, y un estado fuerte en los Países Bajos fueron importantes para disuadir la resistencia, al asignar una compensación sustancial a las partes afectadas¹⁰ y debido a la percepción de un mayor poder estatal. Según Edelenbos *et al.* (2017, pp. 57-58), para la reubicación del dique en la ciudad de Lent en los Países Bajos, los grupos opositores «estimaron que el comportamiento NIMBY¹¹ no sería una estrategia exitosa, porque el Gobierno iba a prevalecer de todas formas». De Bruijn *et al.* (2015) también muestran cómo el viceministro y el estatus del instituto que hicieron los cálculos para Overdiepse Polder (un lugar donde se le dio más espacio al río) contribuyeron, ciertamente, a un acuerdo generalizado. En el caso colombiano, en cambio, las alternativas se negociaron a través de la autoridad ambiental regional (cvc), que carece de «autoridad práctica»¹² (Abers y Keck, 2013) en el territorio, y está parcializada hacia los intereses de los grandes terratenientes.

Finalmente, Warner *et al.* (2012) sostienen que las inundaciones que estuvieron a punto de producirse (1993, 1995) en los Países Bajos permitieron analizar la cuenca fluvial como un sistema físico-ecológico interconectado, lo cual era importante para entender el agua y el río como algo más que un simple insumo de producción económica y para adoptar un enfoque de paisaje completo, cambiando los viejos paradigmas para la gestión del riesgo de inundaciones y dando cabida a nuevos conceptos de cómo dar más espacio al agua. En Colombia, ese cambio de paradigma no se inició localmente ni se persiguió activamente. Además, parece poco probable que se produzca, ya que el proyecto no ha supuesto un amplio debate sobre la trayectoria de desarrollo de la región, ni se han involucrado a otros actores,

10. El programa Room for the River en los Países Bajos tenía un presupuesto de 2300 millones de euros en veinte años (cvc, 2015).

11. N. del Trad.: *Not in my backyard*, 'No en mi patio trasero'.

12. Es el tipo de poder práctico (en la práctica) que se genera cuando determinados actores (individuales y organizaciones) desarrollan capacidades y obtienen reconocimiento dentro de un ámbito político concreto, lo que les permite influir en el comportamiento de otros actores (Abers y Keck, 2013, p. 2).

aparte de los económicamente poderosos en la discusión de las alternativas. A diferencia de los Países Bajos, donde las ONG medioambientales desempeñan un papel importante en la gestión local de la gestión del riesgo de inundaciones y participan activamente en el diseño de intervenciones en los EHR, en Colombia, estos actores son casi inexistentes y/o demasiado débiles, por lo que las preocupaciones ecológicas difícilmente pueden pasar a un primer plano.

Una de las diferencias más notables entre los casos de los Países Bajos y Colombia son las desigualdades de poder entre los grupos sociales locales, que se reflejan en los desiguales derechos de ciudadanía ambiental. Por un lado, la industria azucarera es uno de los sectores económicos más organizados del país, con fuertes vínculos verticales y horizontales a través de varias organizaciones como: Asocaña, que representa doce de los trece ingenios azucareros; una empresa comercial internacional de azúcar (CIAMSA), cuyos accionistas son principalmente los ingenios azucareros; otra compañía para el desarrollo industrial y la comercialización (DICSA), cuyos accionistas también son once ingenios azucareros; un centro de investigación en caña de azúcar (Cenicaña); una asociación de técnicos de caña de azúcar (Tecnicaña) y Procaña, que representa a los proveedores de caña de azúcar. Los derechos de ciudadanía ambiental privilegiados de los productores de caña de azúcar han sido garantizados por la configuración institucional en la que ellos juegan un rol influyente en la elaboración de normas dentro de la CVC. Si bien la Ley 99 ordenó la inclusión de nuevos actores en la junta directiva de la CVC, como los representantes de organizaciones afrocolombianas e indígenas y de las ONG, estos grupos eran y continúan siendo muy débiles, mientras que los industriales y los representantes de los productores de caña de azúcar continúan en la junta de la CVC y ejercen una gran influencia en las decisiones que los afectan. Los representantes de los cañeros en la junta directiva han podido bloquear la aprobación de los planes de manejo de los humedales, así como ciertos proyectos que restringirían las actividades agrícolas.

Por otro lado, la mayoría de las asociaciones de base de humedales están integradas por grupos de población de bajos ingresos, en su mayoría, pequeños agricultores y las organizaciones más formales se encuentran en Jamundí, constituidas por asociaciones étnicas que recientemente fueron reconocidas por el Estado como consejos comunitarios. Ninguna de estas organizaciones es profesional: todas dependen del trabajo voluntario y de las donaciones de sus propios miembros y no tienen presupuestos operativos. La marginación de los actores rurales y ambientales de la gestión ambiental tiene una larga historia dentro de la CVC. Sánchez-Triana y Ortolano (2001)

describen cómo la CVC ha impedido, desde su creación, la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones ambientales. Los autores explican esta oposición y prevención porque algunos miembros de la élite del Valle del Cauca tienen puestos en la junta directiva de la CVC y poseen instalaciones industriales que necesitan permisos de la corporación, que podrían verse amenazadas por la contradicción social en un proceso más abierto.

En el Valle del Cauca, las propuestas para dar más espacio al río encontraron resistencia, especialmente por parte de los productores de caña de azúcar, que los motivó a desarrollar estrategias para defender sus valores e intereses. En la discusión sobre el caso de los Países Bajos, Edelenbos *et al.* (2017) argumentan a favor de apoyar las iniciativas de los actores locales para incorporar valores, prioridades e intereses locales. Sin embargo, en el caso colombiano, dado que los actores locales se encuentran en un gran desequilibrio de poder y la participación institucional tiene serios déficits democráticos, las intervenciones suelen reforzar las desigualdades sociales y el acceso al agua.

Las asociaciones azucareras han rechazado formalmente propuestas como las de las lagunas de laminación, no solo en los talleres, sino también a través de recursos presentados contra esta propuesta en la CVC y ejerciendo presión a través de sus representantes en la junta directiva del organismo. Debido a la oposición de los productores azucareros, las lagunas de laminación fueron eliminadas de las alternativas para gestionar el riesgo de inundación antes de ser discutidas a fondo, y muchas otras opciones quedaron relegadas, como la reubicación de diques y los cambios en el uso del suelo en la llanura de inundación. Tras conseguir el rechazo de estas alternativas, las asociaciones azucareras fueron invitadas a presentar sus propias propuestas. Ningún otro sector tuvo esta oportunidad, lo que reforzó la influencia del sector del azúcar en la toma de decisiones del proyecto.

Como en el caso de los pólderes contra inundaciones ante desastres en los Países Bajos (Roth y Warner, 2007), las asociaciones azucareras movilizaron sus propios expertos para cuestionar el conocimiento y los supuestos técnicos que subyacen a las propuestas de las inundaciones controladas. Para desarrollar sus propias alternativas, Asocaña contrató un equipo de expertos liderado por uno de los ingenieros que diseñaron la represa de Salvajina, para que aportara conocimientos y evidencias que contrarrestaran los planes que podrían obstaculizar los intereses productivos, porque «temían que la visión del proyecto pudiera ser demasiado ecológica o ambientalista».¹³ La

13. Entrevista con un consultor de los productores de azúcar. Cali, 16 de febrero de 2015.

CUADRO 7.2
Represas propuestas

Represa	Altura (m)	Embalse (Mm ³)	Flujo regulado ^a (m ³ /s)
Río Claro	115	28,8	3,09
Río Jamundí	45	19,3	1,95
Quebrada Chambimbal-La Honda	69	14,25	3,79
Quebrada El Buey	65	74,1	5,88

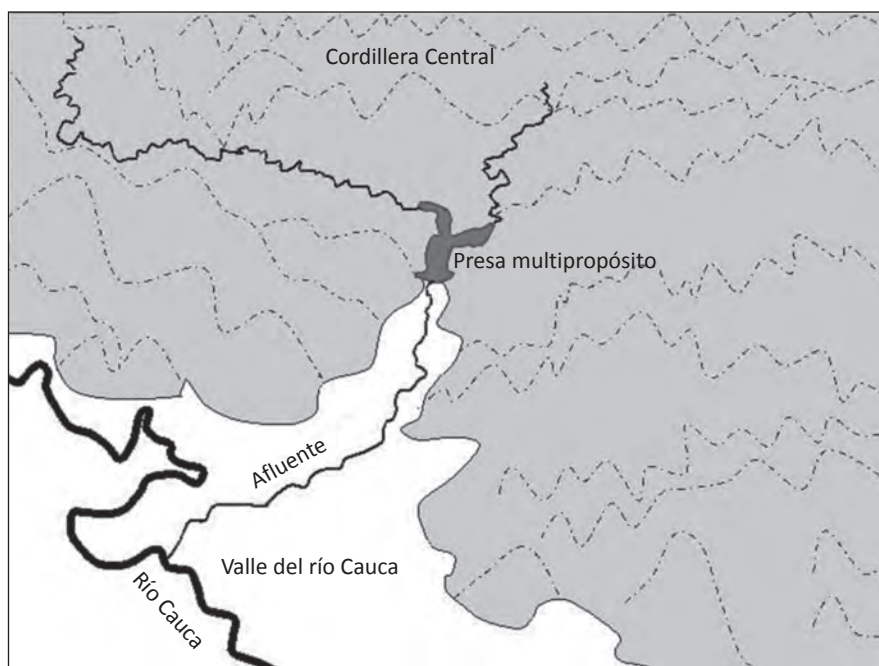
^a Esta es la descarga que saldrá continuamente.

Fuente: cvc, 2016.

propuesta en construcción está inspirada en el Plan Lilienthal y busca completar los diques y canales de drenaje en la llanura de inundación que quedaron inconclusos, en la década de 1980, y añadir presas en los afluentes. Estas acciones hicieron que las narrativas de la caña de azúcar fueran predominantes y permitieron su expresión y representación en el proyecto, a la vez que excluyeron las narrativas ecológicas o comunitarias de la discusión y las alternativas.

En julio de 2016, el plan maestro para la gestión del riesgo de inundaciones en la región no se había lanzado, sin embargo, las alternativas finales se habían reducido a unas pocas: la recuperación hidráulica de un solo humedal, la laguna de Sonso; una red de protección en el municipio de La Victoria; el reforzamiento del dique que rodea la ciudad de Cali; un sistema de alerta temprana; la revisión de las normas de operación de la represa de Salvajina; tres proyectos piloto de enriquecimiento de la vegetación; y cuatro presas multipropósito (véase Cuadro 7.2 y Mapa 7.2).

El propósito de los embalses es regular el agua que ingresa al río Cauca desde los afluentes, durante los períodos de inundación, mientras sirve como reservorios para el agua de riego. De acuerdo con la imagen que los cañeros tienen del territorio, estas obras evitarán cualquier cambio en sus propiedades y desplazarán la intervención de las llanuras de inundación hacia las laderas, lo que afectará los derechos de tierras y agua de los pequeños agricultores.



MAPA 7.2. Ejemplo de presa multipropósito en ladera.

Estos proyectos de presas se justifican ahora con el argumento de la preparación para el cambio climático (véase Materón, 2016), y cuentan con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, pero actualmente están siendo impugnados por los municipios ubicados en las laderas de la región. Algunos de estos municipios rechazan los pretextos del cambio climático y argumentan que estas presas están diseñadas, principalmente, para proporcionar agua de riego a los cultivos de caña de azúcar aguas abajo, lo que afecta la disponibilidad local de agua, así como la pesca y la pequeña agricultura locales. Además, se quejan de la falta de participación de sus municipios en el diseño de esos proyectos (por ejemplo, carta de queja de dos alcaldes: Pérez y Eliecer, 2016).

Si bien los cultivadores de caña de azúcar se negaron a retirarse de la llanura de inundación, 8777 familias de bajos ingresos que se habían asentado en el dique y que vivían en las orillas del río, algunas de ellas durante más de treinta años —ahora definidas como «población en riesgo», fueron desalojadas para reforzar 26,1 km del dique que protege a la ciudad de Cali. Los portavoces de estas comunidades se han quejado reiteradamente de este proceso, argumentando que no se les consultó adecuadamente, y que

las personas que viven en las riberas del río estaban bien adaptadas en su convivencia con las inundaciones. Ahora están obligados a mudarse a apartamentos pequeños, rompiendo la estrecha relación que tenían entre el río y su comunidad, e impidiendo sus actividades de subsistencia asociadas a los hábitats fluviales. Otras opciones de diseño alternativas al refuerzo de diques no fueron consideradas, aunque los «pólderes contra inundaciones» podrían haber reducido los riesgos de desbordes de la ciudad y la necesidad de reforzar el dique de haberse podido implementar. De igual forma, los subsidios para el reasentamiento forzado se podrían haber utilizado para compensar a los cultivadores de caña de azúcar por los «pólderes contra inundaciones» en años de desbordamientos..

7.5. Conclusiones

Al igual que en los Países Bajos, el proyecto Espacio para el Río en el Valle del Cauca buscaba inicialmente alentar la participación pública en la planificación, para reconocer la multifuncionalidad y la diversidad de los valores de los ríos y los humedales. Sin embargo, los consultores de los Países Bajos subestimaron el contexto institucional sesgado en el que tuvo lugar la participación y no lograron diseñar estrategias para identificar e incluir a los actores menos poderosos en el debate y la selección de alternativas.

Dado que las partes interesadas locales fueron identificadas privilegiando el criterio de propiedad de las tierras en las llanuras de inundación, las narrativas de los cultivadores de caña de azúcar se convirtieron en el principal aporte al diseño de alternativas para la gestión del riesgo de inundación. A diferencia de los Países Bajos, la implementación del EHR en el Valle del Cauca involucró a actores locales más desiguales, con organizaciones más débiles de quienes representan valores comunitarios y ambientales. La falta de confianza en el Estado y la ausencia de esquemas claros de compensación e incentivos para las medidas propuestas, puso a los productores de caña de azúcar a la defensiva, replegándose para proteger sus intereses movilizándolo sus recursos, con el fin de legitimar sus valores y narrativas en la selección de alternativas.

Los intereses azucareros inclinaron la balanza hacia los enfoques de ingeniería tradicionales, como la mejora de diques y represas, debido a la ciudadanía ambiental privilegiada del sector, y los imaginarios que dividen la llanura de inundación y las laderas de acuerdo con la conceptualización del agua como insumo para la producción. Paradójicamente, las principales

alternativas seleccionadas para controlar el riesgo de inundaciones fueron el reforzamiento del dique que protege a Cali y la construcción de represas multipropósito en los afluentes, lo que afectaría a los agricultores tradicionales afrocolombianos, y a los campesinos de las laderas que no participaron de la toma de decisiones, pero sobre los que recaerán finalmente los costos de estas intervenciones.

Referencias bibliográficas

ABERS, R. N. y KECK, M. E. (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Nueva York: Oxford University Press.

ASOCAÑA. (2016). Aspectos generales del sector azucarero colombiano 2015-2016. *Annual Report*. www.asocana.org/modules/documentos/11992.aspx.

BEGG, C., WALKER, G. y KUHLCHE, C. (2015). Localism and flood risk management in England: The creation of new inequalities? *Environment and Planning C: Politics and Space*, 33(4), 685-702.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH). (2014). *Patrones y campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012)*. Bogotá: CNMH.

CAMPOS, A., HOLM-NIELSEN, N., DÍAZ, C., RUBIANO, D., COSTA, C., RAMÍREZ, F. y DICKSON, E. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá: World Bank.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA (CVC). (2004). *Génesis y desarrollo de una visión de progreso, CVC cincuenta años*. Cali: CVC.

CVC. (2014). Análisis de las jornadas de trabajo participativo con el sector azucarero (Asocaña-Procaña). Análisis de medidas preliminares propuestas. Cauca River Corridor Project Internal Report.

CVC. (2015). La protección contra inundaciones en el Valle Alto del Río Cauca. Nuevo paradigma corredor de conservación y uso sostenible del sistema Río Cauca. [www.cvc.gov.co/images/cvc/microsite/corredor_rio_cauca/documentos/gobernanza/seminario_taller_rio_cauca/20150907_Proyecto percent20Corredor_Maria percent20C percent20Sandoval.pdf](http://www.cvc.gov.co/images/cvc/microsite/corredor_rio_cauca/documentos/gobernanza/seminario_taller_rio_cauca/20150907_Proyecto_percent20Corredor_Maria_percent20C_percent20Sandoval.pdf).

CVC. (2016). «Agua en el Valle del Cauca. El Aporte Técnico a las Soluciones». Powerpoint presentado por Ruben Darío Materón Muñoz, director general de la CVC. www.infraestructura.org.co/fi/lef.php?IDe=2237.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA (CVC), y UNIVERSIDAD DEL VALLE (UNIVALLE). (2007). *El Río Cauca en su Valle Alto: Un aporte al conocimiento de uno de los ríos más importantes de Colombia*. Cali: CVC, Universidad del Valle.

CURRIE, L. (1951). *Bases de un programa de Fomento para Colombia*. Mission Report, [2.^a ed.]. Bogotá: Banco de la República.

DE BRUIJN, H., DE BRUIJNE, M. y TEN HEUVELHOF, E. (2015). The politics of resilience in the Dutch "Room for the River" project. *Procedia Computer Science*, 44, 659-668.

DEEMING, H., WHITTLE, R. y MEDD, W. (2012). Investigating resilience, through «before and after» perspectives on residual risk. En S. Bennett (Ed.), *Innovative Thinking in Risk, Crisis and Disaster Management*. Farnham, Hants: Ashgate, pp. 173-200.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. (2015). *Anuario Estadístico del Valle del Cauca*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca. http://anuarioestadistico-valle.comli.com/#!/page_Home.

EDELENBOS, J., VAN BUUREN, A., ROTH, D. y WINNUST, M. (2017). Stakeholder initiatives in flood-risk management: Exploring the role and impact of bottom-up initiatives in three «Room for the River» projects in the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(1), 47-66.

EKBLADH, D. (2002). «Mr. AVT»: Grass-roots development, David Lilienthal, and the rise and fall of the Tennessee Valley Authority as a symbol for U. S. overseas development, 1933-1973. *Diplomatic History*, 26(3), 335-374.

GUZMÁN-BARNEY, A., y RODRÍGUEZ-PIZARRO, A. N. (2015). *Orden social y conflicto armado: El Norte del Cauca 1990-2010*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.

MATERÓN-MUÑOZ, R. D. (2016, 2 de junio). Comunicado a la opinión pública: La situación de los embalses en el valle. www.cvc.gov.co/index.php/carousel/2319-comunicadoa-la-opinion-publica-2

MARTINEZ-ALIER, J. (2002). *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

PEREZ, W. y ELIECER, J. (2016, 20 de abril). «Comunicado conjunto suscrito por los alcaldes de los municipios de Andalucía y Bugalagrande». Carta a cvc, 2016. <http://andalucia-valle.gov.co/apc-aa-filles/39353635313532356464353264386533/comunicadoconjuntosuscritoporlosalcaldesdeandaluciaybugalagrande.pdf>.

RODRIGUEZ DE FRANCISCO, J. C. y BOELEN, R. (2015). Payment for environmental services: Mobilising an epistemic community to construct dominant policy. *Environmental Politics*, 24, 481-500.

ROTH, D. y WARNER, J. (2007). Flood risk, uncertainty and changing river protection policy in the Netherlands: The case of «calamity polders». *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(4), 519-525.

SÁNCHEZ-TRIANA, E. y ORTOLANO, L. (2001). Organizational learning and environmental impact assessment at Colombia's Cauca Valley Corporation. *Environmental Impact Assessment Review*, 21(3), 223-239.

SANDOVAL, M. C. (2012). *La protección contra inundaciones en el Valle del Cauca: Historia y Nuevo Paradigma*. Cali: CVC.

SUNDBERG, J. (2012). Negotiating citizenship in the Maya Biosphere Reserve, Guatemala. En A. Latta y H. Wittman (Eds.), *Environmental and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects, and Struggles*. CEDLA Latin America Studies. Nueva York: Berghahn Books, 101, 97-111.

TOBASURA, I. (2006). La Laguna de Sonso Valle del Cauca, Colombia: Más de tres décadas de lucha ambiental. Un caso de historia ambiental. *Gestión y Ambiente*, 9(2), 13-26.

UNIVALLE (UNIVERSIDAD DEL VALLE). (2011). Valoración económica de la infraestructura existente para el control de inundaciones y estimación de los costos de las inundaciones 2010-2011 en el Corredor de Conservación del Río Cauca. Partnership agreement CVC-Univalle-Asocars.

UNIVALLE (UNIVERSIDAD DEL VALLE). (2014). Planteamiento de alternativas estructurales para la gestión de inundaciones en el Valle Alto del Río Cauca. Partnership Agreement N.º 001 of 2013 ASOCARS - Universidad del Valle. Escuela de Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente, Grupo De Investigación en Hidráulica Fluvial y Marítima.

VAN BUUREN, A., VINK, M., y WARNER, J. (2016). Constructing authoritative answers to a latent crisis? Strategies of puzzling, powering and framing in Dutch climate adaptation practices compared. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(1), 70-87.

VEJARANO-ALVAREZ, P., y SAAVEDRA-RODRÍGUEZ, C. A. (2013). Diagnóstico ambiental y de las inundaciones del 2010-2011 sobre los ecosistemas del Corredor de conservación y uso sostenible del valle alto del Río Cauca en el Valle del Cauca: un análisis con miras a la conservación y la restauración ecológica. Internal report Partnership agreement CVC-Asocars.

VÖRÖSMARTY, C. J., MCINTYRE, P., GESSNER, M., DUDGEON, D., PRUSEVICH, A., GREEN, P., GLIDDEN, S., BUNN, S., SULLIVAN, C., LIERMANN, C. y DAVIES, P. (2010). Global threats to human water security and river biodiversity. *Nature*, 467, 555-561.

WARNER, J. y VAN BUUREN, A. (2011). Implementing room for the river: Narratives of success and failure in Kampen, the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 77(4), 779-801.

WARNER, J., VAN BUUREN, A., y EDELENBOS, J. (Eds.) (2013). *Making Space for the River: Governance Experiences with Multifunctional River Flood Management in the US and Europe*. Londres: IWA Publishing.

WOLSINK, M. (2005). River basin approach and integrated water management: Governance pitfalls for the Dutch Space-Water-Adjustment Management Principle. *Geoforum*, 37, 473-487.

CAPÍTULO 8

RECONFIGURACIÓN DE LOS TERRITORIOS HIDROSOCIALES Y LUCHAS POR LA JUSTICIA HÍDRICA

LENA HOMMES, RUTGERD BOELEN, BIBIANA DUARTE-ABADÍA,
JUAN PABLO HIDALGO-BASTIDAS Y JAIME HOOGESTEGEER

[...] viviendo en un paraíso natural, [las comunidades afectadas por la extracción de agua] se encuentran un poco distanciadas de la realidad que vive el país, y más aún de las carencias y necesidades de otras regiones del Perú. Por ende, su actividad inicial fue de indiferencia frente a la gran obra que se iniciaría en breve en esa región, para beneficiar a Lima y Callao con nuevas fuentes de abastecimiento de agua. [...] Sin embargo, SEDAPAL [...] había previsto una serie de acciones en beneficio de la comunidad, así como la realización de un aporte a la población de esa región, [...] a través de la edición de un [este] libro, cuyo contenido [...] además, tendría el valor agregado de la búsqueda de una integración de las comunidades más apartadas y poco informadas de la realidad del país. La explicación de las bondades de la obra [...] terminaron venciendo la resistencia de los dirigentes [...]. *El país de las lagunas. Historia y ecología de la puna de Junín, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima*. Lima, 1998. (pp. 17-18)

8.1. Introducción

Un vasto y creciente conjunto de estudios académicos ha demostrado cómo los proyectos hidráulicos e hidrogestionarios a gran escala, como la construcción de grandes presas y regadíos o los esquemas de pago de los ecosistemas ambientalistas del mercado, tienen diversas implicaciones socioculturales y político-económicas, más allá de solo la alteración del flu-

jo de agua y el aumento de la productividad socioeconómica. Conceptos como el ciclo hidrosocial (Boelens, 2014; Linton y Budds, 2014), paisajes hídricos (Baviskar, 2007; Budds y Hinojosa-Valencia, 2012; Swyngedouw, 1999) y el agua como sacionaturaleza (Barnes y Alatout, 2012; Perreault, 2014) expresan ideas conectadas sobre el agua que es coproducida por las relaciones sociales y que, a su vez, dan forma a estas relaciones. El ciclo hidrosocial, por ejemplo, se describe como un proceso sacionatural en el que «el agua y la sociedad se hacen y rehacen mutuamente a través del espacio y el tiempo» de manera cíclica (Linton y Budds, 2014, p. 170). Esta coproducción del agua y la sociedad también se refleja en la noción de los paisajes hídricos, conceptualizados como configuraciones socioespaciales de flujos de agua, artefactos, instituciones e imaginarios que incorporan una visión particular del mundo (Budds y Hinojosa-Valencia, 2012; Zwarteveen, 2015). Sin embargo, hasta ahora, estas nociones se han centrado, en gran medida, en estructuras y discursos hegemónicos establecidos, que impulsan y prosperan desde las configuraciones de los paisajes hídricos. Se ha prestado menos atención a la multiplicidad de territorios hidrosociales divergentes y superpuestos que existen dentro de un mismo espacio.

Para abordar esto, empleamos el enfoque de los territorios hidrosociales, analizando los territorios del agua, no solo como materializaciones de los discursos e intereses dominantes, sino como redes multiescalares en las que los flujos de agua, la infraestructura hidráulica, los sistemas jurídico-administrativos y financieros, las instituciones y las prácticas socioculturales se producen, alinean, negocian y disputan interactivamente (Boelens *et al.*, 2016). Además, la combinación de la noción de territorios hidrosociales con el enfoque de gubernamentalidad de Foucault pone de manifiesto diferentes formas de «racionalidades gubernamentales», y el modo en que se entrelazan con los proyectos hidráulicos e hidrogestionarios. Nos enfocamos específicamente en analizar cómo los esfuerzos de los grupos gobernantes para «conducir la conducta» de los gobernados (Foucault, 2008, p. 313) penetran, manipulan y asimilan la racionalidad de los gobernados para avanzar en los proyectos neoliberales (Fletcher, 2010; Hommes *et al.*, 2016; Zwarteveen y Boelens, 2014).

Sobre la base del trabajo de Agnew (1994), Gupta y Ferguson (1992) y Elden (2010), entendemos los territorios no como espacios fijos, sino como redes multiescalares espacialmente arraigadas que evolucionan a partir de las interacciones y prácticas sociales y de materializaciones de estas prácticas (véase también Baletti, 2012; Brighenti, 2010). Los encuentros y actos sociales, incluidos los arreglos jurídico-administrativos, las reconfiguraciones

técnicas y los mecanismos simbólicos, culturales y políticos de determinación de límites y lugares, producen territorios de manera activa. Sin embargo, los territorios no son un conjunto estable de normas y relaciones materializadas. Son, más bien, objeto de controversias y renegociaciones constantes por parte de diversos actores involucrados en actos particulares de creación de territorios dentro del mismo tiempo y espacio (Baletti, 2012; Brighenti, 2010; Escobar, 2001). Por lo tanto, siempre hay una multiplicidad de territorios e imaginarios territoriales, como resultado de la diversidad de personas, comunidades y coaliciones de actores que tratan de materializar sus intereses, discursos y conocimientos divergentes (Baletti, 2012; Duarte-Abadía y Boelens, 2016; Hommes *et al.*, 2016). Por consiguiente, partimos de la noción de que existe un solo territorio, exploramos el pluralismo territorial (Boelens *et al.*, 2016; Hoogesteger *et al.*, 2016).

Nuestro enfoque en los territorios hidrosociales aborda, particularmente, el papel de los recursos hídricos, los flujos, los artefactos, las reglas del agua, el conocimiento y los imaginarios en los territorios. Los territorios hidrosociales son redes limitadas al tiempo y al espacio que agrupan a actores, actos, artefactos e instituciones físicas, hidráulicas, político-económicas y socioculturales. Evolucionan a través de las disputas y la materialización de imaginarios particulares sobre cómo son y deben ser manejadas el agua y las personas. Los grupos de usuarios del agua y otros actores mantienen imaginarios específicos sobre cómo debe ser gestionada el agua y por quién, siguiendo proyectos hidrosociales-ecológicos particulares y «esquemas de sueños hidropolíticos» (Boelens, 2015a; cf. Perreault, 2014; Pfaffenberger, 1988, Swyngedouw, 2015). Dado que los diferentes actores defienden imaginarios divergentes, modelados por sus intereses respectivos, la creación de territorio mediante la realización de imaginarios se convierte en una lucha y negociación constantes, que movilizan poderes políticos, económicos, discursivos y físicos. Al mismo tiempo, en cualquier territorio hidrosocial, no son solo los actores humanos quienes actúan, se encuentran y se entrelazan, sino también la infraestructura hidráulica y del flujo de agua que opera en una red entre «lo humano» y lo «no humano», que se imbrican como los «actantes» (Latour, 1993). La noción de ciclos hidrosociales se basa en este entendimiento de que «lo natural» y «lo social» se (re)producen mutuamente.

Por último, el hecho de que la creación de territorios hidrosociales implique la reconfiguración de las características físicas, sociales y simbólicas para realizar un determinado imaginario socioterritorial sobre lo que es y lo que debe ser, hace que muchos proyectos hidráulicos puedan ser considerados proyectos de gubernamentalidad. A través de las normas, conociemien-

tos y mentalidades gubernamentales inscritas en proyectos hidráulicos, estos proyectos se convierten en medios para crear una realidad de acuerdo con las ideas dominantes. Materializan la mentalidad gubernamental («gubernamentalidad», Foucault, 1991), intentando formar sujetos que se comporten de acuerdo con lo que se considera un comportamiento «apropiado» y «normal» y de «buen» gobierno. Sin embargo, no son (solo) las formas coercitivas tradicionales de poder las que operan aquí, sino las formas sutiles del «poder capilar/inclusivo» foucaultiano que inducen normas y crean sujetos que se miden y corrigen a sí mismos, al invocar la culpa, la moralidad, la conformidad y el cumplimiento (Boelens, 2014, 2015a). Esta «gubernamentalidad disciplinaria» tiende a combinarse y superponerse de manera sutil con otras gubernamentalidades, en particular, la «gubernamentalidad neoliberal» y los modos jerárquicos de poder basados en la «soberanía» (por ejemplo, Cadman, 2010; Fletcher, 2010). De este modo, los territorios se gubernamentalizan a través de discursos e ideologías que establecen y defienden jerarquías específicas de agua y poder, políticas hídricas, instituciones y prácticas de gestión, lo que desencadena, también, contradiscursos y diseños territoriales alternativos (Hoogesteger *et al.*, 2016; Hommes *et al.*, 2016; cf. Cadman, 2010).

Los proyectos de gubernamentalidad hidrosocial se materializan a través de varios mecanismos y técnicas gubernamentales. Con el uso de lenguajes de valoración específicos (Duarte-Abadía y Boelens, 2016; Martínez-Alier, 2004; Sullivan, 2009), establecen sistemas de conocimiento que consideran algunos saberes como válidos y verdaderos, mientras desacreditan otros (Zwarteveen y Boelens, 2014), y las políticas de inclusión y el multiculturalismo gestionado son solo algunos de entre muchos (Assies, 2010; Häkli, 2009; Hale, 2002). Los siguientes estudios de caso ilustrarán y analizarán más detalladamente estos mecanismos, desentrañando las políticas y los gobiernos integrados en las reconfiguraciones sociohidráulicas y territoriales.

Como ya lo sugiere el título de este libro, las preocupaciones por la justicia hídrica están profundamente relacionadas con las nociones de gubernamentalidad y territorios hidrosociales. La comprensión de la multidimensionalidad y la naturaleza procesal en la red de los territorios hidrosociales y las disputas que rodean a los proyectos territoriales exigen tanto una comprensión multidimensional como de justicia hídrica. En consecuencia, vemos (in)justicia hídrica en términos de acceso y distribución de los recursos hídricos, y como una cuestión de justicia cultural, política y socioeconómica. Es decir, los individuos, las comunidades o los movimientos sociales, que se oponen a los proyectos de gubernamentalidad, luchan para poder usar y controlar el agua, pero también —y no menos importante— por el reconocimiento (de

identidades, valores, creencias, conocimientos, derechos y entendimientos de justicia situados basados en el agua), participación, codecisión política y el derecho a la integridad socioecológica (cf. Boelens, 2015b; Fraser, 2000; Schlosberg, 2004; Zwarteveen y Boelens, 2014).

8.2. Reconfiguraciones territoriales y estabilización de las injusticias hidrosociales

8.2.1. *Reconfiguración territorial hidrosocial como esfuerzo gubernamentalizador: la presa multipropósito de Chone en la costa de Ecuador*

Como bien lo explicó el Gobernador de Manabí durante la ceremonia inaugural de la presa multipropósito de Chone, esta obra es mucho más que una infraestructura hidráulica que embalsa agua; también es un emprendimiento que pretende reconfigurar profundamente los territorios hidrosociales más allá de su materialidad biofísica:

Hoy tenemos que agradecer a la vida, cuando nuestro Gobierno de la Revolución Ciudadana entrega esta obra; porque esta obra tiene alma y cuerpo. El cuerpo es la presa majestuosa, pero el alma se siembra a través de la unidad educativa y la comunidad del milenio [véase más abajo]. Esto es lo que trascenderá... Esta obra no es simplemente infraestructura. (24 de noviembre de 2015)

Como se muestra, las reconfiguraciones materiales de Chone transmiten una profunda transformación de la forma en que la gente local experimenta, practica y reproduce su vida social, cultural y agroproductiva. A través del esquema Chone y las aldeas de reasentamiento asociados, el Estado y sus aliados buscan introducir significados, valores y prácticas particulares en las vidas y mentes de las personas, de acuerdo con lo que consideran un pensamiento progresista, una buena gobernanza del agua, prácticas agroproductivas avanzadas y formas de vida dignas. Así, la presa multipropósito de Chone no es una infraestructura hidráulica técnica neutra, sino el esfuerzo gubernamentalidad hidropolítica que estabiliza las injusticias del agua.

La presa de Chone, que se inauguró en 2015, se ubica en una zona tropical de baja montaña de la cuenca del Río Grande, en la costa noroeste de Ecuador. La presa de Chone se construyó para evitar grandes inundaciones en las llanuras más bajas, distribuir agua de riego y suministrar agua potable

a la ciudad de Chone y sus alrededores. El embalse detrás de la presa de 50 metros inunda más de 1600 ha y afecta directamente a más de 240 familias campesinas, la mayoría de las cuales dependen de la agricultura tradicional a pequeña escala. Durante siglos, estas familias campesinas han diseñado sus medios de vida y sus respectivos territorios de acuerdo con sus propias nociones de bienestar, agricultura y relaciones laborales. Sin embargo, la reciente construcción de la represa multipropósito de Chone ha reconfigurado significativamente estos territorios locales y sus respectivos estilos de vida.

A pesar de la intensa resistencia social de las comunidades de Río Grande contra el proyecto, que fue diseñado a fines de la década de 1970, el gobierno de Rafael Correa, que se autodenomina progresista y participativo (y ampliamente caracterizado como autoritario), siguió construyendo la presa, utilizando diversas técnicas gubernamentales, como los programas de compensación económica y el reasentamiento de las poblaciones afectadas en una denominada «comunidad del milenio». Estos programas de compensación y reasentamiento reconfiguraron las relaciones socioculturales y las prácticas agroproductivas, de acuerdo con la racionalidad gubernamental de manera sutil y duradera.

Lo que era fundamental para la gubernamentalidad del proyecto Chone era el despliegue estratégico del Gobierno de la Revolución Ciudadana, con un discurso que asociaba a Chone con el desarrollo económico, la inclusión, la participación y la modernización. El discurso, elaborado de acuerdo con las nociones oficiales de progreso, dignidad y vivir bien («buen vivir»), denunciaba simultáneamente a los opositores como personas atrasadas y antimodernas.

Debemos estar unidos por la búsqueda del desarrollo, pero todavía hay quienes se oponen a todo; les gustaría que viviéramos prácticamente en cuevas... son pueblos atrasados que no quieren desarrollo para nosotros. (Vicepresidente de Ecuador, 2 de noviembre de 2013)

Las concepciones alternativas de desarrollo y progreso fueron activamente rechazadas y descartadas. Para fortalecer, institucionalizar y propagar las nociones de desarrollo del oficialismo, el Gobierno creó una empresa pública denominada Ecuador Estratégico Empresa Pública (EEEP). Si bien la EEEP se creó para proporcionar compensaciones socioeconómicas a las comunidades locales afectadas negativamente por los proyectos estratégicos nacionales relacionados con el agua, el petróleo, el gas y la minería, en la práctica, las inversiones de la EEEP también han estado conscientemente orientadas a

acabar con la oposición social a los proyectos gubernamentales. Al presentar discursos oficiales sobre el desarrollo en las comunidades locales, buscan sutilmente cambiar las formas en que las comunidades perciben su propio posicionamiento en el (sub)desarrollo de Ecuador. Más aún, al incluir a las comunidades en el desarrollo condicionado por el Gobierno, y aludir la culpa a los que se oponen a él, el trabajo de la EEEP pretende crear conformidad y cumplimiento entre las comunidades. Sus tácticas funcionan como una fuerza de poder capilar.

Los esfuerzos de la EEEP se materializaron poderosamente en el sitio del reasentamiento de la comunidad del milenio y de la escuela de alta tecnología asociada, ambos contruidos como medidas compensatorias a quince kilómetros de la represa de Chone. Además de transformar los medios de vida «anormales» y «atrasados», en estilos de vida «modernos» y «progresistas», se desplegaron cambios sociofísicos para desarticular la resistencia social en Río Grande. Así lo recuerda el presidente de la nueva comunidad del milenio: «Nos opusimos al proyecto cuando se firmó, quería llorar. Pero cuando empezaron a darnos casas, la gente comenzó a dividirse. En ese momento dejé la oposición para unirme al lado del Gobierno. Cedimos, y otros de la oposición también viven aquí, en estas casas» (Comunicación personal, 10 de diciembre de 2014).

Sin embargo, solo 81 familias afectadas fueron reubicadas en la comunidad del milenio, mientras que el resto quedó fuera. Esto señala las nuevas relaciones de exclusión creadas entre los campesinos de Río Grande. Por un lado, están los habitantes reubicados de la comunidad del milenio que creen que la represa Chone les ha traído progreso. Ahora ven sus vidas anteriores como subdesarrolladas, por lo que reproducen el discurso del Gobierno y se comportan como los ciudadanos autónomos, previstos por EEEP. Por otro lado, están aquellos campesinos que fueron excluidos de la compensación y que se sienten ofendidos al ser calificados como atrasados o poco dignos por los representantes gubernamentales, simplemente porque se opusieron al proyecto.

No obstante, aquellas familias que fueron incluidas en la nueva comunidad también enfrentan cambios y desafíos profundos con respecto al control sobre sus vidas. Al contrario de lo que ocurría con sus medios de vida antes del reasentamiento, la nueva comunidad está diseñada y gobernada como si fuera una comunidad urbana cerrada. Por ejemplo, no se les ha proporcionado tierras de cultivo junto a las casas, si no que las han trasladado a dos granjas adquiridas por el Gobierno, a 20 minutos en auto del lugar de reasentamiento. Independientemente de las realidades locales, se trata de granjas

de monocultivos colectivos, que materializan las normas e ideas de eficiencia y modernidad del proyecto gubernamental. Sin embargo, los campesinos que afirman que el reasentamiento ha aumentado significativamente su dependencia, han cuestionado las nuevas disposiciones:

Donde vivíamos antes, sembrábamos vainitas, verduras y todo lo que se puede sembrar en el campo. Aquí no podemos hacer nada, ni siquiera tener pollos o cerdos. Ahora compramos casi todo. (Residente de la comunidad del milenio. Comunicación personal, 10 de enero de 2015)

Esto indica que a pesar de que el proyecto Chone se ha implementado, la gente ha sido reubicada y los discursos de desarrollo del Estado pueden dominar entre algunos, el esfuerzo gubernamental y las reconfiguraciones indentadas del territorio no son completas ni estables, sino que permanecerán en constante renegociación, por parte de los múltiples actores involucrados en la toma de territorio en Río Grande.

8.2.2. Control hidrosocial, desarrollismo e injusticias en los territorios de aguas subterráneas de Guanajuato, México

El estado de Guanajuato, en el altiplano central de México, es una de las zonas con el mayor uso de agua subterránea en el país. Si bien la mayoría de las ciudades, comunidades rurales e industrias dependen exclusivamente del agua subterránea para satisfacer sus necesidades, el sector agrícola utiliza la mayor parte (82 %) del agua subterránea (CNA, 2016). El advenimiento de las tecnologías de pozos tubulares, en la década de 1940, marcó el inicio del desarrollo socioeconómico basado en las aguas subterráneas, apoyado por el Estado y la reconfiguración de los territorios hidrosociales de Guanajuato. El número de pozos tubulares pasó de menos de 100, en la década de 1940, a alrededor de 2000, en la década de 1960, a 6000 en la década de 1980 (CEAG, 2006, 2010) y más de 17 300 (pozos registrados) en 2016 (CNA, 2016). Esto se traduce en un aumento de las superficies irrigadas con aguas subterráneas, de 24 000 ha, en la década de 1960, a más de 250 000 ha para fines de la década de 1990 (CEASG, 1999), y un estimado de 265 000 ha en la actualidad (Comunicación personal, 2016). Esta reconfiguración del paisaje rural, que se extiende a las zonas irrigadas, ha hecho descender el nivel freático en un promedio de dos a tres metros por año (Wester *et al.*, 2011) y han aparecido varios focos de contaminación por fluoruro y arsénico (Ortega *et al.*, 2009; Gevaert *et al.*, 2012).

La sobreextracción de las aguas subterráneas en Guanajuato es el resultado de la estrategia política del Gobierno, que establece mecanismos legales para la regulación y el control de las aguas subterráneas (Hoogesteger y Wester, 2017), e al tiempo que facilita y estimula el crecimiento económico basado en las aguas subterráneas. La primera prohibición de perforación de aguas subterráneas (veda,) para regular el uso de las aguas subterráneas en algunas de las ciudades más grandes, se estableció en Guanajuato en 1948, a fin de controlar los territorios estatales bajo y sobre el suelo (Wester *et al.*, 2009). Desde entonces, se promulgaron decretos adicionales y, para 1983, todo el estado de Guanajuato se encontraba bajo veda. Estas regulaciones representan un imaginario del control estatal sobre los aspectos sociales y naturales del uso del agua subterránea en un territorio específico, mediante procedimientos administrativos, normas y sanciones. En consecuencia, las aguas subterráneas (oficialmente, propiedad y responsabilidad del Estado) solo podían usarse bajo una concesión temporal de aguas por parte del Estado, en la que se especifica dónde, cómo y cuánta agua podría extraerse. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) es, ahora, responsable de emitir y administrar todos los derechos de agua (tanto superficiales como subterráneos), otorgando al Estado, al menos sobre papel, el monopolio del uso de aguas subterráneas en su territorio. Sin embargo, la ley nunca se ha aplicado estrictamente, y el número de pozos y áreas irrigadas sigue aumentando. Como reconocen los funcionarios de CONAGUA: «los decretos y reglamentos de veda se mantuvieron en las mesas de los burócratas» (Comunicación personal, 2016).

Además, el Estado ha continuado regularizando nuevos pozos ilegales a través de vacíos legales y políticas de *laissez faire* que favorecen a las compañías de perforación que les permiten hacer nuevos pozos. A fines de la década de 1990, se introdujo un sistema de transmisión de derechos de agua para que los nuevos usuarios puedan adquirir derechos de agua o transferir derechos de agua entre usuarios. Como indica Reis (2014, p. 546): «Esto significa que una persona que quiera extraer agua y no tenga una concesión, solo puede hacerlo a través de una transferencia de derechos de otro usuario que quiera ceder sus derechos. Entonces es posible un cambio de tipo de uso y el volumen transferido puede ser extraído de un pozo en otra ubicación del acuífero, siempre que cumpla con los requisitos técnicos de la CONAGUA. «Esta nueva disposición legal abrió la puerta para regularizar muchos más pozos, y para emitir nuevos permisos de perforación cuando los derechos sean transferidos.

El número cada vez mayor de pozos registrados (y, por lo tanto, legalizados) en el estado de Guanajuato (la mayoría sin medidores de agua) muestra

cómo la territorialización administrativa del control de las aguas subterráneas no ha podido limitar la extracción de agua, ni garantizar la equidad (Hoogesteger y Wester, 2017). Por el contrario, ha apoyado administrativamente el aumento sostenido de las extracciones de agua subterránea, facilitando el proyecto de gubernamentalidad para promover el crecimiento económico desigualmente distribuido y la gobernanza del agua basada en las élites y en la captura de recursos en su territorio. A través de las técnicas gubernamentales (por ejemplo, los subsidios para la agricultura de regadío), en el último medio siglo, en el sector industrial en Guanajuato, se ha desarrollado una economía pujante basada en el agua subterránea. En su reforzada economía política, una pequeña élite controla la mayor parte de las tierras, el agua y el capital industrial, mientras mantiene estrechos vínculos con la élite gobernante de Guanajuato. En consecuencia, el proyecto de desarrollo territorial desencadena problemas importantes y críticas cuestiones de justicia y equidad relacionadas con el agua.

De hecho, si bien el crecimiento urbano, la industrialización y el avance de la agricultura comercial a gran escala han sido posibles gracias al acceso seguro a las aguas subterráneas (véase también Wester y Hoogesteger, 2011), en unas áreas del estado, las comunidades rurales pobres aún cargan agua de estanques y ríos por medio de baldes. En otras, se necesitan más de diez años de presión constante para conseguir que las autoridades locales instalen un pozo comunitario, porque los fondos para proyectos de agua potable son escasos en las comunidades rurales. En las comunidades que tienen un pozo, las familias comúnmente tienen acceso al agua solo dos o tres días a la semana, y por un número limitado de horas, lo que obliga a que las personas tengan que invertir en sistemas de almacenamiento de agua y restringir su uso doméstico de agua. A medida que los niveles de agua subterránea continúan cayendo, muchos pozos comunitarios han disminuido el rendimiento o se han secado. Los alarmantes niveles de fluoruro y/o arsénico en las aguas subterráneas, bombeadas en muchas zonas del estado, agravan aún más la situación de los pobres que dependen de esta agua.

Sin embargo, se han manifestado relativamente pocas protestas y confrontaciones abiertas; esto puede atribuirse al hecho de que las aguas subterráneas están en el subsuelo y son invisibles, lo que dificulta señalar a un solo culpable (Hoogesteger y Wester, 2015). No obstante, para defender sus territorios hidrosociales y asegurar el acceso futuro al agua, tanto en calidad como en cantidad, en 2012, una amplia coalición de comunidades y ONG del norte de Guanajuato llevó al estado al Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP), para que rindiera cuentas por la grave sobreexplotación de las aguas

subterráneas y los serios problemas que esto conlleva para las comunidades. Ellos ganaron el caso y responsabilizaron al estado; sin embargo, no se han producido cambios significativos, ya que el TPP solo es moralmente vinculante. De manera similar, en 2016, un amplio grupo de comunidades y organizaciones lanzaron una petición, en la plataforma web internacional Change.org, para exigir que el Gobierno se haga cargo de la gestión de las aguas subterráneas. A nivel local, los problemas del agua de las comunidades están reconfigurando las relaciones hidrosociales, ya que muchos hogares están instalando sistemas de recolección de agua con el apoyo de las ONG, lo que los hace menos dependientes de las aguas subterráneas. Estas son algunas de las formas en que diferentes estrategias discuten o tratan las injusticias hídricas existentes, bajo la conformación territorial y el imaginario hidrosocial dominante.

De este modo, la situación en Guanajuato es un claro ejemplo de cómo los sistemas administrativos y el desarrollismo selectivo dan forma a territorios hidrosociales particulares de aguas subterráneas, que manifiestan y estabilizan las injusticias hídricas, creando territorios de abundancia y acumulación de capital para las industrias y los agronegocios, territorios de escasez y lucha cotidiana para muchas comunidades rurales, y territorios de control estatal que deben ser desarrollados económicamente por el capital, mediante el uso y abuso de las regulaciones existentes sobre aguas subterráneas.

8.3. Pluralismo territorial y contestaciones a los proyectos de transformación: luchas por los territorios y la justicia hidrosocial

8.3.1. *Negociación de la transformación de los territorios hidrosociales a través de representaciones territoriales y lenguajes de valoración: el caso del páramo de Santurbán en Colombia*

En Colombia, los páramos (humedales del altiplano andino) son territorios hidrosociales estratégicos que abarcan sistemas de producción agrícola, prácticas de conservación de la biodiversidad, abastecimiento de agua para centros urbanos, medios de vida rurales y actividades multisectoriales. Los valores y significados atribuidos a estos territorios hidrosociales tienen implicaciones importantes para su gestión, ya que configuran los derechos de los diferentes usuarios. En este contexto de múltiples valores divergentes, los páramos se convierten cada vez más en objeto de discusiones sobre cómo administrarlos, usarlos y conservarlos. El caso del páramo de Santurbán ilustra

cómo —más allá de los mitos de la «buena gobernanza» basados en verdades singulares o nociones de objetividad sobre cómo llevar a cabo la gestión socioambiental—, los intereses, valores y sistemas de derechos pluriformes son clave para comprender las prácticas de control territorial, los obstáculos y las oportunidades. Implican discusiones entre lenguajes de valoración discordantes. Estos lenguajes de valoración, expresados a través de conceptos, discursos y marcos normativos, representan las visiones del mundo y los sistemas de conocimiento de los actores, manifiestan los regímenes de representación de los actores y encarnan los intereses socioeconómicos y las relaciones culturales y políticas (cf. Escobar, 2001; Martínez-Alier, 2004).

Desde la época prehispánica, los páramos han sido representados como lugares sagrados donde habitaban diferentes divinidades, que controlaban el espacio territorial, los orígenes y la continuación de la vida. Las relaciones naturales humano-divinas integraban y aseguraban el intercambio socioproductivo entre las diversas zonas altitudinales y climáticas. Estos referentes perviven en los actuales medios de vida rurales, influyendo en la autoorganización de las comunidades y la protección de las lagunas del páramo para asegurar el suministro de agua a los acueductos de la comunidad. Como explica doña Aura, habitante de Vetas, en el páramo santurbano, «la gente que viven cerca de los lagos los ha cuidado. Los lagos proveen agua... y cuando no se les protege, las fuentes de agua pueden enojarse. Por eso, las comunidades indígenas siempre han tendido a venerar estas fuentes, haciendo ofrendas rituales» (citado en Buitrago, 2012, pp. 89-91).

Estas prácticas locales y construcciones de identidad cultural han coexistido con la intensificación de la modernización capitalista. Como resultado de la Revolución Verde de los años sesenta y setenta, el cultivo de papa, cebolletas y la ganadería han transformado los territorios del páramo en áreas de importancia agrícola y económica. «El páramo es el hogar de los agricultores quienes, al sembrar papas, proveen de alimentos a la gente que vive en los pueblos y ciudades» (Villamizar, agricultor, citado en Franco, 2013, p. 127). Asimismo, y desde la época colonial, las actividades mineras a pequeña escala han sido parte de los medios de vida de algunos habitantes del páramo, para quienes el oro representa riqueza, ingresos, tradición cultural y la base para organizar el agua y la gestión territorial. Los páramos se han representado tanto a través de lenguajes de valoración sociocultural —como un lugar de residencia arraigado, dotado de identidad cultural específica del sitio—, como de lenguajes de valoración agroeconómica —como un espacio para la economía local, los medios de vida y la producción de alimentos (Duarte-Abadía y Boelens, 2016).

Los páramos también son de gran importancia para varias operaciones mineras a gran escala, como por ejemplo, la compañía canadiense Eco Oro (anteriormente Greystart), que explota los recursos minerales de los territorios de los páramos. Si bien estas operaciones se enmarcan oficialmente en la mejora del desarrollo nacional, recientemente, las políticas ambientales se han vuelto más estrictas, con el argumento de proteger a los páramos de cualquier actividad económica. Estas políticas se basan en el lenguaje científico-natural que describe los páramos como espacios naturales, con una biodiversidad única e importantes funciones para la regulación hidrológica y la provisión de agua potable. El uso de lenguaje científico despolitiza las disputas en torno a los páramos y, también, parece implicar un retroceso respecto de las anteriores políticas gubernamentales que promovían fuertemente un modelo de desarrollo nacional basado en la minería, la energía y las actividades multinacionales.

Los ciudadanos de las áreas metropolitanas cercanas veían que la seguridad de agua potable estaba en peligro debido a las actividades mineras que ya se estaban realizando en Santurbán. Unieron fuerzas con el sector académico, las organizaciones ecologistas no gubernamentales (ONG) y otros movimientos sociales, para luchar contra la extracción de oro en el páramo de Santurbán, basando sus demandas en su derecho humano al agua. En febrero de 2011, llegaron a un consenso para negar la licencia social a Eco Oro Company, lo que impedía la extracción de oro a cielo abierto. Lo central en su lucha fue un lenguaje de valoración científico-natural que establecía que el páramo es un espacio natural que garantiza la calidad y el suministro del agua; y que la minería y otras actividades económicas dañan este espacio natural. Los lenguajes y reclamos se vieron reforzados por los discursos de adaptación y mitigación al cambio climático, materializados en las nuevas políticas proteccionistas:

Páramo es una unidad ecológica de gran importancia para la regulación del agua... Los páramos también son ecosistemas con gran capacidad para capturar carbono; estas dos funciones pueden contribuir a mitigar el efecto del cambio climático. Por lo tanto, los páramos deben ser protegidos de las actividades económicas (Ministerio de Medio Ambiente, 2001)

Si bien el lenguaje de valoración científico-natural ha demostrado ser efectivo para que los consumidores urbanos de agua presionen sus demandas con respecto a la protección de los páramos, también restringe los medios de vida locales (agricultores y pequeños mineros) y polariza a los habitantes

del páramo contra los conservacionistas de páramo de las zonas urbanas. De hecho, los argumentos ecologistas marginan, especialmente, a los pequeños agricultores de las tierras altas, y los presentan como contaminadores del agua que amenazan la salud de otros ciudadanos y ecosistemas (cf. Duarte-Abadía y Boelens, 2016). Los habitantes de los páramos no tenían una forma alternativa de defender sus derechos hidroterritoriales, por lo que tuvieron que aliarse con empresas multinacionales, que también se oponían a que los páramos se conviertan en un área protegida, aunque tienen varios desacuerdos. Irónicamente, las empresas multinacionales asumieron lenguajes de valoración socioculturales y agroeconómicos, en su defensa del territorio y los derechos de sus habitantes, y en su reclamo por la continuidad del acceso histórico.

Para tratar los múltiples valores divergentes sobre cómo manejar los páramos y conciliar las contradicciones de las políticas estatales en Santurbán, el ministro del Medio Ambiente organizó, a principios de 2014, un grupo de discusión con diferentes representantes de las partes interesadas. Se adoptó estratégicamente la doctrina neoinstitucionalista, basada en la teoría de los juegos y la economía experimental, para introducir nociones clave de racionalidad colectiva en la gestión de los recursos compartidos. Para mediar en las reuniones de las partes interesadas, este enfoque sostenía que cuando los incentivos son correctos, los motivos de los individuos para maximizar sus beneficios garantizarían que los grupos opositores colaboren automáticamente, para encontrar la manera más eficiente de organizar la distribución de agua, fondos y otros recursos relevantes. El neoinstitucionalismo intenta resolver los intereses divergentes a través de convenios racionales de cooperación y acuerdos de confianza, que se basan en valores presumiblemente universales y, en la práctica, en el lenguaje universalista de la obtención de beneficios monetarios (Cárdenas, 2009 en Duarte-Abadía y Boelens, 2016). Esto introdujo la gubernamentalidad neoliberal en el páramo santurbano, para reconciliar los lenguajes de valoración inconmensurables, simplificando realidades y comportamientos complejos, mientras se orientaba sutilmente el pensamiento y actuaba en direcciones muy particulares.

Sin embargo, estos enfoques ignoran las causas fundamentales de la falta de cooperación, disfrazando los intereses opuestos de los grupos sociales y los poderes económicos profundamente desiguales en una estructura política discriminatoria y excluyente. También ocultan la existencia y la yuxtaposición de múltiples culturas, visiones del mundo, sistemas de conocimiento y prácticas de subsistencia y conservación. Surgen preguntas sobre si para alcanzar el «consenso», un enfoque neoinstitucional promueve la justicia social (como se espera), o si respalda acuerdos y relaciones que claramente

favorecen a los ganadores, mientras dejan de lado a los perdedores en este juego con el agua y la vida.

En 2014, las disputas y reclamaciones en torno a los páramos de Santurbán dieron lugar a dos decisiones políticas, para lograr un equilibrio entre los diferentes lenguajes de valoración. En primer lugar, se estableció un régimen de zonificación que delimita áreas para restauración (25 227 ha), agricultura sostenible (5502 ha) y preservación (98 993 ha). Sin embargo, las actividades mineras podían continuar dentro de las «zonas de restauración» si los títulos mineros eran adquiridos antes del 2010. En las «zonas de preservación» y en las «zonas de agricultura sostenible» se está planificando el pago por servicios ambientales (PSA) y otros instrumentos ambientalistas de mercado para promover la conservación como actividad económica. En la práctica, estos instrumentos de un modelo de capitalismo verde tienden a empeorar la situación de las familias campesinas, que no tienen títulos de propiedad oficiales, y de los pequeños propietarios que no tienen otro ingreso que el generado por la producción casera (ahora ilegalizada) (véase, por ejemplo, Rodríguez-de-Francisco y Boelens, 2015, 2016). Además, los esquemas de PSA terminan fortaleciendo a los actores que pueden pagar la conservación y el suministro de agua, mientras que los habitantes locales del páramo de Santurbán pierden el control sobre sus territorios hidrosociales (cf. Rodríguez-de-Francisco y otros, 2013).

En segundo lugar, para impugnar un fallo de la Corte Constitucional de Colombia, que prohíbe las actividades mineras en páramos (véase Sentencia C-035, 2016), la compañía canadiense Eco Oro anunció que demandaría al Gobierno colombiano por no adherirse a los acuerdos comerciales internacionales y de libre comercio entre Colombia y Canadá. Esto significa que las decisiones sobre qué y cómo se deben conservar los páramos están más allá de los acuerdos de PSA, pero están sujetas al derecho comercial internacional. El capital extranjero ha desdibujado las fronteras y reorganizado las escalas, creando composiciones estratégicas multiescalares en respuesta a los flujos comerciales e intereses geopolíticos de las multinacionales (Garay, 2013; Swyngedouw, 2009). Los páramos colombianos están sujetos a la fluidez de la globalización, libre de constricciones territoriales en un «mundo moderno líquido» (Bauman, 2000).

Para concluir, el caso de los páramos de Santurbán demuestra que la construcción y configuración de los territorios hidrosociales es una lucha y negociación constantes entre múltiples actores y sus valores, imaginarios y proyectos territoriales. Los lenguajes de valoración particulares desempeñan un papel central en los proyectos territoriales, revelando cómo las luchas no

son solo por los recursos de tierra y agua, sino que también se conectan intrínsecamente con el reconocimiento de identidades, valores, conocimientos y entendimientos de justicia situada.

8.3.2. *Conflictos en torno al proyecto de la presa de Ilisu en Turquía y evolución del pluralismo territorial*

La construcción de presas de agua para la generación de electricidad y el riego en Turquía se remonta a los inicios de la República turca. El más notorio ha sido el Proyecto de Anatolia del Sudeste (GAP, por su acrónimo turco: Güneydogu Anadolu Projesi), en planificación desde la década de 1950 y ahora en su etapa final de realización. El GAP construirá 22 represas, 19 centrales hidroeléctricas y 1,7 millones de hectáreas de zonas de riego en las cuencas de los ríos Éufrates y Tigris, para convertirse en el «granero de Oriente Medio» (Warner, 2012). El área del proyecto se extiende sobre nueve provincias, cubriendo aproximadamente el 10 % de la superficie total de Turquía (Ministerio de Desarrollo, s. f.), lo que lo convierte en un impresionante megaproyecto. Aunque originalmente se concibió como un proyecto puramente hidrotécnico, los planificadores del GAP pronto añadieron objetivos de desarrollo sociocultural, como el empoderamiento de las mujeres y jóvenes, la promoción del control de la natalidad y la planificación familiar, el asentamiento de comunidades nómadas y el reasentamiento de personas de poblados rurales dispersos en pueblos centralizados, diseñados por el Estado (Özok-Gündogan, 2005).

Si bien el razonamiento oficial del Estado justifica el GAP, por el bajo nivel de desarrollo del sudeste de Anatolia y la necesidad de Turquía de producir energía a nivel nacional (Bagis, 1997), el GAP debe entenderse en el contexto de «la cuestión kurda», el conflicto sangriento de décadas entre el Estado turco y los kurdos que viven dentro de las fronteras nacionales turcas. Los temas del conflicto incluyen el reconocimiento de la identidad cultural kurda, los derechos lingüísticos, la igualdad ante la ley y una mayor autonomía política para las regiones kurdas.

En consecuencia, Özok-Gündogan (2005) y Hommes *et al.* (2016) observan cómo el GAP está claramente orientado a reconfigurar el territorio del sudeste de Anatolia, física e hidrológicamente, y también sociocultural, económica y políticamente (cf. Çarkoglu y Eder, 2001; Jongerden, 2010), en un proyecto de gubernamentalidad que materializa la presencia y la mentalidad del Estado en áreas «desobedientes» e «inseguras». El sitio web del proyecto, por ejemplo, declara explícitamente que el GAP devolverá a «la civilización a

Alta Mesopotamia» (GAP Regional Development Administration, 2013: History of GAP) y que «los elementos de la subcultura local pueden formar una síntesis positiva con la cultura nacional» (GAP Regional Development Administration, 2013). Esto demuestra que el sureste de Anatolia se representa como un lugar que necesita civilización, donde se considera que la cultura existente está por debajo de la cultura turca nacional. La composición étnica de la región también se deja ambigua, mientras que se señala su atraso, subordinación y necesidad de integración. Estas políticas de inclusión y multiculturalismo administrado establecen claramente qué elementos culturales son «correctos» e «incorrectos», incluyendo solo aquellos aspectos que son convenientes para el proyecto del Estado territorial (cf. Assies, 2010). El Estado establece las condiciones de desarrollo y el imperativo de alinear los elementos culturales suborganizados e incivilizados con la cultura nacional superior. La cultura turca, materializada en el GAP, se equipara con la modernidad y el desarrollo, y el kurdismo con el atraso, lo que implica que aquellos que quieren volverse modernos necesitan volverse turcos. Este mecanismo de «poder capilar/inclusivo», descrito por Foucault, hace que la oposición al GAP sea extremadamente difícil debido a su sutil discurso productivo. De hecho, como lo señala Harris (2009), muchos aceptan con satisfacción al GAP como atención estatal para las zonas azotadas por la pobreza y desatendidas por mucho tiempo.

Sin embargo, el GAP no crea simplemente un territorio homogéneo en el que las personas, las instituciones y los ríos se alinean de acuerdo con los imaginarios estatales. Por el contrario, el GAP desencadena disputas y (re) negociaciones constantes de imaginación y creación de territorios por parte de múltiples actores, lo que da lugar a un pluralismo territorial. Esto se puede ilustrar con el caso de la presa de Ilisu, la última pieza central que se ha completado dentro del GAP. Esta presa, situada en el río Tigris, a 65 km río arriba de la frontera turco-siria, que se espera que afecte a alrededor de 78 000 personas, ha sido objeto de acaloradas discusiones desde la década de 2000, por los posibles efectos negativos aguas abajo, daños ecológicos, problemas de reasentamiento e inundación de numerosos sitios del patrimonio arqueológico y cultural (Eberlein *et al.*, 2010). Las instituciones estatales turcas intentan materializar imaginarios específicos sobre cómo debería ser el territorio hidrosocial de la presa, mientras que las comunidades kurdas, las organizaciones medioambientales, los arqueólogos y las ONG europeas impugnan dicho imaginario y buscan diferentes proyectos territoriales (Hommes *et al.*, 2016).

El gobierno turco ha demostrado una gran determinación para construir la presa, presentándola como una cuestión de orgullo nacional y una

necesidad para el desarrollo nacional, dadas las crecientes demandas de energía de Turquía y la fuerte dependencia de las importaciones de energía (Çarkoglu y Eder, 2001). Un discurso de desarrollo selectivo prioriza el desarrollo nacional sobre el destino de los pueblos y pobladores que serán inundados y reasentados (cf. Nixon, 2010). Mientras que el GAP emplea un discurso de desarrollo inclusivo, al afirmar, por ejemplo, que integrará la región socioeconómicamente, mediante planes de riego masivos, la presa de Ilisu se construye únicamente para generar electricidad para las ciudades e industrias. Algunos empleos locales se generan durante la construcción de las presas, pero los beneficios locales no parecen ser una preocupación del Gobierno. Sin embargo, se cree que la presa reconfigurará los territorios locales de manera deseable, al reasentar grupos poblacionales de los asentamientos rurales, actualmente dispersos, a pueblos centralizados diseñados por el Estado, sustituyendo las estructuras sociales tradicionales con «organizaciones e instituciones modernas» (GAP Regional Development Administration, 2013). Se cree que esto es beneficioso para la prestación de servicios estatales, pero también aumentará la dependencia de la población de esos mismos servicios y debilitará el apoyo local al grupo guerrillero kurdo (Özok-Gündogan, 2005). Además, los patrones de reasentamiento previstos, de acuerdo con los principios de diseño de los planificadores estatales, hacen que la zona y su población sean más perceptibles y, por lo tanto, controlables (véase similitudes con el caso ecuatoriano anterior), y más accesibles mediante la construcción de una infraestructura asociada a la presa, como las carreteras. Finalmente, la presa se proyecta como una cuestión de seguridad: una barrera física masiva contra la actividad insurgente, que inunda los principales escondites de la guerrilla (Jongerden, 2010).

Al mismo tiempo, los activistas kurdos describen las inundaciones como una forma de borrar parte de la historia y la cultura kurdas, ahogando sitios del patrimonio, como la famosa ciudad de Hasankeyf y las presuntas tumbas del conflicto turco-kurdo, para excluirlos de cualquier posible investigación y acción de justicia en el futuro (Ronayne, 2005). Como Izady (1996, p. 1) denuncia: «las presas construidas para beneficiar a los no kurdos están ahogando el patrimonio kurdo». En consecuencia, la presa de Ilisu provocó protestas de las comunidades kurdas en las áreas del proyecto y fuera de Turquía. La diáspora kurda en el Reino Unido, Alemania y Estados Unidos han desempeñado un papel importante en la búsqueda por atraer la atención internacional y la cobertura mediática del caso de la presa de Ilisu. La presa de Ilisu se interpretó como una intrusión en el territorio kurdo, lo que convirtió las luchas antipresa en luchas por el reconocimiento y la protección de

la identidad kurda, el patrimonio cultural y la participación en la toma de decisiones.

Las ONG ambientales, a su vez, imaginan el proyecto de la presa en términos de sus posibles efectos ambientales destructivos. Reformular la presa como un problema ambiental en lugar de un problema kurdo, reinterpretar el imaginario hidrosocial de la presa, al ampliar el movimiento antipresas en el ámbito internacional, apoyado por la creación de conocimientos particulares, etiquetando el entorno biofísico de la presa como «universalmente valioso» (Ahunbay y Balkiz, 2009; véase también el caso de Colombia), e incorporando a Ilisu como un ejemplo de presas destructivas a gran escala en campañas mundiales contra las presas (Damocracy, 2016). Los argumentos y discursos histórico-culturales se suman al imaginario ambiental: retratar el área del proyecto como «Mesopotamia, la cuna del hombre» ha contribuido a implicar y politizar a los arqueólogos, quienes califican el proyecto de «una herramienta de limpieza cultural y... étnica» (Ronayne, 2007, p. 255).

Finalmente, es importante señalar que estos imaginarios estatales, kurdos y ambientales no coinciden con los proyectos territoriales de la población local. Los informes sobre las opiniones locales son contradictorias: mientras que los reportes del Gobierno ofrecen citas de los pobladores, como «Que [el gobierno turco] nos salve de aquí para que tengamos civilización» (DSI e Ilisu Consortium, 2005, p. 44), los activistas contra las presas coinciden entre sí en que la mayoría de la población local se opone a la presa (Ronayne, 2005; Setton y Drillisch, 2006; Eichelmann, 2009). Diversos actores construyen realidades divergentes en el terreno, de acuerdo con sus propios intereses, mentalidades y marcos de interpretación. Al mismo tiempo, es evidente que no hay una sola idea local sobre la presa de Ilisu. Algunos pueden ser más críticos, mientras que otros, como los grandes propietarios de fincas, pueden beneficiarse del proyecto haciendo subir los precios de la tierra (véase Evren, 2014). Además, la participación local en la campaña contra las presas parece haber disminuido con el tiempo, debido a retrasos y cambios en las decisiones relacionadas con el proyecto. Un periodista ha señalado que «la gente aquí está cansada. Durante décadas, escucharon que iba a haber una presa... Han perdido la paciencia. Muchos de ellos me han dicho: “Si tenemos que irnos, si vamos a perder este lugar, hagámoslo cuanto antes”» (Today's Zaman, 2013).

El análisis del proyecto GAP, como un esfuerzo de gubernamentalidad, ha demostrado cómo un proyecto hidráulico, supuestamente técnico, está, de hecho, diseñado para reconfigurar los territorios física y sociopolíticamente. Al mismo tiempo, las formas en que las coaliciones se oponen a la

presa de Ilisu, desplegando imaginarios divergentes sobre los territorios hidrosociales de la presa, han ilustrado cómo la creación de un territorio es una lucha multiescalar y multidimensional constante, que moviliza poderes políticos, discursivos y físicos. El pluralismo territorial y las continuas (re) negociaciones son, por lo tanto, parte integral de los proyectos de transformación y de las luchas por la justicia hídrica.

8.4. Conclusiones

Los ejemplos de América Latina y Turquía han ilustrado cómo los esfuerzos en la gestión del agua, tan diversos como las presas multipropósitos e hidroeléctricas, los planes de pago por servicios ambientales, los proyectos de conservación y los regímenes de gobernanza de las aguas subterráneas, reconfiguran profundamente los territorios locales. En este contexto, los territorios y sus reconfiguraciones no solo alteran los flujos de agua, sino también las relaciones socioecológicas y políticas. Por ejemplo, el reasentamiento en pueblos diseñados por el Gobierno, dentro de los proyectos de las represas de Chone e Ilisu, condujo a nuevas formas de vida y nuevas relaciones entre los ciudadanos y el Estado, según la perspectiva del Gobierno. De manera similar, los lenguajes de los PSA y los de conservación, cada vez más empleados en el contexto de los páramos colombianos, también pretenden materializar ciertas ideas sobre cómo se deben utilizar los recursos de la tierra y el agua, y cómo se debe gobernar a la población. Un elemento central en todos los contextos analizados es la forma en que la creación del territorio implica una serie de estrategias físicas, sociopolíticas y discursivas, como los discursos de desarrollo, modernidad y progreso que definen los usos deseables del territorio.

Al mismo tiempo, los proyectos territoriales que persiguen las alianzas de actores política y económicamente poderosos de los gobiernos, los agricultores a gran escala, las elites urbanas y las empresas mineras son confrontados por contraimaginarios y proyectos alternativos. Las contestaciones toman diferentes formas, que van desde el simple descontento hasta la ampliación de las luchas contra las presas, empleando diferentes lenguajes de valoración y buscando recursos hídricos complementarios o independientes. Estas diferentes disputas y estrategias de creación de territorios, de acuerdo con los intereses y concepciones de los actores, demuestran que los territorios hidrosociales son plurales, diversos y continuamente renegociados.

Por lo tanto, aunque los proyectos de reconfiguración territorial pueden generar y estabilizar profundas injusticias hídricas, las luchas de los movimientos

y usuarios del agua, por la recomposición tecnológica y política, desafían los proyectos de hidroterritorialización dominantes. Estos juegos de poder y contienda transforman o cuestionan continuamente la red hidráulica del territorio, los marcos de referencia cultural, las estructuras de base económica y las relaciones políticas; son luchas que van más allá de las batallas por los recursos naturales para también involucrar significado, normas, conocimiento, autoridad para la toma de decisiones y discursos.

Referencias bibliográficas

- AGNEW, J. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- AHUNBAY, Z., y BALKIZ, Ö. (2009). Outstanding universal value of Hasankeyf and the Tigris Valley, Dog̃a Derneğ̃i, Ankara (folleto).
- ASSIES, W. (2010). The limits of state reform and multiculturalism in Latin America: Contemporary illustrations. En R. Boelens, D. Getches, y A. Guevara-Gil (Eds.) *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*. Londres: Earthscan.
- BAGIS, A. I. (1997). Turkey's Hydropolitics of the Euphrates-Tigris Basin. *International Journal of Water Resources Development*, 13(4), 567-582.
- BALETTI, B. (2012). Ordenamiento territorial: Neo-developmentalism and the struggle for territory in the lower Brazilian Amazon. *Journal of Peasant Studies*, 39, 573-598.
- BanCo2. (2016). «Servicios Ambientales Comunitarios». www.banco2.com/v2/index.php.
- BARNES, J., y ALATOUT, S. (2012). Water worlds: Introduction to the special issue of Social Studies of Science. *Social Studies of Science*, 42(4), 483-488.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- BAVISKAR, A. (2007). *Waterscapes: the Cultural Politics of a Natural Resource*. Ranikhet: Permanent Black.
- BOELEN, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 234-247.
- BOELEN, R. (2015a). *Water, Power and Identity. The Cultural Politics of Water in the Andes*. Londres: Earthscan, Routledge.
- BOELEN, R. (2015b). *Water Justice in Latin America. The Politics of Difference, Equality and Indifference*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- BOELEN, R., HOOGESTEGE, J., SWYNGEDOUW, E., VOS, J. y WESTER, P. (2016). Hydrosocial territories: A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14.

BRIGHENTI, A. M. (2010). On territorology: Towards a general science of territory. *Theory, Culture & Society*, 27, 52-72.

BUDDS, J. e HINOJOSA-VALENCIA, L. (2012). Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5, 119-137.

BITRAGO, E. (2012). *Entre el Agua y el Oro: Tensiones y Reconfiguraciones Territoriales en el Municipio de Vetas*. Santander, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

CADMAN, L. (2010). How (not) to be governed: Foucault, critique, and the political. *Environment and Planning D*, 28(3), 539-556.

ÇARKOGLU, A. y EDER, M. (2001). Domestic concerns and the water conflict over the Euphrates-Tigris River Basin. *Middle Eastern Studies*, 37(1), 41-71.

CEAG. (2001). *Actualización de los Balances de los Estudios Hidrológicos y Modelos Matemáticos de los Acuíferos del Estado de Guanajuato*. México: Guanajuato City. Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.

CEAG. (2006). *Memoria Institucional 2000-2006 de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG)*. Guanajuato City: CEAG.

CEAG. (2010). «Planes de manejo de acuíferos». www.guanajuato.gob.mx/ceag/planes.

CEASG. (1999). Plan Estatal Hidráulico de Guanajuato 2000-2025, Fase I: Diagnóstico base de la situación hidráulica del Estado de Guanajuato. Ciudad de Guanajuato: CEASG.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA). (2016). El Registro Público de Derechos de Agua (REPD).

DAMOCRACY. (2016). «Damocracy: Global campaign to protect rivers from destructive dams». www.damocracy.org/about/.

DSI y ILISU CONSORTIUM. (2005). Ilisu Dam and HEPP Project Update of Resettlement Action Plan-Final Report. Ankara: Environmental Consultancy Co.

DUARTE-ABADÍA, B., y BOELEN, R. (2016). Disputes over territorial boundaries and diverging valuation languages: Santurban hydro-social highlands territory in Colombia. *Water International*, 41, 15-36.

EBERLEIN, C., DRILLISCH, H., AYBOGA, E. y WENIDOPPLER, T. (2010). The Ilisu dam in Turkey and the role of export credit agencies and NGO networks. *Water Alternatives*, 3(2), 291-312.

EICHELMANN, U. (2009). Stop Ilisu-Controversial Project on the Tigris River. Viena: ECA Watch Austria.

ELDEN, S. (2010). *Land, terrain, territory*. *Progress in Human Geography*, 34(6), 799-817.

ESCOBAR, A. (2001). Culture sits in places: Reflections on globalism and subaltern strategies of localization. *Political Geography*, 20, 139-174.

EVREN, E. (2014). The rise and decline of an anti-dam campaign: Yusufeli Dam project and the temporal politics of development. *Water History*, 6, 405-119.

FLETCHER, R. (2010). Neoliberal environmentalism: Towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. *Conservation & Society*, 8, 171-181.

FOUCAULT, M. (1991). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 87-104.

FOUCAULT, M. (2008). *The Birth of Biopolitics*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

FRANCO, B. M. (2013). «Characterization and analysis of production systems in Guerrero, Rabanal and Santurban páramos: 'Páramos and life system project'». Alexander von Humboldt Institute, Bogotá. Manuscrito no publicado.

FRASER, N. (2000) Rethinking recognition. *New Left Review*, 3, 107-120.

GAP Regional Development Administration. (2013). About GAP. www.gap.gov.tr/english.

GAP Regional Development Administration. (2013). About GAP: Objectives. www.gap.gov.tr/aboutgap/objectives-of-gap.

GARAY, L. (2013). Globalización/ Glocalización soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y extractivismo minero. En V. Saldarriaga, O. Alarcon y R. Medina (Eds.), *Minería en Colombia: Fundamentos Para Superar el Modelo Extractivista*. Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 9-19.

GEVAERT, A. I., HOOGESTEGER, J. y STOOE, C. R. (2012). Suitability of Using Groundwater Temperature and Geology to Predict Arsenic Contamination in Drinking Water- A Case Study in Central Mexico. Internet-First University Press.

GUPTA, A. y FERGUSON, J. (1992). Beyond «culture»: Space, identity, and the politics of difference. *Cultural Anthropology*, 7(1), 6-23.

HÄKLI, J. (2009). Governmentality. En R. K. Thrift (Ed.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Oxford: Elsevier.

HALE, C. R. (2002). Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala. *Journal of Latin America Studies*, 34(3), 485-524.

HARRIS, L. M. (2009). States at the limit: Tracing contemporary state-society relations in the Borderlands of Southeastern Turkey. *European Journal of Turkish Studies*, 10, 2-19.

HOMMES, L., BOELEN, R. y MAAT, H. (2016). Contested hydrosocial territories and disputed water governance: Struggles and competing claims over the Ilisu Dam development in southeastern Turkey. *Geoforum*, 71, 9-20.

HOOGESTEGER, J. y WESTER, P. (2015). Intensive groundwater use and (in)equity: Processes and governance challenges. *Environmental Science and Policy*, 51, 117-124.

HOOGESTEGEER, J. y WESTER, P. (2017). Regulating groundwater use: The challenges of policy implementation in Guanajuato, Central Mexico. *Environmental Science and Policy*, 77, 107-113.

HOOGESTEGEER, J., BOELEN, R. y BAUD, M. (2016). Territorial pluralism: Water users' multiscale struggles against state ordering in Ecuador's highlands. *Water International*, 41, 91-106.

IZADY, M. R. (1996). The drowning of the Kurdish historical and artistic heritage. *The Kurdish Life*, 19.

JONGERDEN, J. (2010). Dams and politics in Turkey: Utilizing water, developing conflict. *Middle East Policy*, XVII(1), 137-143.

LATOUR, B. (1993). *We Have Never Been Modern*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

LINTON, J. y BUDDS, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, 57, 170-180.

MARTÍNEZ-ALIER, J. (2004). Los conflictos ecológicos distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1, 21-30.

MINISTRY OF DEVELOPMENT. (s. f.). Information Booklet. Ankara.

MINISTRY OF ENVIRONMENT (MMA). (2001). Program for the Sustainable Management and Restoration of Colombian High Land Ecosystems: Páramos. Bogotá: General Direction of Ecosystems.

NIXON, R. (2010). Unimagined communities: Developmental refugees, megadams and monumental modernity. *New Formations*, 69, 62-80.

ORTEGA-GUERRERO, M. A. (2009). Presencia, distribución, hidrogeoquímica y origen de arsénico, fluoruro y otros elementos traza disueltos en agua subterránea, a escala de cuenca hidrológica tributaria de Lerma-Chapala, México. *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas*, 26(1), 143-161.

ÖZOK-GÜNDOĞAN, N. (2005). «Social development» as a governmental strategy in the southeastern Anatolia project. *New Perspective on Turkey*, 32, 93-111.

PERREAULT, T. (2014). What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International*, 39(2), 233-245.

PFaffenberger, B. (1988) Fetishised objects and humanised nature: Towards an anthropology of technology. *Man* (N. S.), 23, 236-52.

REIS, N. (2014). Coyotes, concessions and construction companies: Illegal water markets and legally constructed water scarcity in central Mexico. *Water Alternatives*, 7(3), 542-560.

RODRÍGUEZ-DE-FRANCISCO, J. C. y BOELEN, R. (2015). Payment for environmental services: mobilising an epistemic community to construct dominant policy. *Environmental Politics*, 24(3), 481-500.

RODRÍGUEZ-DE-FRANCISCO, J. C. y BOELEN, R. (2016). PES hydrosocial territories: De-territorialization and re-patterning of water control arenas in the Andean highlands. *Water International*, 41(1), 140-156.

RODRIGUEZ-DE-FRANCISCO, J. C., BUDDS, J. y BOELEN, R. (2013). Payment for environmental services and unequal resource control in Pimampiro, Ecuador. *Society & Natural Resources* 26(10), 1217-1233.

RONAYNE, M. (2005). The cultural and environmental impact of large dams in south-east Turkey, fact-finding mission report. National University of Ireland, Galway and Kurdish Human Rights Project.

RONAYNE, M. (2007). The culture of caring and its destruction in the Middle East: Women's work, water, war and archaeology. En Y. Hamilakis y P. Duke (Eds.), *Archaeology and Capitalism-From Ethics to Politics*. Walnut Creek, CA: Left Coast Press.

SCHLOSBERG, D. (2004). Reconceiving environmental justice: Global movements and political theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517-540.

SETTON, D. y DRILLISCH, H. (2006). *Zum Scheitern Verurteilt-Der Ilisu Staudamm im Südosten der Türkei*. Berlín: World Economy, Ecology & Development.

SULLIVAN, S. (2009). Green capitalism, and the cultural poverty of constructing nature as service provider. *Radical Anthropology*, 3, 18-27.

SWYNGEDOUW, E. (1999). Modernity and hybridity: Nature, regeneracionismo, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 89, 443-465.

SWYNGEDOUW, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142, 56-60.

SWYNGEDOUW, E. (2015). *Liquid Power: Contested Hydro-modernities in Twentieth Century Spain*. Cambridge, MA: MIT Press.

TODAY'S ZAMAN. (2013). «Hasankeyf locals struck in limbo after Ilisu Dam decision». www.todayszaman.com/national_hasankeyf-locals-stuck-in-limbo-after-ilisu-damdecision_304540.html.

WARNER, J. (2012). The struggle over Turkey's Ilisu Dam: Domestic and international security linkages. *International Environmental Agreements*, 12, 231-250.

WESTER, P. y HOOGESTEGEER, J. (2011). Uso intensivo y despojo del agua subterránea: hacia una conceptualización de los conflictos y la concentración del acceso al agua subterránea. En R. Boelens, L. Cremers y M. Z. Zwarteveen (Eds.), *Justicia Hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP, pp. 111-133.

WESTER, P., HOOGESTEGEER, J. y VINCENT, L. (2009). Local IWRM organizations for groundwater regulation: The experiences of the Aquifer Management Councils (COTAS) in Guanajuato, Mexico. *Natural Resources Forum*, 33(1), 29-38.

WESTER, P., SANDOVAL-MINERO, R. y HOOGESTEGEER, J. (2011). Assessment of the development of aquifer management councils (COTAS) for sustainable groundwater management in Guanajuato, Mexico. *Hydrogeology Journal*, 19(4), 889-899.

ZWARTEVEEN, M. (2015). *Regulating water, ordering society: Practices and politics of water governance*. Inaugural lecture, University of Amsterdam.

ZWARTEVEEN, M. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

CAPÍTULO 9

CONSTRUCCIÓN DE PRESAS A GRAN ESCALA Y MOVIMIENTOS DE RESISTENCIA

Luchas por la justicia hídrica en torno a la presa Chixoy de Guatemala

BARBARA ROSE JOHNSTON

9.1. Introducción

En este capítulo se explora el caso de la presa Chixoy de Guatemala, en el que se destaca, en primer lugar, el papel del desarrollo de las grandes represas como un arma de poder entre los recursos de la Guerra Fría; luego, las variadas injusticias que acompañan la mercantilización y destrucción de los patrimonios ancestrales; y finalmente, la aparición de luchas para lograr una significativa justicia reparadora.

La Segunda Guerra Mundial introdujo nuevas y expansivas formas de guerra ambiental, incluidos los bombardeos dirigidos a desatar la masiva fuerza hídrica a modo de arma, lo que ha generado una serie de daños consecuentes. Para detener el avance de las tropas japonesas, en 1938, China destruyó su sistema de diques en el río Amarillo o Huang He, ocasionando que varios miles de soldados japoneses se ahogaran, así como también destruyó 11 ciudades chinas, más de 4000 aldeas, millones de hectáreas de tierras de cultivo, causando la pérdida de vidas de aproximadamente 800 000 civiles chinos (Dutch, 2009, p. 287; Schofield, 1998, p. 634). En 1943, en su incursión en represas alemanas e instalaciones hidroeléctricas, la Real Fuerza Aérea utilizó poderosas bombas destructoras de represas, lo que generó terremotos y una ola de tsunamis que destruyó instalaciones eléctricas e industriales, barrió puentes, inundó pozos de minas y ahogó a unos 1600 civiles y 1000 soviéticos sometidos a trabajos forzados. En 1944, Alemania atacó los sistemas de diques marinos y diques de los Países Bajos, causando una inundación de agua salada que destruyó la capacidad productiva de unas 200 000

hectáreas de tierra cultivable. En 1952, Estados Unidos y sus aliados emprendieron una serie de ataques aéreos masivos contra Corea del Norte con el objetivo de destruir la capacidad de esa nación para producir su alimento básico, el arroz. Su objetivo se logró a través del bombardeo estratégico de la presa de Suih, los diques y la destrucción de trece represas hidroeléctricas (Westing, 1980, p. 56). El agua se había utilizado como un arma en la guerra a lo largo de los siglos, pero nunca antes a una escala semejante.

Después de la guerra, la reconstrucción del desarrollo hidroeléctrico (las represas, los acueductos, las obras hidroeléctricas, las redes de transmisión, y los consiguientes puentes y carreteras) se convirtió en una gran prioridad, y por buenas razones. El desarrollo de las hidroeléctricas (uso del agua como una fuerza en el desarrollo económico a través de la construcción de grandes represas, generación y transmisión de hidroelectricidad, y la confiscación y desvío de agua) es un medio inmensamente productivo para proporcionar agua y electricidad a las industrias domésticas, agrícolas, extractivas y manufactureras. Solo recién hemos llegado a comprender los impactos acumulativos y sinérgicos de esta fuerza inmensamente destructiva.

En el siglo pasado se construyeron grandes represas en más del 60 % de los principales drenajes fluviales del mundo, lo que dio como resultado importantes emisiones de metano, carbono y otros en la atmósfera, que produjeron cambios en la naturaleza de los ecosistemas de los ríos y estuarios hasta ocasionar la extinción de alrededor del 50 % de las especies de agua dulce de la tierra y desempeñar un papel importante en el crecimiento de las zonas hipóxicas cercanas a la costa en todo el mundo (McAllister *et al.*, 2001; Postel y Richter, 2012; Renaud *et al.*, 2013; Richter *et al.*, 2010; Vörösmarty *et al.*, 2010). Si se logran los proyectos planificados actuales sobre los sistemas de flujo libre de la Amazonía, el sudeste asiático y África, el desarrollo hídrico habrá afectado el flujo de los ríos y alterado las condiciones de los ecosistemas en el 90 % de los drenajes de los ríos del mundo, un cambio antropogénico que representa una gran amenaza a la diversidad biocultural que ha sostenido durante mucho tiempo la vida planetaria (Johnston y Fiske, 2014; Van Cappelen y Maavara, 2016). En resumen, como una herramienta y una fuerza transformadora para encerrar y mercantilizar los bienes comunes, las grandes represas impulsan la industria y las economías, pero simultáneamente degradan los ecosistemas en los que se introducen estas represas. En este sentido, el desarrollo hídrico a gran escala puede considerarse una de las principales fuerzas impulsoras en esta era antropocena, con la obtención de ganancias de corta duración a costa de la diversidad biocultural y la vida planetaria.

En mi opinión, ningún caso en los últimos años ilustra estos puntos de mejor manera que el de la presa Chixoy en Guatemala. El desarrollo de Chixoy fue planificado como un medio para expandir la agricultura, extraer recursos minerales y energéticos y la industria del combustible, lo que abrió regiones previamente aisladas, comunidades indígenas marginadas y su flujo de fondos internacionales financió una dictadura militar que ha emprendido una guerra genocida contra su población civil indígena. En este capítulo, se sitúa la experiencia específica de proponer, financiar, construir y rechazar los daños consecuentes de la represa hidroeléctrica de Chixoy en el contexto más amplio de las agendas políticas económicas, las luchas por el poder y los perjuicios generados del desarrollo de la Guerra Fría. Este enfoque en las fuerzas impulsoras y los procesos de control que dieron forma y fomentaron el desarrollo, permite un caso emblemático de beneficio y sufrimiento de la empresa de mayor desarrollo. Mi argumento es que los resultados inquietantes crean su propio impulso y fuerza, y forjan —en los momentos de injusticia—, el ideal y la noción de que la justicia podría ser algún día, y de cualquier modo, reclamada en los espacios tentativos creados por el reconocimiento colectivo de los derechos fundamentales. Dichos espacios representan un cambio potencialmente transformador en los lugares de poder sobre los recursos críticos y los derechos relativos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, y en este reconocimiento, la reacción puede ocurrir previsiblemente.

9.2. Desarrollo como poder y fuerza en el conjunto de herramientas de la Guerra Fría

En la década de 1950, los horrores humanos y ambientales de la Segunda Guerra Mundial dieron paso a una era de desarrollo: la infraestructura pública trabajaba para aumentar el acceso, ampliar la capacidad productiva y generar los recursos críticos esenciales para una economía cada vez más globalizada. Durante la Guerra Fría, medida que las luchas de poder se fueron configurando, el desarrollo de las grandes infraestructuras fue un modo significativo de librar la batalla para controlar la forma y función de los sistemas políticos y económicos nacionales e internacionales. El modelo para esta era tuvo sus raíces en los primeros años de la Segunda Guerra Mundial.

A partir de 1941, en reuniones secretas, el asistente especial del secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Harry Dexter White, y el asesor del Tesoro británico, John Maynard Keynes propusieron la arquitectura para un

nuevo sistema financiero internacional. En julio de 1944, los diplomáticos de las 44 naciones aliadas que asistieron a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods, New Hampshire, se reunieron para considerar el plan resultante de EE. UU./Reino Unido y llegar a un acuerdo.¹ Algunas de las principales inquietudes fueron: ¿cómo podemos aumentar el empleo y la productividad con el fin de contribuir a una economía de libre mercado global cuando las economías nacionales estaban gravemente deprimidas antes de la guerra y se encuentran en una situación aún peor debido a la guerra? Y, ¿cómo podemos financiar un estímulo económico que ponga a las personas a trabajar, a reparar y ampliar los sistemas de infraestructura que respaldarán y expandirán la productividad y el comercio, cuando la mayoría de las naciones del mundo carecen de los recursos mínimos para satisfacer las necesidades sociales básicas? La solución propuesta fue: la creación de un sistema monetario global con el dólar estadounidense que reemplace a la libra esterlina para crear un sistema financiero internacional que invierta en oportunidades para expandir la producción de exportación y permita el libre comercio entre todas las naciones.

Tras una negociación de tres semanas, se aprobó y firmó el Acuerdo de Bretton Woods de 1944, que creó un sistema de tipos de cambio fijos vinculados al oro y al dólar estadounidense, al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF).² El FMI administraría el sistema de tipos de cambio fijos y ayudaría a expandir el comercio mundial mediante la concesión de préstamos a corto plazo o la modificación de los tipos de cambio a los países que luchan con déficits temporales en su balanza de pagos. El BIRF —que es el primero de lo que serían cinco bancos separados del Grupo del Banco Mundial— brindaría asistencia financiera para reconstruir las naciones asoladas por la guerra y para apoyar el desarrollo económico de los países menos desarrollados.

Los objetivos planteados a través de esta iniciativa eran elogiosos y urgentemente necesarios después de la guerra global. El personal del Banco evaluaría las necesidades de los países, desarrollaría propuestas de proyectos y, con contribuciones de los países miembros, financiaría proyectos para construir carreteras, puentes, edificios, minas y estructuras metálicas, presas, suministros

-
1. La URSS firmó pero no ratificó los acuerdos; Rusia se unió en 1992. Australia asistió como observador, pero no firmó hasta años más tarde. Nueva Zelanda no participó formalmente, pero luego se unió al FMI y al Banco Mundial.
 2. Por razones de brevedad, «Banco Mundial» o «Banco» se utiliza para referirse a la institución y al personal del BIRF y otros miembros del Grupo del Banco Mundial.

de agua públicos y agrícolas, sistemas de tratamiento de aguas residuales, ferrocarriles, redes de transmisión, redes telefónicas y telegráficas y la generación eléctrica. Se reconstruiría la infraestructura; y el desarrollo en regiones previamente aisladas permitiría el acceso a la explotación comercial de madera, minerales, petróleo, gas, energía hidroeléctrica y de los productos agrícolas para un mercado de exportación. Los impuestos a la producción y venta de servicios y bienes generarían ingresos para que los Gobiernos brinden servicios sociales a su población civil, abran las economías locales al capital global y permitan el reembolso eventual de préstamos con intereses. El interés pagado por estas inversiones de desarrollo volvería al fondo de capital del Banco Mundial para financiar aún más la modernidad, donde las economías del mundo se estabilizan y prosperan.³

Las operaciones comenzaron en 1947, cuando el personal del Banco empezó a trabajar en propuestas específicas de proyectos con los países miembros, para reconstruir o agregar una nueva infraestructura, ampliando la capacidad para involucrarse en la economía internacional. El personal del Banco Mundial también llevó a cabo evaluaciones de los países en las naciones en desarrollo y subdesarrolladas, con el fin de generar planes de desarrollo a nivel nacional. Los objetivos de tales iniciativas fueron: delinear oportunidades y necesidades; identificar las reformas políticas y económicas necesarias; proponer proyectos que fortalezcan la infraestructura; mejorar las condiciones sociales; y establecer los medios políticos para asegurar el crecimiento de una economía de libre mercado en lugar de una economía socialista. Qué se financió, dónde, cuándo y por qué se aprobaron dichos préstamos, reflejaba los intereses políticos y económicos de los principales accionistas del Banco Mundial: los Estados Unidos, con el 35,07 % de las acciones y el derecho efectivo de veto, y Gran Bretaña, la segunda más grande accionista, con un 14,52 % (Toussaint, 2014). Por ejemplo, cuando Francia presentó su propuesta de un préstamo de reconstrucción de posguerra por USD 250 millones, en octubre de 1946, el directorio del Banco Mundial demoró el financiamiento hasta que las prioridades políticas del Gobierno francés reflejaron las que tenían los principales accionistas. Este préstamo no se aprobó hasta que el Partido Comunista francés, un partido líder en las elecciones de 1945 y 1946, fue destituido del poder en 1947 (Gwin, 2007).

3. Esta discusión sobre los objetivos de lanzamiento y elogio del Banco Mundial se ha revisado de Johnston (2012, pp. 296-297).

9.3. Desarrollo de Guatemala: un plan para el saqueo con energía hidroeléctrica como fuerza motriz

Guatemala se convirtió, en 1950, en uno de los primeros países en acoger una misión del Banco Mundial, con personal y consultores que evaluaron las relativas debilidades y fortalezas de la economía nacional, identificando recursos subexplotados y generando un Plan Nacional de Desarrollo Económico.⁴ En una solicitud de préstamo del presidente Jacobo Árbenz, el Plan Nacional de Desarrollo Económico —que se hizo público en 1951—, describe las principales barreras al desarrollo económico en Guatemala, como la agricultura «primitiva», la distribución desigual de la tierra y el subempleo generalizado en las áreas rurales debido a la naturaleza estacional de la agricultura de subsistencia, o cultivo relativamente improductivo de las tierras marginales. La transformación económica construiría infraestructura pública, comenzando con un sistema de carreteras para conectar los centros de población y los puertos de envío con las regiones rurales montañosas. La construcción de carreteras también apoyaría la expansión de las líneas de comunicación y electricidad, el movimiento de mercancías, el acceso y explotación de madera, las reservas minerales (plomo, plata, cobre, zinc, cromo, bismuto, hierro, antimonio, cuarzo, carbón), y la oportunidad de explorar petróleo en el norreste de Guatemala. Dado que la industria extractiva requiere una fuente de energía confiable y accesible, y los recursos minerales estaban ubicados en regiones subtropicales montañosas donde fluían los principales ríos de secano, la energía hidroeléctrica se identificó como el medio clave para impulsar una economía nacional orientada a la exportación. Así, una vez hecha la construcción, Guatemala disfrutaría de «una mejor división del trabajo... la actual población de las tierras altas dependería menos del cultivo de maíz, que se puede cultivar en otros lugares» y, «en una etapa posterior, con mano de obra abundante y un suministro barato de energía hidroeléctrica, es posible apreciar pequeñas plantas de fabricación ubicadas en esta área» para transformar el modo de vida y el rendimiento productivo de las comunidades indígenas y ladinas⁵ de Guatemala. Ganarían salarios trabajando en minas, agricultura corporativa, manufactura e industria, todo ello impulsado por una autónoma Autoridad Nacional de Energía para planificar, construir

4. Salvo en otros casos en que se indique, los detalles y la discusión del caso de la presa Chixoy reflejan investigaciones y hallazgos reportados de Johnston (2005).

5. «Ladino» es un grupo étnico reconocido en Guatemala; son comunidades hispanohablantes que pueden incluir personas de origen hispano, mestizos, así como amerindios occidentalizados.

y operar instalaciones de energía de propiedad pública (Banco Mundial, 1951, pp. 82, 121, 233).

En 1951, la junta del Banco denegó la solicitud de fondos hecha por el presidente Jacobo Árbenz para implementar el plan desarrollado por el personal del Banco Mundial. Este rechazo se produjo a instancias de los EE. UU., por su preocupación de que en los años posteriores a la revolución de 1944 en Guatemala —un levantamiento popular que reemplazó una dictadura militar con una nueva constitución y un presidente y Congreso elegidos democráticamente—, se promovieron sentimientos y políticas socialistas. EE. UU. reaccionó, específicamente, a la agenda legislativa del presidente Árbenz sobre la tierra y el trabajo que abolió la esclavitud, prohibió el trabajo no remunerado y restauró el título comunal de tierras ancestrales a través de un programa de redistribución que nacionalizó, con compensación, las tierras no cultivadas de los grandes terratenientes. Estas reformas afectaron los beneficios de la United Fruit Company, un importante productor de banano de propiedad estadounidense, que presionó para lograr la intervención de EE. UU. en Guatemala a través de los esfuerzos de sus representantes legales: el entonces secretario de Estado de EE. UU., John Foster Dulles, el jefe de la CIA y director de la Junta de la United Fruit Company, Allen Dulles, y los principales accionistas, como el representante de los EE. UU. ante las Naciones Unidas, Henry Cabot Lodge (Cohen, 2012, p. 186). En 1954, la Agencia Central de Inteligencia de EE. UU. diseñó un golpe de estado para derrocar al gobierno del presidente Jacobo Árbenz (Cullather, 2006; Doyle y Kornblugh, 2013). Seguirían 36 años de dictaduras guatemaltecas y de guerra civil.

En 1955, con la restauración de un clima político-económico en Guatemala, en favor de las empresas estadounidenses, el primer proyecto para lanzar el Plan Nacional de Desarrollo de Guatemala fue financiado con un préstamo para un proyecto de carretera (Archivos del Banco Mundial, 2001). La construcción de carreteras abrió el acceso a las regiones montañosas y, en 1961, un año después del inicio de la Guerra Civil en Guatemala, se obtuvo un préstamo del nuevo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar obras de infraestructura agrícola en Alta Verapaz. También ese año, el Fondo Especial de las Naciones Unidas, el Gobierno de Guatemala y el Banco Mundial firmaron un acuerdo para un estudio exhaustivo de la región y su potencial para la energía eléctrica y la agricultura de regadío.⁶ En 1963, el BID

6. Esto produjo un estudio de Petén (departamento cuya extensión equivale a un tercio del área total Guatemala), Alta Verapaz e Izabal, áreas montañosas pobladas por comunidades indígenas mayas y ladinas, donde en los años venideros, donde se libró gran parte de la violencia genocida patrocinada por el Estado contra una población civil.

emitió un préstamo para respaldar las operaciones del Instituto Nacional de Electrificación (INDE, una entidad gubernamental autónoma estatal/militar autofinanciada, establecida en 1959 para modernizar la electricidad, expandir el servicio a las áreas rurales y establecer una política de desarrollo energético). Entre 1967 y 1968, el Banco Mundial comenzó a financiar el INDE directamente, dispersando fondos para estudios energéticos y estudios de factibilidad.⁷ El Plan Nacional de Energía resultante identificó 22 sitios donde era factible la construcción de grandes represas para apoyar la energía hidroeléctrica, incluido el sitio Pueblo Viejo-Quixal, en la confluencia de los ríos Río Negro y Chixoy. A partir de diciembre de 1976, los préstamos adicionales y acuerdos de asistencia técnica entre el INDE y el Banco Mundial, el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica y otros socios (los Gobiernos de Alemania Occidental, Venezuela, Canadá y los Estados Unidos) financiaron un estudio y plan de viabilidad hidroeléctrica, estudios de ingeniería, planos de construcción y desarrollo específicos del sitio, diseño, producción y entrega de la planta generadora, turbinas, tuberías y otros materiales y equipos, y la construcción de la presa Chixoy, con trabajos específicos para el sitio.⁸

Las personas que vivían en la confluencia de los ríos Río Negro y Chixoy desconocían por completo estos planes. En el otoño de 1976, visitantes llegaron en helicóptero para informarles que la carretera y otras construcciones en sus valles fluviales comenzarían pronto, y debían mudarse. En diciembre de 1976, cuando comenzó la construcción de los caminos de acceso y el levantamiento de los campamentos de trabajadores, aún no se había contratado, y mucho menos comenzado, un censo de todas las personas cuyas vidas y medios de vida se verían perjudicados por el proyecto. En noviembre de 1977, cuando el INDE presentó un plan de reasentamiento de tres páginas, preparado apresuradamente al Banco Mundial (para demostrar al Congreso de los EE. UU. que el préstamo era para fines humanitarios, no militares y,

7. INDE fue creado bajo el gobierno militar. Después de los Acuerdos de Paz de Oslo de 1994, se elaboró una nueva constitución y se eligió un nuevo gobierno, pero el INDE sigue siendo una entidad pública independiente dirigida por oficiales militares en actividad o retirados. Para un análisis de las operaciones del gobierno militar guatemalteco durante la guerra civil, que permita conocer su papel profundamente arraigado en la actual arquitectura de poder, consulte Schirmer (1998).

8. Los acuerdos, los requisitos contractuales y los incumplimientos se resumen en Johnston (2005, pp. 7-9, 12-21). Los contratos iniciales de financiamiento del BID incluyen no mencionar los programas de reasentamiento o de compensación, pero sí estipulan que antes de la construcción en 1976, el INDE debe proporcionar evidencia de que las tierras donde se construirán las obras del proyecto cuentan con el título legal.

por lo tanto, no era una violación de la Ley de Servicios Financieros Extranjeros de los EE. UU.), aún no se había encargado ningún censo. El INDE propuso el reasentamiento de la finca La Primavera, una plantación en los bosques de Alta Verapaz, sin aportes de las comunidades afectadas.⁹

En octubre de 1978, se inició un censo y una encuesta de hogares y el INDE creó una Oficina de Reasentamientos Humanos. Las negociaciones formales comenzaron y algunas familias aceptaron la oferta de INDE para mudarse a la finca La Primavera. Allí, encontraron chozas de madera en lugar de casas de cemento que no contaban con un suministro confiable de agua, había pequeñas parcelas de tierra infértil, y la distancia entre sus casas antiguas y las nuevas hacía imposible mantener las relaciones familiares y comunitarias que sostenían su estilo de vida. Regresaron a sus antiguos hogares y rechazaron la oferta de reasentamiento, ya que no reflejaba lo prometido. Las negociaciones de reasentamiento en todas las comunidades afectadas se volvieron cada vez más tensas, con reuniones celebradas bajo la mirada hostil de una guardia militar armada. Las tensiones aumentaron aun más cuando en dos ocasiones, en 1979, las comunidades afectadas por la represa vieron a sus líderes dirigirse a la Oficina de Reasentamiento para solicitar registros comunitarios de promesas de reasentamiento y títulos de propiedad comunales, pero no regresaron (presumiblemente fueron asesinados en el trayecto).

Las tensiones se agravaron después de la masacre de 39 personas, el 31 de enero de 1980, cuando las fuerzas de seguridad del Gobierno atacaron con bombas incendiarias la Embajada de España en la ciudad de Guatemala, matando a empleados y funcionarios visitantes, miembros del comité de Unidad Campesina, estudiantes y líderes indígenas que se habían unido a la marcha a la ciudad para ocupar la embajada y entregar una petición al embajador español. En su petición solicitaba al embajador español que actuara como mediador con el estado guatemalteco, que denunciara la represión militar que habían experimentado ante la comunidad internacional y que exigiera la creación de comisiones para investigar sus denuncias de represión (CEH, 1999, pp. 163-182). Una de las personas que murieron ese día fue Francisco Chen, un líder maya achí que organizó la cooperativa económica en Río Negro, y que esperaba informar al embajador de España sobre los incidentes específicos de violencia y represión que acompañaron el desarrollo de la presa Chixoy, además de solicitar atención internacional a estos problemas (Achí,

9. Según los informes, la preparación del terreno, financiada mediante el préstamo, permitió una oportunidad con arreglos «bajo la mesa» para beneficiarse de la cosecha de valiosas maderas frondosas tropicales.

Museo Comunitario Rabinal, 2003, p. 47).¹⁰ Durante los siguientes 18 meses, se aplicó de manera sistemática y selectiva una violencia que era patrocinada por el Estado en y alrededor del lugar de construcción de la represa Chixoy, las cuencas hidrográficas y de la región más grande, dirigiéndose a los líderes comunitarios con amenazas, secuestros, torturas y asesinatos; y, cuando estas tácticas fallaron, detuvieron y mataron a los miembros de las comunidades afectadas por las represas.

9.4. Préstamos de desarrollo y fungibilidad: desarrollo hidroeléctrico como medio para otros fines

Cuando se completó la construcción y aumentaron las aguas del embalse, en enero de 1983, diez comunidades de la cuenca del río Chixoy fueron masacradas. Solo en Río Negro, 444 de los 791 habitantes originales habían sido asesinados. Los sobrevivientes fueron cazados en las colinas circundantes y, a partir de 1984, fueron reasentados por la fuerza, a punta de pistola, en campos de concentración protegidos, construidos con fondos para el desarrollo, con diseños proporcionados por el ejército de los Estados Unidos para controlar a la población civil. El uso de este modelo militar de los EE. UU. permitió al gobierno de Ríos Montt establecer una nueva fase en su campaña contra las comunidades mayas a través de Reencuentro Institucional 84, un programa de «aldeas modelo» que incluía una reubicación forzada, reeducación, trabajo forzado y control militar de los campesinos (Manz, 2004, pp. 156-182). En las áreas de la cuenca del río Rabinal y Chixoy, el ejército concentró a los civiles capturados en «colonias militares» en los sitios de las aldeas previamente quemadas de Xesiguan y Chichupac; los sobrevivientes vivieron en estos campamentos durante seis meses, hasta que el ejército permitió que una ONG local ayudara a reconstruir sus hogares. Sin embargo, los

10. La Comisión de Verificación Histórica concluyó que el fuego de la embajada española fue iniciado por la policía con el uso de un lanzallamas o lanzagases; que las fuerzas del Gobierno guatemalteco fueron las responsables de la ejecución arbitraria de quienes murieron en el ataque; y que «las más altas autoridades [guatemaltecas] fueron los autores intelectuales de esta violación extremadamente grave de los derechos humanos» (CEH, 1999, pp. 163-182). Estos hallazgos fueron citados como parte de la evidencia en el caso llevado contra Pedro García-Arrendondo, el arquitecto de esta operación y jefe de la unidad de policía nacional de la ciudad de Guatemala en el momento de la quema de la Embajada de España. Arrendondo fue condenado, en 2015, con veredicto unánime, por orquestar la masacre, y sentenciado a 90 años de prisión por crímenes de lesa humanidad, homicidio e intento de homicidio.

sobrevivientes de las masacres cuyas aldeas estaban ahora inundadas por la presa Chixoy se concentraron en los «polos de desarrollo» de San Pablo (1983-1996) y Pacux (1983 hasta el presente) en Rabinal y cerca de este; designados como «subversivos potencialmente rescatables», fueron mantenidos bajo control y vigilancia permanentes por parte del ejército.¹¹

Algunos de los incidentes violentos relacionados con la construcción de la represa Chixoy y los desalojos forzados fueron denunciados en la prensa nacional e internacional e investigados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Poco después de la primera masacre de Río Negro, el 4 de marzo de 1980, se presentó una queja formal que describe el incidente y su relación con la construcción de la presa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en octubre de 1981 se discutió la masacre en el informe preliminar y final del Tribunal de Justicia del país sobre Guatemala. Su conclusión: los eventos que llevaron a la masacre son el resultado de la construcción de la represa Chixoy en el área. A pesar de este conocimiento, los financistas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo continuaron sus desembolsos al INDE y ampliaron su apoyo para los próximos años.

Una faceta importante de las operaciones bancarias es que se otorgan préstamos para el desarrollo específico del proyecto y se implementan mecanismos de supervisión dentro de un contexto más amplio de fungibilidad (es decir, el dinero, una vez asignado a la parte donante, se puede utilizar para cualquier propósito). Si bien los mecanismos de supervisión han surgido a lo largo de los años en un esfuerzo por garantizar que los proyectos financiados alcancen los objetivos establecidos, la naturaleza fungible de la ayuda externa significa que la supervisión sirve más como un medio para reducir la responsabilidad de los donantes que para proteger honestamente la salud y el bienestar de los grupos vulnerables y el entorno en el que viven. El desarrollo hidroeléctrico financiado internacionalmente en Guatemala ilustra este punto. El principal financiamiento para la presa Chixoy de Guatemala fue proporcionado dos veces por el Banco Mundial (en 1978 y 1985), y tres veces por el Banco Interamericano de Desarrollo (1976, 1981 y 1985), con

11. Con la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, las aldeas modelo fueron desmilitarizadas. Sin embargo, en 2003, cuando visité Pacux para reunirme con sobrevivientes de Río Negro y otras masacres en la región de la presa Chixoy, pasé por los terrenos de una pequeña base militar, y fui detenido en una barrera de la entrada para responder las preguntas de la guardia armada y presentar mi identificación, antes de que se me permitiera el ingreso al recinto cercado. En 2004, la Fundación de Antropología Forense de Guatemala exhumó una fosa clandestina ubicada en el pozo de esta base militar, de donde se recuperaron los restos de unos 73 cuerpos.

acuerdos de préstamo que requerían que el Gobierno de Guatemala proporcionara pruebas del título legal de la tierra del proyecto de desarrollo y obligaba al Banco a garantizar el título legal antes de distribuir los fondos. La revisión del registro de títulos, en 2004, demostró que el título completo nunca se adquirió y los préstamos se desembolsaron violando las obligaciones contractuales.

En 1981, cuando el BID evaluó un segundo préstamo para el proyecto y aún no existía un mecanismo viable para abordar los impactos sociales, se contrató al antropólogo William Partridge para que realice una evaluación independiente. Encontró, entre otras cosas, un documento que indica que el BID y el Banco Mundial eran conscientes de que el título legal de todas las tierras requeridas para la construcción de la represa Chixoy no se había obtenido, y ese título de las tierras comunales de Río Negro (que pronto sería inundado por el reservorio) había sido otorgado en el siglo anterior y, por lo tanto, estaba protegido contra el decomiso por una cláusula en la Constitución Nacional de Guatemala (1983). Este y otros problemas de cumplimiento llevaron a un segundo contrato para que Partridge desarrolle un plan de reasentamiento remediativo, con la implementación financiada mediante la asignación de partidas individuales de nuevos préstamos (1984).¹²

Poco después de que la presa terminada comenzara a funcionar, las graves pérdidas de agua a través del túnel de aducción provocaron la paralización de la central eléctrica. La inspección reveló daños considerables en las áreas del túnel y se necesitaron reparaciones extensas para desviar el agua alrededor de los depósitos kársticos. Durante la fase de evaluación del sitio, no se realizó una evaluación completa de las condiciones geológicas. La represa más grande de esta parte del mundo se construyó sobre piedra caliza blanda y porosa. Las auditorías, entrevistas y testimonios posteriores demostraron que el INDE recibió fondos designados para las reparaciones del reasentamiento, que fueron depositados en el fondo general de operaciones, pero los utilizó para otros fines, incluidas las operaciones de «seguridad del sitio». Los agentes de seguridad del sitio eran, de hecho, oficiales de inteligencia militar «G-2», cuyo trabajo incluía recopilar información, organizar desapariciones, torturas, masacres, atrapar a sobrevivientes y, si fuera el caso, masacrar a otras comunidades afectadas que protegían a los sobrevivientes (Schirmer, 1998, p. 292).

12. La auditoría y el plan de reasentamiento de Partridge se realizaron a través de una revisión de los registros presentados o preparados por los financistas. No hubo visitas del personal del Banco Mundial ni de consultores al sitio de la represa, ni discusión con las comunidades afectadas.

En su testimonio del 29 de junio de 1983, ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos sobre el *Impacto Ambiental de un Proyecto de Desarrollo Multilateral Financiado por el Banco*, el antropólogo Shelton Davis informó que entre 1977 y 1981, la financiación de la represa Chixoy fue uno de los medios por el cual el Gobierno de los Estados Unidos pudo eludir el artículo 701 de la Ley de Instituciones Financieras Internacionales de 1977 (que ordena oponerse a que los Estados Unidos otorgue préstamos a los Gobiernos que cometen sistemáticamente graves violaciones de los derechos humanos, excepto cuando un préstamo satisfaga expresamente las necesidades humanas básicas). Davis comentó: «parece como si el desarrollo hidroeléctrico en Guatemala estuviera relacionado con la modernización del Ejército de Guatemala y su preocupación por convertir las tierras bajas del norte en una vasta frontera ganadera, petrolera, minera y maderera. Al llevar a cabo este programa de desarrollo de la frontera, con asistencia internacional, el Ejército de Guatemala espera consolidar su propio poder político y económico» (Davis, 1983). A pesar de las preocupaciones sobre los derechos humanos planteadas por algunos en el Congreso, el apoyo abierto del presidente Ronald Reagan al nuevo dictador, el general Efraín Ríos Montt, se mantuvo en pie y el Congreso aprobó la financiación de los préstamos adicionales de Estados Unidos a Guatemala.

9.5. Luchas para asegurar la justicia

En 1992, los sobrevivientes de la masacre de Río Negro guiaron a un equipo de arqueólogos forenses hacia los campos de exterminio y, en 1993, colaboraron en la primera exhumación de un sitio de matanza en Guatemala, en el que descubrieron los restos de 107 niños maya achí y 70 mujeres fuera de su aldea rural. En 1994, los sobrevivientes de Río Negro formaron la Asociación para el Desarrollo Integral de las Víctimas de la Violencia de las Verapaces Maya Achí (ADIVIMA) para alentar las exhumaciones de otros lugares de masacres en las comunidades aledañas y el procesamiento de los responsables. Su trabajo generó pruebas que fueron fundamentales para la adopción de los Acuerdos de Paz de Oslo de 1994.

En 1996, Río Negro y otras experiencias de comunidades afectadas por represas recibieron atención internacional con el informe de los Testigos por la Paz que documentó esta historia (Pacenza, 1996). Luego de una misión de dos semanas del Banco Mundial a la ciudad de Guatemala, donde el personal revisó los registros de desarrollo y confirmó que la financiación del reasentamiento

no se había gastado de la manera acordada, se pactó un *aide-memoire* ('ayuda memoria') entre el Banco y el Gobierno de Guatemala para proporcionar una serie de medidas correctivas moderadas (un acuerdo sin ningún mecanismo para monitorear el cumplimiento). Al mismo tiempo, el personal del Banco Mundial recomendó la reestructuración del INDE para privatizar el sistema de suministro de energía y, con esta venta, desarrollar los medios para pagar todos los préstamos de Chixoy en su totalidad. Para implementar el plan de privatización, en 1998 se otorgó una subvención de asistencia técnica del Banco Mundial, se vendieron los activos y se pagaron los préstamos del Banco en su totalidad. El reembolso de los préstamos dio como resultado el cierre de la oficina de reasentamiento de la represa de Chixoy y del sistema local de denuncias. Inicialmente se proyectó que costaría USD 340 000 000, pero la corrupción, la mala administración y la incompetencia durante la era de la dictadura militar dieron como resultado un financiamiento total de USD 955 000 000; una cantidad que representaba el 45 % de la deuda externa de Guatemala a mediados de la década de 1990.¹³

En 1999, los sobrevivientes de la masacre expusieron en la consulta regional de la Comisión Mundial de Represas (CMR) los impactos sociales de la construcción de la represa Chixoy. En su informe final, la CMR llamó la atención sobre el grave abuso de los derechos humanos asociado con el desarrollo hídrico de financiamiento internacional, en general, y el caso Chixoy en México, en particular; y reconoció que las instituciones financieras internacionales tienen obligaciones específicas con respecto a las reparaciones y el derecho a remediar este y otros casos de desarrollo inútil y tremendamente defectuoso. Las conclusiones de la CMR recomendaron mejores prácticas que priorizaban la sostenibilidad social y ambiental como indicadores decisivos para determinar la factibilidad de los proyectos propuestos, los planes de gestión operativa y la distribución de los beneficios de las instalaciones existentes. La CMR también hizo un llamado a los gobiernos, la industria y las instituciones financieras para que asuman la responsabilidad de los problemas sociales asociados con las grandes represas existentes y desarrollen soluciones, que incluyan la reparación, restitución, restauración de los medios

13. Para 1991, el 51 % de los ingresos del INDE se utilizaron para pagar esta deuda. La privatización del INDE, en 1996, permitió que todos los préstamos del Banco Mundial y la mayoría de los préstamos del BID se reembolsaran en su totalidad. Si bien el estado de la cartera del Banco Mundial incluye las tasas de interés, las fechas de vencimiento y el estado de pago de estos préstamos, no informa los ingresos totales obtenidos de esta deuda. Sin embargo, BID reporta sus ingresos; la privatización del INDE permitió que el BID recaudara aproximadamente USD 140 000 000 en ingresos por los intereses de sus préstamos al INDE (Johnston, 2005, p. 7).

de vida y compensación de la tierra para las comunidades reubicadas (WCD, 2000).¹⁴ La evidencia en el caso de la masacre de Río Negro también fue examinada en 1999 por la Comisión de Verificación Histórica patrocinada por la ONU y se determinó que era un caso ejemplar de genocidio (CEH, 1999).

Después de la consulta de la CMR de 1999, los sobrevivientes de la masacre de Río Negro presentaron un reclamo al mecanismo principal de responsabilidad y rendición de cuentas del Banco Mundial, el Panel de Inspección. Su petición fue rechazada, ya que el Banco Mundial ya no tenía ninguna inversión en la represa Chixoy; sus préstamos habían sido reembolsados en su totalidad y, sin la inversión bancaria actual, los peticionarios carecían de validez.

Estas decepciones dieron paso a compromisos renovados para garantizar la justicia. Los líderes de Río Negro contactaron y mantuvieron reuniones comunitarias con las comunidades afectadas por las represas río arriba, adyacentes y desplazadas. A medida que se amplió el alcance, quedó claro que muchas aldeas se habían visto afectadas negativamente por la construcción de la represa y la gestión hidráulica, y seguían sufriendo enormemente por la falta de compensación o atención correctiva. En 2003, hombres y mujeres de aldeas de Baja Verapaz, Alta Verapaz y Quiché se reunieron para formar una asamblea de comunidades afectadas por represas, elegir líderes y articular su objetivo de lograr una justa compensación y reparación. Acordaron participar en un proceso de comisión de la verdad independiente que incluía una auditoría del registro de desarrollo, una evaluación de daños consecuentes de los impactos sociales y un proceso de planificación de reparaciones.¹⁵ El estudio resultante demostró, entre otras cosas, que el título legal nunca se había asegurado completamente: una comunidad aún seguía pagando impuestos sobre las tierras sumergidas debajo del embalse; otra aún tenía el título de una porción de la tierra que sostiene la represa. La documentación de estos hechos condujo, en 2004, a protestas civiles donde las comunidades indígenas ocuparon sus tierras en el sitio de la represa, exigieron una negociación de reparación y amenazaron con cerrar la fuente principal de electricidad de la nación. La ocupación de tres días se resolvió

14. Véase también la discusión sustantiva sobre las fallas en las salvaguardas del Banco Mundial en muchos proyectos financiados en todo el mundo, y la crítica del fracaso de esa institución para fortalecer la práctica con la implementación de las recomendaciones de la Comisión Mundial de Represas (una entidad que contribuyó a crear) (Scudder, 2005).

15. Para una revisión detallada y reflexiva de esta investigación, métodos, problemas éticos y resultados clave, consulte Johnston (2010).

mediante el acuerdo del Gobierno para establecer un proceso de negociación. Las reuniones facilitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos comenzaron en 2006 con representantes de las comunidades afectadas por la represa y el Gobierno de Guatemala, acompañados por observadores del Banco Mundial y el BID para revisar el registro de evidencias y generar un reporte de daños, avalados por todas las partes. En 2010, se redactó un plan de reparaciones que fue firmado por todas las partes; los términos incluyeron asistencia para el desarrollo, apoyo social y cultural, y restauración ambiental de la cuenca del río.

Dada la falta de un sistema judicial viable en Guatemala, se buscó justicia en los tribunales internacionales para la violencia que acompaña al desarrollo hídrico. En 2012, el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sus hallazgos en las *Masacres de Río Negro contra el Gobierno de Guatemala*, y concluyó que el desarrollo hidroeléctrico de la cuenca del río Chixoy fue el evento de fondo que condujo a las masacres de Río Negro, convirtiéndose en un obstáculo para lograr la reparación integral. Los miembros de la comunidad de Río Negro no han podido realizar sus rituales funerarios porque algunos aldeanos desaparecidos aún no han sido identificados; la construcción de la presa y su embalse destruyó los sitios sagrados indígenas; y las inundaciones entorpecen física y permanentemente el regreso de las comunidades de Río Negro a sus tierras ancestrales. El Tribunal también encontró que las condiciones de vida en la comunidad de reasentamiento no han permitido a los habitantes reanudar sus actividades económicas tradicionales. Las necesidades básicas de salud, educación, electricidad y agua no han sido satisfechas en su totalidad, y estas condiciones han provocado la desintegración de la estructura social y la vida cultural y espiritual de la comunidad. Al constatar que las masacres de la comunidad de Río Negro formaban parte de un contexto sistemático de graves y masivas violaciones de los derechos humanos, la Corte encontró que, además de los daños históricos, «las víctimas sobrevivientes de las masacres de Río Negro experimentan un profundo sufrimiento y dolor... que se enmarcó en una política estatal de “tierra quemada”, destinada a destruir completamente a la comunidad» (IAHRC, 2012).

Para 2013, cuando el primer juicio por genocidio del general Efraín Ríos Montt estaba en proceso, el Gobierno de Guatemala no había tomado ninguna medida para implementar la orden de reparación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de la masacre de Río Negro, ni había implementado el acuerdo de las reparaciones del 2010 de la presa Chixoy. Sin embargo, la historia de violencia y masacres que acompañó el desarrollo

de la represa Chixoy, recibió atención de los medios internacionales, específicamente, con respecto al historial de financiamiento internacional para la represa Chixoy que, en el apogeo del genocidio, fue la única fuente de financiamiento para el Gobierno militar de Guatemala.¹⁶ Estos problemas llevaron a varios senadores de los EE. UU. a explorar medidas correctivas en un proyecto de ley de Asignaciones en el Extranjero, aprobado por el Senado en la primavera de 2013, y promulgada con la Ley de Asignaciones del Congreso, en enero de 2014 (el texto modificado también apareció en la legislación de 2015 y 2016). Los representantes de los Estados Unidos en el Banco Mundial y otras juntas del Banco recibieron instrucciones de informar al Congreso sobre el progreso de Guatemala en la implementación del acuerdo de reparación de Chixoy, y se les pidió que votaran en contra de nuevos préstamos para Guatemala hasta que se presenten dichas pruebas (Ley de Consolidación de Asignaciones, 2014).

La implementación de la ley de los Estados Unidos interrumpió el flujo de dinero hacia Guatemala, cuyos fondos esenciales apoyaban la operación del Gobierno. Después de tres décadas de lucha por demostrar la profundidad y la amplitud del desastre inducido por el desarrollo en Guatemala, finalmente se logró la voluntad política de implementar un plan de reparaciones y un acuerdo negociado. En noviembre de 2014, el presidente Otto Pérez-Molina se disculpó, oficialmente, ante 33 comunidades afectadas por las represas, por las masacres, la violencia y las diversas fallas asociadas con el desarrollo de la represa de Chixoy. Un mes más tarde, el Congreso de Guatemala adoptó una legislación que incluía Reparaciones de Chixoy como una partida del presupuesto nacional para los próximos quince años, creando un medio para implementar el compromiso de desarrollo social y económico de USD 155 000 000. Los pagos de reparación a las familias de los masacrados comenzaron en 2015. El Banco Interamericano de Desarrollo apoyó acciones correctivas con subvenciones de asistencia técnica y reutilizó préstamos existentes para atender las necesidades de infraestructura social de las comunidades afectadas por las represas: reparación de escuelas, suministro de clínicas médicas, construcción de un puente sobre el embalse, reparación de viviendas del reasentamiento, suministro de electricidad y agua potable (Albertos, 2015).

16. Para la cobertura de los medios de comunicación que investigó quiénes se beneficiaron mientras otros sufrían, y cuál fue el papel de los financistas internacionales en el apoyo a un gobierno militar involucrado en genocidio, véase Mychalejko (2013) y Deardon (2012).

9.6. La distancia entre los asentamientos negociados y la justicia¹⁷

Si el éxito se mide por el logro de los objetivos iniciales, la larga lucha para asegurar la reparación de una inmensa injusticia en Guatemala ha logrado cierto éxito. Si el éxito se mide por la realidad sobre el terreno, la justicia tiene diferentes significados para diferentes personas. En este caso, una victoria para las comunidades Chixoy puede ser un pequeño precio a pagar con el fin de permitir que «todo siga igual» en otras partes de Guatemala. Recordemos que la represa Chixoy fue la primera de una serie de 22 represas propuestas por el Banco Mundial en su evaluación de país de 1951. Las versiones refinadas de esta matriz siguen guiando la atención de la inversión y las energías. En la actualidad, un nuevo auge de desarrollo hidroeléctrico en Guatemala se financia con capital público y privado, en asociación con entidades corporativas internacionales. El hidrodesarrollo alimenta la industria extractiva sancionada por el Estado (especialmente del oro, plata, níquel y otras actividades mineras) en tierras indígenas. La Ley de Recursos Naturales de Guatemala reconoce los derechos de los indígenas, incluido el derecho al consentimiento libre previo e informado, y se han realizado cientos de consultas a comunidades indígenas para aplicar los requisitos de consentimiento previo e informado. En el 99 % de estos casos, los votos de la comunidad que rechazan el desarrollo han sido ignorados, lo que ha precipitado violentos enfrentamientos con las tropas armadas asignadas para apoyar la inversión privada, en un esfuerzo cómplice que utiliza la violencia y el asesinato selectivo de los líderes comunitarios.

El calendario y los eventos asociados con el desarrollo de la presa Santa Rita, en los tramos superiores de la cuenca del río Chixoy, son ilustrativos. Al mismo tiempo que el Gobierno de Guatemala trabajó con las comunidades afectadas para negociar las reparaciones en el caso Chixoy, buscaron financiamiento para la represa de Santa Rita (propuesta en 2008), recibió la aprobación de la construcción (en 2010), rechazó la aplicabilidad de las leyes que exigen la libertad y el consentimiento previo de las comunidades indígenas, y utilizó una estrategia familiar de violencia y temor para reprimir la protesta de la comunidad (Oxfam Issue Briefing, 2015). El financiamiento para el desarrollo incluye fondos de capital privado y público de bancos de desarrollo europeos, canalizados como inversión en Energía Verde a través de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial. Cuando en 2012 comenzaron las obras preliminares del emplazamiento, las comunidades

17. Esta discusión incluye ideas y detalles revisados de Johnston (2016).

de la cuenca del río protestaron. El presidente Pérez-Molina los declaró subversivos, suspendió los derechos civiles y envió a 1500 policías nacionales para proteger los intereses del desarrollo. En 2014, cuando el presidente Pérez-Molina dio sus disculpas a los sobrevivientes de la masacre de Chixoy, las 22 comunidades indígenas, que habían expresado su oposición a la represa de Santa Rita, habían sufrido violencia selectiva, desalojos forzados, quema de propiedades y cultivos y otros abusos. En el momento de escribir este artículo, cinco líderes indígenas que se oponían a la represa de Santa Rita y dos niños pequeños de otro líder fueron asesinados. Una vez terminada, la represa Santa Rita generará créditos de carbono comercializables, según el sistema de comercio de derechos de emisiones de la Unión Europea. Gran parte de la energía producida se exportará a México y los Estados Unidos. La represa y su embalse desplazarán a miles de individuos e impactarán adversamente a unas 200 000 personas, la mayoría de las cuales son pueblos indígenas, cuyos medios de vida son víctimas del oportunismo del cambio climático que acompaña los esfuerzos en la construcción de sistemas globales de «energía limpia y verde».

Gracias a los teléfonos móviles, el acceso a Internet y la cobertura de los medios de comunicación, las comunidades indígenas en Guatemala son hoy muy conscientes de que, a pesar de haber una disculpa oficial y un plan para reparar los daños de la construcción de Chixoy, el desarrollo que atenta contra los derechos continúa con una cruel desprecio por el estado de derecho. Sin embargo, la experiencia de las comunidades de Chixoy también sirve como modelo que inspira y fomenta la creencia de que algún día, en algunos contextos, se pueda lograr cierto grado de justicia. Así, en el caso de Santa Rita, los miembros de la comunidad han desarrollado asociaciones con grupos de defensa nacionales e internacionales, documentando abusos, presentando denuncias ante instituciones y tribunales internacionales, y exigiendo sus derechos. A principios de febrero de 2016, la atención de los medios de comunicación a este caso, y otras formas de represión y violencia en las tierras altas de Guatemala, llevó a miles de trabajadores rurales a las calles de la ciudad de Guatemala, para pedir el fin de los proyectos de desarrollo que desplazan a las comunidades y explotan los recursos naturales. El péndulo sigue oscilando. La reacción a esa protesta fue rápida, y el viceministro de Desarrollo Sostenible, Roberto Velásquez, anunció, unos días después, que no se aplicaría la moratoria existente sobre las nuevas licencias mineras, debido a los hallazgos de abuso de los derechos humanos y por orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En cambio, el Ministerio de Energía y Minas aceleraría el otorgamiento de licencias porque tales proyectos «ayudan

a reducir los altos niveles de pobreza dentro del país» (Centro de Derechos Humanos de Guatemala, 2016).

9.7. Conclusión

Al presentar estas breves historias sobre el desarrollo hidroeléctrico de Chixoy y Santa Rita, se argumenta este punto: cuando se va más allá del escenario y se consideran los impactos acumulativos y sinérgicos del desarrollo hidroeléctrico a gran escala, la construcción de represas y la infraestructura relacionada es, en esencia, una forma de guerra ambiental. En la guerra global abierta/encubierta entre los actores políticos y económicos para garantizar el acceso continuo a los recursos esenciales, los daños consecuentes a las comunidades receptoras (humanos y de otro tipo) se descartan como víctimas triviales, intercambios necesarios para un mayor bien. Sin embargo, las consecuencias planetarias y de lugar son profundas.

El poder político-económico de la industria de represas, junto con las agendas internacionales para garantizar el acceso al agua, la tierra, los alimentos, los minerales y la energía en un mundo con cambio climático, ha iniciado una nueva era de construcción de represas. Los nuevos ropajes visiten el modelo implantado y está animado por un conjunto diverso de actores globales (China, corporaciones, empresas de capital de riesgo), pero los mismos objetivos miopes apuntalan y contorsionan los resultados de esta arquitectura de poder. Gracias a los esfuerzos del lobby de la industria hidroeléctrica y sus homólogos en las instituciones y agencias internacionales, la hidroelectricidad fue declarada una fuente de energía respetuosa con el clima, durante las negociaciones políticas de la década de 1990, que dieron lugar al Tratado sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas y la correspondiente creación de mercados de créditos de carbono/energía verde. Así, al momento, de redactar este documento, alrededor de 17 de los 64 grandes ríos de flujo libre que quedan en el mundo son lugares en los que se ha propuesto o aprobado grandes proyectos de presas que, suponiendo que no se reviertan los procesos de autorización o financiamiento, estarán embalados para el 2020 (World Wildlife Federation, 2015).

La justicia del agua se refiere a la lucha por exponer lo que históricamente se ha negado: existen condiciones que amenazan la vida y que son el resultado injusto y desigual de una gobernanza corrupta y disfuncional. Dichas luchas apuntan a detener lo que genera perjuicio, asegurar el reconocimiento por parte de las partes culpables de que ha ocurrido injusticia, recibir

disculpas y acciones correctivas que reparen el daño y garantizar que no vuelva a ocurrir. La experiencia reciente demuestra que la justicia del agua a menudo es difícil de alcanzar, un punto tristemente ilustrado por la disculpa y reparación simultáneas para las comunidades de la represa Chixoy, y la militarización y asesinatos en las comunidades río arriba que protestan por la represa de Santa Rita. Dentro de estos contextos, la lucha para asegurar el espacio de protección de los derechos físicos, políticos y temporales es esencial, ya que dicho espacio permite la vinculación de coyunturas sangrientas con factores y fuerzas regionales/globales mayores.

En cualquier contexto, lograr la justicia ambiental requiere necesariamente confrontar y transformar la arquitectura y el flujo de poder. El impulso de la justicia requiere enfrentar las desigualdades, lo que se traduce en acciones que pueden revitalizar o reforzar el significado, el poder y la integridad de la comunidad. Al mismo tiempo, la revitalización del poder comunitaria amenaza implícitamente el poder arraigado y sus agendas de explotación. Este temor provoca reacciones violentas y represión cuando se exponen las violaciones de derechos humanos fundamentales y las exigencias de rendición de cuentas captan la atención del público. Las reacciones son inevitables, pero también impulsan el cambio progresivo.

* * *

Al momento de escribir estas líneas, en 2022, existe una inmensa distancia entre los actores políticos y económicos que se han beneficiado del desarrollo —es decir, el ejército de Guatemala y los EE.UU. y la comunidad internacional en general, que participaron en la financiación, construcción y explotación de la presa— y las numerosas personas y comunidades que aún no han visto la plena aplicación del acuerdo de reparación. Muchos de los actores clave (líderes de comunidades indígenas, funcionarios del Gobierno, jueces, abogados, activistas de derechos), que defendieron y ayudaron a poner en práctica las primeras fases del plan de reparación —si aún viven—, han huido del país. Hoy en día, con más presas río arriba y desvíos río abajo, que apoyan una industria agrícola de exportación con cultivos ávidos de agua para el mercado norteamericano y europeo, los acuíferos subterráneos están bajo presión, mientras que los pozos de las comunidades locales se van secando. Las comunidades, antaño cohesionadas, se atomizan aún más cuando las familias se ven obligadas a huir. Una justicia sólida incluye acciones para reparar y restaurar el bienestar, así como acciones que aseguren el «nunca más». En ambos aspectos, la promesa de Chixoy ha fracasado.

Referencias bibliográficas

- ALBERTOS, C. (2015). «Guatemala: Chixoy Dam-affected communities: Current status and challenges», document presentado a la Society for Applied Anthropology Conference, Pittsburgh, 24-28 de marzo.
- COHEN, R. (2012). *The Fish that Ate the Whale: The Life and Times of America's Banana King*. Nueva York: Random House.
- COMMISSION FOR HISTORICAL CLARIFICATION (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, CEH). (1999). *Memory of Silence: The Guatemalan Truth Commission Report*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CONSOLIDATED APPROPRIATIONS ACT. (2014). Public Law n.º 113-76. 17 de enero, 2014. Guatemala: Congress. Gov.
- CULLATHER, N. (2006). *Secret History: The CIA's Classified Account of its Operations in Guatemala, 1952-1954*. Stanford: Stanford University Press.
- DAVIS, S. (1983). Testimony on the environmental impact of a multilateral development bank-funded project: Hearings before the Subcommittee on International Development Institutions and Finance of the Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs. House of Representatives, xcvi Congreso, primera sesión, Washington, DC, 28 y 29 de junio.
- DEARDON, N. (2012). «Guatemala's Chixoy dam: Where development and terror intersect». *The Guardian*, 10 de diciembre.
- DOYLE, K., y KORNBLUH, P. (1997). CIA and assassinations: The Guatemala 1954 documents. National Security Archive. <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB4/>.
- DUTCH, S. (2009). The largest act of environmental warfare in history. *Environmental & Engineering Geoscience*, 15(4), 287-297.
- GUATEMALA HUMAN RIGHTS CENTER (GHRC). (2016). «Guatemala news update, February 6-12», Monitoring Guatemala: GHRC's Human Rights Blog. 12 de febrero.
- GWIN, C. (1997). us relations with the World Bank, 1945-1992. En D. Kapur, J. Lewis, y R. Webb (Eds.), *The World Bank: its First Half Century*, Vol. 2. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS COURT. (2012). *Rio Negro Massacres vs. Guatemala*. www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_ing.pdf.
- INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS ACT (1977, 3 de octubre) (22 U. S. C. 262(d)), *Public Law*, 95-118. www.cfr.org/human-rights/international-financial-institutionsact-1977/p27148.
- JOHNSTON, B. (2000). «Reparations and the right to remedy.» Documento informativo preparado para la World Commission on Dams. <http://siteresources.worldbank.org/INTINVRES/214578-1112885441548/20480101/ReparationsandtheRight-toRemedysoc221.pdf>.

JOHNSTON, B. (2005). *Chixoy Dam Legacy Issues Study*, Vol. 1: Executive Summary Consequential Damages and Reparation: Recommendations for Remedy; Vol. 2: Document Review and Chronology of Relevant Actions and Events; Vol. 3: Consequential Damage Assessment of Chixoy River Basin. Nueva York: American Association for the Advancement of Science. Center for Political Ecology.

JOHNSTON, B. (2010). Chixoy dam legacies: The struggle to secure reparation and the right to remedy in Guatemala. *Water Alternatives*, 3(2), 341-361.

JOHNSTON, B. (Ed.) (2011). *Life and Death Matters: Human Rights, Environment, and Social Justice*. Londres: Routledge.

JOHNSTON, B. (2012). Water, culture, power: Hydro-development dynamics. En B. Johnston, L. Hiwasaki, I. Klaver, A. Ramos-Castillo, y V. Strang (Eds.), *Water, Cultural Diversity, and Global Environmental Change*. Dordrecht: Springer, pp. 295-318.

JOHNSTON, B. (2013). Human needs and environmental rights to water: A biocultural systems approach to hydro-development and management. *Ecosphere*, 4(3), 1-15.

JOHNSTON, B. (2016). Action-research and environmental justice: Lessons from Guatemala's Chixoy Dam. En U. Heiss, J. Christensen y M. Neimann (Eds.), *Routledge Companion to the Environmental Humanities*. Londres: Routledge.

JOHNSTON, B. y FISKE, S. (2014). The precarious state of the hydrosphere. *WIREs Water* 1, 1-9.

MANZ, B. (2005). *Paradise in Ashes: A Guatemalan Journey of Courage, Terror, and Hope*. Vol. 8. Berkeley: University of California Press.

MCALLISTER, D. E., CRAIG, J. F., DAVIDSON, N., DELANY, S. y SEDDON, M. (2001). Biodiversity impacts of large dams. *World Commission on Dams Background paper*, 1. Nueva York: IUCN.

MUSEO COMUNITARIO RABINAL ACHI. (2003). *Oj K'aslik, Estamos Vivos: Recuperación de la Memoria Histórica de Rabinal (1944-1996)*. Baja Verapaz: Rabinal.

MYCHALEJKO, C. (2013, 8 de marzo). Profiting from genocide: The World Bank's bloody history in Guatemala. Truthout.

OXFAM ISSUE BRIEFING. (2015). The suffering of others: The human cost of the International Financial Corporation's lending through financial intermediaries. *Oxfam Issue Briefing*, abril, pp. 11-13. Oxford: Oxfam.

PACENZA, M. (1996). A people damned: The Chixoy dam, Guatemalan massacres and the World Bank. *Multinational Monitor*, 17(7-8), 8-12.

PARTRIDGE, W. (1983). *Comparative Analysis of Bid Experience with Resettlement: Based on Evaluations of the Arenal and Chixoy Projects*. Nueva York: Inter-American Development Bank.

PARTRIDGE, W. (1984). *Recommendations for Human Resettlement and Community Reconstruction Components of the Chixoy Project*. Nueva York: World Bank.

POSTEL, S. y RICHTER, B. (2012). *Rivers for Life: Managing Water for People and Nature*. Washington, DC: Island Press.

RENAUD, F., SYVITSKI, J., SEBESVARI, Z., WERNERS, S. E., KREMER, H., KUENZER, C., RAMESH, R., JEUKEN, A., y FRIEDRICH, J. (2013). Tipping from the Holocene to the Anthropocene: How threatened are major world deltas? *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5, 644-654.

RICHTER B., POSTEL, S., REVENGA, C., SCUDDER, T., LEHNER, B., CHURCHILL, A., y CHOW, M. (2010). Lost in development's shadow: The downstream human consequences of dam. *Water Alternatives* 3, 14-42.

SCHOFIELD, T. (1998). Environment as an ideological weapon: A proposal to criminalize environmental terrorism. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 26(3), 619-647.

SCHIRMER, J. (1998). *The Guatemalan Military Project: A Violence Called Democracy*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

SCUDDER, T. (2005). *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs*. Londres: Earthscan.

TOUSSAINT, E. (2014). «Domination of the United States on the World Bank. Bretton Woods, the World Bank and the IMF: 70th anniversary (Part 7). Committee for the Abolition of Illegitimate Debt». www.cadtm.org/.

VAN CAPPELLEN, P., y MAAVARA, T. (2016). Rivers in the Anthropocene: Global scale modifications of riverine nutrient fluxes by damming. *Ecohydrology & Hydrobiology*, 16(2), 106-111.

VÖRÖSMARTY, C., MCINTYRE, P. B., GESSNER, M. O., DUDGEON, D., PRUSEVICH, A., GREEN, P., GLIDDEN, S., BUNN, S., SULLIVAN, C., LIERMANN, C., y DAVIES, P. (2010). Global threats to human water security and river biodiversity. *Nature*, 467(7315), 555-561.

WESTING, A. (1980). *Warfare in a Fragile World: Military Impact on the Human Environment*. Stockholm: SIPRI.

WORLD BANK. (1951). «Guatemala Economic Development Plan». <http://documents.worldbank.org/curated/en/527361468251181949/text/multi0page.txt>.

WORLD BANK GROUP ARCHIVES. (2001). «World Bank Group historical chronology». <http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/Bank%20chronology.pdf>.

WORLD COMMISSION ON DAMS. (2000). *Dams and Development: A New Framework for Decision-making: the Report of the World Commission on Dams*. Londres: Earthscan.

WORLD WILDLIFE FEDERATION. (2015). «Free-flowing rivers: Economic luxury or ecological necessity?». Appendix 1: 12. www.wwf.se/source.php/1120326/free.

PARTE III

Exclusión y luchas por la codecisión



Control indígena del agua en Licto, Ecuador.
Fotografía de Rutgerd Boelens.

INTRODUCCIÓN

EXCLUSIÓN Y LUCHAS POR LA CODECISIÓN

JEROEN VOS, TOM PERREAULT Y RUTGERD BOELEN

Se suele buscar la justicia hídrica en la «buena gobernanza del agua». Sin embargo, lo que significa «buena gobernanza» no es algo que pueda decidirse directamente o implementarse de manera lineal: las distintas partes interesadas ocupan diferentes posiciones de poder, tienen intereses contrapuestos y despliegan variados lenguajes de valoración del agua, la tierra y medios de subsistencia. Los procesos deliberativos de formulación de políticas, incluida la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones, tienden a presentarse como una herramienta para ayudar a elaborar acuerdos inclusivos y democráticos de gobernanza del agua. Sin embargo, tenemos una interrogante fundamental, pero que está generalmente ignorada o constantemente silenciada: «¿Quién participa en el proyecto de quién?». Si bien la gobernanza del agua tiene que ver con configuraciones institucionales, regulaciones, políticas e implementación, también involucra capacidades, poderes y lucha social por el acceso a los recursos, la conservación de los ecosistemas, la determinación de la agenda y la formulación discursiva de los problemas. La justicia hídrica, entonces, no es algo que se pueda diseñar fácilmente mediante acuerdos de gobernanza, sino que requiere de luchas y renegociaciones continuas como parte de batallas mayores por la justicia y democracia. Las injusticias hídricas implican, frecuentemente, la exclusión de los grupos vulnerables en el acceso al agua limpia y de servicios adecuados, así como también, de la representación en la toma de decisiones sobre el control del agua. Esta exclusión puede estar basada en el género, raza, casta, clase, etnia, religión o afiliación política. María Rusca, Cecilia Alda-Vidal y Michelle Kooy (Capítulo 11) presentan ejemplos claros de esto en su capítulo sobre el agua

potable en Kampala. Joyeeta Gupta (Capítulo 14) sostiene que la privatización de los servicios de agua de riego puede excluir a los pequeños agricultores.

Justicia climática

El cambio climático también causa grandes injusticias distributivas. Las sequías e inundaciones tienden a afectar a los pobres más severamente que a los relativamente ricos (Adger, 2001; Ikeme, 2003; IPCC, 2014; Ribot, 2010; Schneider y Lane, 2006). Las vulnerabilidades sesgadas en relación con los efectos del cambio climático conducen a impactos asimétricos (Gardiner y Hartzell-Nichols, 2012). Esto es aún más injusto y desequilibrado, considerando que la contribución de los pobres en la emisión de gases de efecto invernadero es mucho menor que las emisiones gigantescas de los ricos. Un informe realizado por encargo del Banco Mundial (2008) ha identificado los siete desastres crónicos y repentinos comunes por regiones que han matado o dejado sin hogar a las poblaciones afectadas, y que están cada vez más relacionados con el cambio climático: sequías, temperaturas extremas, inundaciones, deslizamientos de tierra, marejadas y tormentas de viento. Ya hay millones de personas en el sur y este de Asia que sufren por las inundaciones, y en América del Sur, el sur de Asia y África oriental por las sequías. Asimismo, los efectos del cambio climático sobre la salud afectan a los pobres de manera desproporcionada (Costello *et al.*, 2009).

Nancy Fraser (2001, 2005, 2007) ha definido tres dominios interrelacionados de la lucha social: redistribución, reconocimiento y representación. Estos pueden verse como dimensiones irreductibles de empoderamiento (véase también el Capítulo 1). En estos dominios, los grupos excluidos pueden obtener acceso a recursos, ingresos y seguridad luchando por la representación en los ámbitos de las tomas de decisiones y políticas y obtener reconocimiento de sus necesidades y valores. Claramente, en muchos casos, los grupos excluidos no muestran signos de lucha abierta. Cleaver (Capítulo 13) llama la atención sobre las razones de esta «falta de lucha masiva» y la aparente aceptación y adaptación de las poblaciones a circunstancias injustas. Ella sostiene que la lucha abierta puede tener un costo demasiado alto, y acomodarse a situaciones injustas es una estrategia racional para muchos grupos marginados.

En el caso del cambio climático, los grupos marginados luchan por el reconocimiento de sus conocimientos y percepciones sobre el cambio climático. Los agricultores, por ejemplo, tienen un conocimiento local específico sobre su medio ambiente cambiante, así como de la detección de fechas de

floración de cultivos, mucho antes de que lo hagan los científicos. Sin embargo, los foros internacionales —como el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)— y las políticas nacionales están dominados por discursos científicos que apenas permiten escuchar las voces de otros (Adger *et al.*, 2011; Vanderheiden, 2008). Y lo que es peor, la política hídrica global y las instituciones expertas utilizan, cada vez más, el tema del cambio climático como pretexto y justificación para desestimar y reconfigurar las formas y el conocimiento local de la gobernanza del agua, y reemplazarlos por leyes, derechos e instituciones «modernas», expertas, estatales, de mercado. Por ejemplo, Lynch (2012) critica el argumento del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2010 que sostiene que las prácticas tradicionales de gestión agrícola y del agua ya no pueden contrarrestar los impactos rápidos e impredecibles del cambio climático (Banco Mundial, 2010, p. 137). El cambio climático es un tema que se (ab)usa para deslegitimar los conocimientos y las prácticas de gestión del agua de las comunidades. En efecto, los sistemas de uso del agua, gestionados por la comunidad, se verán sustancialmente afectados por el cambio climático, pero no hay evidencia histórica ni contemporánea que permita suponer que los mercados de derechos de agua privados, refrendados por expertos, promovidos por el Banco Mundial, y la fijación de precios del «valor total» de los servicios de agua mejoren la gobernanza local del agua y generen una distribución de agua más equitativa. Por el contrario, como lo demuestran Lynch y muchos autores de este libro, se ha demostrado que aumenta considerablemente la vulnerabilidad de las comunidades productoras de alimentos de los pequeños agricultores y sus agroecosistemas (Lynch, 2012).

Adger *et al.* (2011) argumentan que la vulnerabilidad a los riesgos ambientales debe ser específica para el contexto, teniendo en cuenta los valores, las percepciones y las prácticas de las familias y comunidades de usuarios de las aguas involucradas, en lugar de aplicar índices de vulnerabilidad genéricos. En un sentido más amplio del reconocimiento de los conocimientos y los valores de los subalternos, Bakker, Simms, Joe y Harris (Capítulo 10) describen las dificultades para obtener el reconocimiento del conocimiento indígena y los valores espirituales entre las Naciones Originarias de Canadá en la reciente revisión y modernización de la Ley Británica de Sostenibilidad del Agua. Rusca, Alda-Vidal y Kooy (Capítulo 11) enfatizan el problema del no reconocimiento de las dimensiones sociales y emocionales de los programas de saneamiento. En ambos casos, la lucha por el reconocimiento está estrechamente vinculada a la lucha por la representación y la codecisión.

En el caso de las catástrofes del cambio climático, es evidente que las personas que deciden los objetivos para reducir las emisiones de gases de efecto

invernadero e implementan medidas de mitigación y adaptación son, principalmente, hombres y, principalmente, del hemisferio norte (cf. Terry, 2009). Por lo tanto, la lucha por la «justicia climática» es también una lucha por la representación de las víctimas del cambio climático en los foros nacionales e internacionales donde se toman decisiones (Parks y Roberts, 2010; Vanderheiden, 2008), y por el reconocimiento de que los representantes de alternativas vernáculos y no científicas de gobernanza de los recursos naturales, en todo el mundo, tienen mucho que añadir a los debates nacionales e internacionales refrendados por expertos. Dado que los gobiernos, las elites y los centros de conocimiento científico y especializado no están preparados para involucrar automática y estructuralmente las visiones e intereses de los grupos de usuarios del agua y las federaciones de base marginados en la toma de decisiones, obtener representación requiere una movilización social con una estrategia multiescalar. Esto también es válido para todos los demás campos de asignación, gestión y gobierno del agua. Van den Berge, Vos y Boelens (Capítulo 12) muestran cómo el movimiento «Derecho humano al agua» en Europa empleó una estrategia multiescalar para recolectar 1.9 millones de firmas de personas que se oponían a la privatización de los servicios públicos de agua en Europa. Rusca, Alda-Vidal y Kooy (Capítulo 11) muestran que la participación pública en la definición del «saneamiento adecuado» resultó crucial para lograr la «justicia sanitaria».

Los capítulos de la Parte III

La Parte III de este libro incluye cinco capítulos sobre exclusión y lucha por la codecisión. Karen Bakker, Rosie Simms, Nadia Joe y Leila Harris (Capítulo 10, «Pueblos indígenas y gobernanza del agua en Canadá: injusticias normativas y perspectivas de reforma») exploran las injusticias legales que afectan a los pueblos indígenas en la gobernanza del agua en Canadá. En el norte y oeste de Canadá, las altas tasas de extracción de recursos están creando fuertes presiones socioambientales en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas. Los sistemas de agua dulce se ven particularmente afectados por la minería, la extracción de petróleo y gas y la deforestación. Esto, a su vez, tiene impactos significativos en las comunidades indígenas, incluido el acceso comprometido al agua potable, las amenazas a la calidad del agua y el medio ambiente, y los problemas relacionados con los medios de vida y la salud. Este capítulo analiza varios casos de injusticia legal dentro del marco de gobernanza del agua colonial de Canadá y las recientes reformas. Los autores

brindan, primero, una descripción general de la arquitectura legal y regulatoria de Canadá para la gobernabilidad del agua, con ejemplos específicos de la separación entre la ley colonial (occidental) y las leyes de aguas indígenas. A continuación, el capítulo describe una injusticia legal en la provincia de Columbia Británica en torno al principio de derechos de agua: «Primero en el tiempo, primero en el derecho». Luego, los autores exploran las respuestas actuales, enfocándose en el potencial de cogobernanza indígena del agua, y concluyen con algunas sugerencias concretas para la reforma.

Maria Rusca, Cecilia Alda-Vidal y Michelle Kooy (Capítulo 11, «¿Justicia sanitaria?: las múltiples dimensiones de las desigualdades del saneamiento urbano») reflexionan sobre la justicia sanitaria en los enfoques de desarrollo actuales, para aumentar el acceso a los servicios de saneamiento. Los autores definen tres dimensiones de la (in)justicia sanitaria —distributiva, procesal y de reconocimiento—, y revisan cómo estas dimensiones se relacionan, pero también se diferencian, de los marcos de agua existentes y de la justicia ambiental. Utilizando un estudio de caso de proyectos de desarrollo del saneamiento en Kampala, Uganda, los autores ilustran la utilidad del concepto para ampliar las conceptualizaciones actuales de las desigualdades en materia de saneamiento. Los autores sugieren que la evolución del discurso actual sobre la mejora del saneamiento hacia una definición de un saneamiento «justo» puede ayudar a cambiar las perspectivas de desarrollo de un enfoque en la infraestructura del saneamiento a una comprensión multidimensional de los servicios de saneamiento.

Jerry van den Berge, Jeroen Vos y Rutgerd Boelens (Capítulo 12, «Uniendo la diversidad para construir el movimiento del agua Right2Water en Europa») describen la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) «Right2Water». Esta campaña masiva se desarrolló entre abril de 2012 y septiembre de 2013. Recogió cerca de dos millones de firmas contra la privatización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Right2Water propuso implementar el derecho humano al agua y al saneamiento en la legislación europea, como una herramienta político-estratégica para combatir la privatización. Los autores examinan el éxito de la ICE. Con ejemplos de Alemania, España, Italia y Grecia, los autores muestran los diversos contextos, los actores y las dinámicas de las campañas nacionales. A pesar del enorme apoyo que recibió la campaña en la mayoría de los países de la Unión Europea, la respuesta oficial de la Comisión Europea fue que muchas de las sugerencias ya formaban parte de la política de Europa y que no cambiaría ninguna legislación vigente. No obstante esta reacción, los autores consideran que la campaña fue un éxito porque reunió a muchas y muy diversas organizaciones y

forjó la unidad en el mensaje contra la privatización de las empresas de agua en Europa.

En el Capítulo 13 («La injusticia cotidiana del agua y la política del acomodo»), Frances Cleaver analiza la política de adaptación a las condiciones de injusticia hídrica. Los académicos que se enfocan en temas de justicia hídrica tienden a subrayar las luchas relacionadas con el acceso al agua, enfatizando las disputas sobre los derechos y la distribución, las normas, la autoridad y representación, los discursos y el conocimiento. Sin embargo, Cleaver sostiene que esta perspectiva puede distorsionar la mirada analítica hacia los acontecimientos y procesos conflictivos y hacia las relaciones de dominación y resistencia. Las disputas sobre el agua son omnipresentes y el proyecto de problematización de los modelos técnicos y de gestión de la distribución del agua es una importante contribución a la reflexión sobre la justicia hídrica. Sin embargo, el autor sostiene que también debemos centrarnos en cómo y por qué las relaciones cotidianas de acceso al agua se caracterizan tan a menudo por la aceptación, el compromiso y el ajuste. Esto nos lleva a explicar la naturaleza de la agencia humana, la vida social y las formas en que se institucionalizan los acuerdos del agua. El capítulo explora cuatro nociones para ayudar a entender las prácticas del acomodo: hegemonía, pragmatismo, conectividad y racionalidad moral y ecológica. El capítulo reflexiona, además, sobre los retos que supone estudiar la no contestación en lugar de las manifestaciones más obvias de conflicto y lucha.

Finalmente, Joyeeta Gupta (Capítulo 14, «Compartiendo nuestra agua: desarrollo inclusivo y justicia hídrica glocal en el Antropoceno») explora la noción de desarrollo inclusivo y justicia hídrica en el antropoceno. Una perspectiva de desarrollo inclusivo hacia la justicia hídrica tiene tres implicaciones clave. En primer lugar, la inclusión ecológica conlleva el reconocimiento de límites en el uso del agua, los flujos de agua y sus servicios ecosistémicos o el «ecoespacio del agua». En segundo lugar, la inclusión relacional requiere reconocer que dichos límites deben definirse de manera democrática y discursiva. En tercer lugar, la gobernanza del agua es un problema «glocal», ya que las causas y los efectos del uso y abuso del agua ocurren en los ámbitos locales y globales y en la interacción de las escalas. Los actores dominantes tienden a monopolizar el control sobre el agua a través de discursos de liberalización, privatización, tecnocratización y titulización; y de las normas *de jure* y *de facto* de la propiedad y el control del agua a través de permisos, infraestructuras, finanzas, propiedad de la tierra y «acaparamiento», combinados con los principios del mercado para la fijación del precio del agua. Gupta sostiene que se requiere un modelo socialmente inclusivo, que reconozca que

el ecoespacio del agua es un bien público glocal, que el acceso y la asignación de derechos, responsabilidades y riesgos se deben realizar de una manera socialmente justa. Las colectividades responsables, ya sean comunidades, estados o entidades intergubernamentales, deben gobernar el agua vinculando de manera creativa las escalas local, nacional, internacional y mundial.

Referencias bibliográficas

- ADGER, N. (2001). *Social Capital and Climate Change*. Tyndall Centre for Climate Change Research *Working Paper* 8. Norwich: University of East Anglia.
- ADGER, W. N., BARNETT, J., CHAPIN III, F. S. y ELLEMOR, H. (2011). This must be the place: Underrepresentation of identity and meaning in climate change decision-making. *Global Environmental Politics*, 11(2), 1-25.
- BARNETT, J., LAMBERT, S. y FRY, I. (2008). The hazards of indicators: Insights from the environmental vulnerability index. *Annals of the Association of American Geographers*, 98(1), 102-119.
- COSTELLO, A., ABBAS, M., ALLEN, A., BALL, S., BELL, S., BELLAMY, R., FRIEL, S., GROCE, N., JOHNSON, A., KETT, M. y LEE, M. (2009). Managing the health effects of climate change. *The Lancet*, 373(9676), 1693-1733.
- FRASER, N. (2001). *Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation*. Berlín: Heinrich Boll Stiftung.
- FRASER, N. (2005). Mapping the feminist imagination: From redistribution to recognition to representation. *Constellations*, 12(3), 295-307.
- FRASER, N. (2007). Feminist politics in the age of recognition: A two-dimensional approach to gender justice. *Studies in Social Justice*, 1(1), 23-35.
- GARDINER, S. M. y HARTZELL-NICHOLS, L. (2012). Ethics and global climate change. *Nature Education Knowledge*, 3(10), 5.
- IKEME, J. (2003). Equity, environmental justice and sustainability: Incomplete approaches in climate change politics. *Global Environmental Change*, 13(3), 195-206. [http://dx.doi.org/10.1016/S0959-3780\(03\)00047-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0959-3780(03)00047-5).
- IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, C. B. Field, *et al.* (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- LYNCH, B. D. (2012). Vulnerabilities, competition and rights in a context of climate change toward equitable water governance in Peru's Rio Santa Valley. *Global Environmental Change*, 22(2), 364-373.

PARKS, B. C. y ROBERTS, J. T. (2010). Climate change, social theory and justice. *Theory, Culture & Society*, 27(2-3), 134-166.

RIBOT, J. (2010). Vulnerability does not fall from the sky: Toward multiscale, pro-poor climate policy. *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World*, 2, pp. 47-74.

SCHNEIDER, S. H. y LANE, J. (2006). Dangers and thresholds in climate change and the implications for justice. En W. Neil Adger, J. Paavola, S. Saleemul y M. J. Mace (Eds.), *Fairness in Adaptation to Climate Change*. Cambridge, MA: The MIT Press, pp. 23-52.

TERRY, G. (2009). No climate justice without gender justice: An overview of the issues. *Gender & Development*, 17(1), 5-18. DOI: 10.1080/13552070802696839.

VANDERHEIDEN, S. (2008). *Atmospheric Justice: A Political Theory of Climate Change*. Oxford: Oxford University Press.

WORLD BANK. (2008). *Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict*. Documento encargado por el Grupo del Banco Mundial a C. Raleigh, L. Jordan, I. Salehyan para el taller «Social Dimensions of Climate Change». Washington, DC: The Social Development Department/The World Bank Group,

WORLD BANK. (2010). *Development and Climate Change: World Development Report 2010*. Washington, DC: The World Bank.

CAPÍTULO 10

PUEBLOS INDÍGENAS Y GOBERNANZA DEL AGUA EN CANADÁ

Injusticias normativas y perspectivas de reforma

KAREN BAKKER, ROSIE SIMMS, NADIA JOE Y LEILA HARRIS

10.1. Introducción

Este capítulo explora dos ejemplos interrelacionados de injusticia en el acceso al agua para los pueblos indígenas en Canadá. La injusticia, desde nuestra perspectiva, tiene dos dimensiones principales: el acceso limitado al agua segura (seguridad hídrica); y la exclusión de la gobernanza y gestión del agua. En Canadá, las raíces de esta injusticia son profundas. Los pueblos indígenas¹ en Canadá han sido históricamente excluidos de la gobernanza del agua por el Estado colonial de los colonos. Hasta la fecha, la cuestión de si el agua está incluida en el título Aborigen (derechos legales sobre la tierra) aún no ha sido resuelta por los tribunales canadienses (Laidlaw y Passelac-Ross, 2010;

-
1. En el contexto canadiense, el término «indígena» se refiere a las naciones originarias, Inuit y Métis, y también sirve como una referencia que incluye a las comunidades que reclaman una continuidad histórica con sus territorios originales (Corntassel, 2003). Los Inuits son pueblos indígenas que residen principalmente en el extremo norte de Canadá. Los Métis son comunidades de herencia mixta europea e indígena. El término «naciones originarias» ha suplantado a los ampliamente utilizados anteriormente como «indígena» y «nativo» en el discurso político y público, y es el término operativo utilizado para referirse a los gobiernos de «bandas indígenas» (unidad básica del gobierno de las reservas bajo la Ley Indígena de Canadá). El término «aborigen» es un término formal legal utilizado en el sistema de justicia y también por el Gobierno canadiense. Es un término criticado por muchos académicos indígenas, que tienden a preferir el término «indígena», a diferencia del término formal legal «aborigen» (por ejemplo, la ley indígena menciona las leyes que surgen de las comunidades, distinta de la ley aborigen, impuesta por el Estado colonial de los colonos).

Phare, 2009).² En consecuencia, los derechos indígenas del agua en Canadá, con pocas excepciones, ha sido tratado implícitamente dentro de reclamos legales en torno a la tierra. Además, las desigualdades históricas han limitado con frecuencia el acceso de las comunidades indígenas al agua y al ejercicio de los derechos indígenas (Phare, 2009; Simms, 2014; Von der Porton, 2012; Von der Porton y De Loë, 2013a, 2013b). Los sistemas de agua de alto riesgo (sistemas con grandes deficiencias, que representan un alto riesgo para la calidad del agua) representan una amenaza para la salud de un tercio de la población de las naciones originarias que viven en las reservas (McLaren, 2016; Neegan Burnside Ltd., 2011). En resumen, existen graves injusticias con respecto al agua para las comunidades indígenas en Canadá.

Hasta cierto punto, esta situación es el resultado directo del sistema de Gobierno fragmentado de Canadá: los gobiernos municipales, provinciales y federales son responsables de los diferentes aspectos de la gestión del agua. Los gobiernos provinciales son en gran parte responsables del agua dulce (y delegan el agua potable a los municipios), mientras que las responsabilidades federales incluyen una variedad de temas relacionados con los derechos hídricos para las comunidades indígenas.³ Las prioridades jurisdiccionales

2. Los derechos de los aborígenes al agua nunca han sido explícitamente establecidos o refutados a través de un fallo judicial en Canadá. Esta situación contrasta con los Estados Unidos, donde la doctrina de *Winters* y la posterior decisión de *Cappaert vs. United States*, 1908; *Cappaert vs. United States*, 1976) establecen que los derechos de agua superficial y subterránea están implícitos en la creación federal de reservas de indígenas americanos, y (además) fijan estándares a los que el Gobierno de los EE. UU. debe adherirse para garantizar el suministro de agua suficiente para las reservas, reconociendo, así, la centralidad de las interacciones agua-tierra para las comunidades indígenas americanas (Shurts, 2000).
3. La Constitución de Canadá asigna la responsabilidad de los asuntos entre el gobierno federal, por un lado, y los gobiernos provinciales, por el otro. Los gobiernos provinciales son responsables de la mayoría de los aspectos de la gestión del agua dulce (se aplican acuerdos separados a los tres territorios del norte de Canadá). Los poderes legislativos provinciales incluyen, entre otros, el suministro de agua, el control de la contaminación, el desarrollo hidroeléctrico, la regulación del flujo y la autorización del uso del agua. El gobierno federal tiene jurisdicción sobre la pesca, la navegación, los territorios federales y las reservas indígenas (incluido el suministro de agua potable en las reservas), y las relaciones internacionales (en gran parte, las responsabilidades relacionadas con la gestión de las aguas fronterizas compartidas con los Estados Unidos). La Sección 91(24) de la Ley Constitucional de Canadá (1867) asigna, específicamente, los asuntos indígenas a los gobiernos federales (en lugar de los provinciales). La Ley Indígena de Canadá (aprobada por primera vez en 1876 y aún vigente, con enmiendas) establece disposiciones que regulan una amplia gama de temas (incluido el registro para el «estado», la gobernanza, el uso de la tierra, el cuidado de la salud y la educación de la India), relacionados con las reservas y bandas indígenas (gobiernos y comunidades). Al haber

competentes, la falta de claridad sobre los roles y responsabilidades, y la falta de cooperación ha dado lugar a brechas en la gobernanza sistémica que conducen a un mayor riesgo en los sistemas de abastecimiento de agua y una falta de fondos generalizada, que algunos académicos han calificado como racismo institucionalizado (Mascarenhas, 2007; Murdocca, 2010).

Estos problemas son particularmente graves en la provincia más occidental de Canadá, Columbia Británica (CB). En la mayor parte de la provincia, los tratados formales nunca se firmaron entre la Corona y las comunidades indígenas. Este es un problema importante por muchas razones, entre las cuales se encuentra el hecho de que el potencial para el reconocimiento legal de los derechos hídricos crea la posibilidad de un extenso control indígena de la gobernanza del agua. Esto, sin embargo, en la práctica, está actualmente lejos de la realidad.

Este capítulo documenta y analiza ejemplos de injusticia regulatoria dentro del marco de la gobernanza del agua en la Columbia Británica, mediante la exploración de dos breves estudios de caso. El primer ejemplo (Sección 2) es un análisis crítico del régimen de derechos hídricos de FITFIR (por sus siglas en inglés, *First in Time, First in Right*: 'El que llega primero tiene más derecho'); aunque las naciones originarias han sido, sin lugar a dudas, «las primeras en llegar», con frecuencia no han sido las primeras en ostentar la titularidad de los derechos bajo las prácticas de concesión de licencias de agua de la BC (BCAFN, 2010; Simms, 2014). En la Sección 3, exploramos un segundo ejemplo: el enfoque adoptado para la consulta entre las naciones originarias y el gobierno provincial, en el marco de la reciente revisión y modernización de la Ley de Sostenibilidad del Agua (LSA) de la BC. En la Sección 4 reflexionamos sobre las implicancias de la gobernanza indígena del agua en Canadá. En la Sección 5, concluimos el capítulo con posibles respuestas, con un enfoque sobre el potencial del gobierno conjunto del agua, finalizando con algunas sugerencias concretas para el emprendimiento de reformas que podrían promover la justicia hídrica para las comunidades indígenas.

10.2. Primeros en llegar, pero no para obtener derechos

La introducción del sistema de concesión de licencias de agua, por parte de la Provincia, no cambia el hecho de que los pueblos aborígenes de la CB, y

sido impuesta unilateralmente (en contraste con los tratados), la ley ha sido objeto de numerosas críticas.

de hecho de todo Canadá, fueron los primeros usuarios del agua, y continúan utilizando el agua de conformidad con el ejercicio de sus derechos de aborígenes y tratados que los amparan constitucionalmente (Union of British Columbia Indian Chiefs, 2011, p. 3).

Uno de los temas más controvertidos, en el marco de gobernanza del agua de Columbia Británica, es el sistema de asignación de derechos de agua: «El primero en llegar tiene más derecho» (FITFIR, por sus siglas en inglés). Al igual que en otras provincias del oeste de Canadá y los estados del oeste de los Estados Unidos, el FITFIR se implementó, originalmente, con el inicio del asentamiento colonial. En Columbia Británica, el proceso de designación de reservas indígenas y derechos de agua también se vinculó estrechamente con el FITFIR. Cuando se delinearon las tierras de reserva, también comenzó la lucha por los derechos de reserva y asignación de agua. Los sistemas de asignación de agua «proporcionan las reglas y procedimientos para otorgar derechos y establecer los procesos utilizados para decidir cómo se debe compartir el agua entre varios usuarios» (Brandes *et al.*, 2008, p. 6). Como su nombre lo indica, el esquema de asignación del FITFIR funciona según una lógica de orden de llegada:

Los derechos de agua en BC se pueden ejercer bajo un sistema de prioridades, de acuerdo con sus respectivas fechas de prioridad. En tiempos de escasez, las licencias de agua con las fechas de prioridad más tempranas tienen derecho a tomar su asignación total de agua sobre las licencias de menor antigüedad, independientemente de los fines de uso del agua. (MOE, 2013, p. 17)

La ironía del título «El que llega primero tiene más derecho» difícilmente podría ser más evidente: a pesar del hecho de que los pueblos indígenas son, sin lugar a dudas, los primeros pobladores en la tierra de Columbia Británica, y que fueron claramente los primeros en llegar a toda el agua en la Provincia, los derechos de agua definidos y asignados a los territorios de las reservas no se registraron consistentemente como tales —es un tema pendiente que hasta el día de hoy las comunidades indígenas siguen alegando como una injusticia.⁴

La creación de reservas fue, en esencia, una estrategia para eliminar a los pueblos indígenas del paisaje —para «mantenerlos quietos» (Carstens,

4. La Columbia Británica es el hogar de la segunda población indígena más grande de Canadá: aproximadamente 200 000 personas (el 5 % de la población de la provincia en la actualidad).

1991)—, ante la creciente presión de los asentamientos eurocanadienses en el siglo XIX. El historiador Cole Harris (2004) es explícito sobre este punto: “La gente [los indígenas] era un obstáculo, su tierra era codiciada y los colonos la tomaron» (ibíd., p. 167). Aunque se habían establecido unas 140 reservas antes de 1871, cuando la BC se unió a la Confederación Canadiense,⁵ la mayoría fue trazada en mapa a finales del siglo XIX y principios del XX (Harris, 2001). Como consecuencia de la colonización y del sistema de reservas, a los pueblos indígenas se les negó el acceso a gran parte de sus territorios y se les confinó a pequeños tramos de tierra fragmentada. La relación entre la zona de territorio de reserva y la zona de territorio provincial total demuestra la escala de desposesión: hay 1500 reservas pequeñas en lo que hoy es la provincia de BC, que comprende apenas un tercio del 1 % de la base territorial (Harris, 2004). Si bien está fuera del alcance de este capítulo considerar el alcance total de los impactos que tuvo el sistema de reservas en el bienestar físico, socioeconómico y cultural, está claro que afectó a casi todos los aspectos de la vida y los medios de vida de los indígenas (Harris, 1997, 2001, 2004; Kelm, 1997; Miller, 2000; Thom, 2009). Así lo describen Armstrong y Sam (2013, p. 245):

La remoción y el desplazamiento forzado de las restricciones impuestas por la tierra sobre el agua y otros recursos que impedían la libertad de movimiento a los sitios vitales de abastecimiento de subsistencias, e inhibían la capacidad de los pueblos indígenas para mantener las antiguas relaciones y responsabilidades tradicionales dentro de sus ecosistemas.

Como reflejo de la disputa provincial-federal sobre el llamado «problema indígena de la tierra» y la delineación de los límites de la reserva, se pronunció una disputa jurisdiccional en el debate sobre el modo de asignar agua a las parcelas de los territorios de la reserva (BCAFN, 2010; Bartlett, 1998; Harris, 2004; Matsui, 2005, 2009; Richard, 1999). Columbia Británica comenzó a otorgar licencias de agua a los colonos en 1865. Estas licencias se registraron, de manera significativa, *antes* del establecimiento de las reservas (BCAFN, 2010). En 1871, los pueblos indígenas y sus tierras se convirtieron en una responsabilidad federal, mientras que la jurisdicción sobre la tierra y el agua se transfirió a la Provincia (Harris, 2001). Con esta división se inició una

5. La Confederación Canadiense se refiere al proceso mediante el cual las colonias británicas, antes separadas, se unieron federalmente —al inicio, bajo el dominio de Canadá, en 1867, que posteriormente se amplió. La Columbia Británica se unió a la Confederación en 1871.

disputa prolongada entre los dos Gobiernos sobre si los derechos de agua deberían asignarse o no a los territorios de reserva y, además, ambos gobiernos estaban decididos a mantener la autoridad exclusiva para definir los derechos de agua en la Provincia (Bartlett, 1998). Las poblaciones indígenas no pudieron solicitar licencias de agua en nombre propio hasta 1888 (BCAFN, 2010). Este despojo, en el siglo XIX, no se produjo en ausencia de la resistencia de las comunidades indígenas: «Los pueblos indígenas no estaban conformes ante el deterioro de las condiciones en sus reservas... [los líderes indígenas] solicitaban reiteradamente al Gobierno asistencia para obtener agua adecuada» (Kelm, 1997, p. 48). Sin embargo, como se designaron los derechos de reserva hídrica, los gobiernos coloniales no consideraron estas demandas y deseos bien articulados. Más bien, a estas comunidades se les prohibió solicitar derechos de agua. Así lo describe Matsui (2009):

A pesar de sus diferentes opiniones sobre el asunto de la jurisdicción de los derechos hídricos [indígenas], tanto los funcionarios provinciales como los federales compartían la creencia de que, independientemente de los derechos que tenían los [pueblos indígenas], ellos los tenían a «satisfacción de la Corona». Un número de testimonios y peticiones [de indígenas], que declaraban derechos aborígenes inherentes al agua, no influyeron en los funcionarios federales o provinciales. (p. 63)

En 1876 se estableció una Comisión de Reservas federal-provincial conjunta con el objetivo de resolver las disputas de límites de las tierras de las reservas y, por extensión, resolver las asignaciones de las aguas de las reservas. Los funcionarios de la comisión federal generalmente reconocían que los derechos de agua de las reservas eran esenciales para cumplir los objetivos con los cuales se designaron las tierras de las reservas (Bartlett, 1998). Con el argumento de que el agua era necesaria para la agricultura de regadío, que a su vez era un elemento crítico en el proyecto de asimilación de los pueblos indígenas, los comisionados de la reserva federal tomaron medidas para registrar las licencias de agua para tomar posesión de las tierras de las reservas en BC. El Gobierno federal mantuvo estas licencias en nombre de las comunidades indígenas (Matsui, 2005, 2009; Walkem, 2004). Por otro lado, los funcionarios del gobierno provincial se mostraron reacios a reconocer la jurisdicción del gobierno federal sobre la asignación de agua de la reserva, o reconocer los derechos hídricos de los indígenas en detrimento de los colonos (Bartlett, 1998). Las autoridades provinciales sostenían que los derechos agua de reserva otorgados por los funcionarios federales no eran

subvenciones legítimas, sino simplemente registros no autorizados (Matsui, 2009). En 1920, por ejemplo, una junta provincial de investigación dictaminó que los registros de agua de la reserva, ingresados por los comisionados indígenas federales, eran legalmente inválidos (Matsui, 2009). Esta división entre el gobierno federal y provincial sobre la asignación de agua de reserva es evidente en el caso del grupo indígena Lower Similkameen, por ejemplo, donde los datos de derechos hídricos indican que el gobierno provincial todavía no reconoce formalmente dos asignaciones de agua de reserva que fueron otorgadas por funcionarios federales del Estado, en la década de 1880. En suma, como resultado del vaivén entre los funcionarios federales y provinciales, hubo una gran ambigüedad e inconsistencia en la forma en que se documentaban las asignaciones de agua y el modo en que se asignaban a las reservas.

El resultado final del choque provincial-federal sobre las licencias de agua de las reservas, y el hecho de que los pueblos indígenas no pudieran solicitar sus propias licencias, fue que los derechos de reserva hídrica quedaron a menudo muy por debajo de la lista de prioridades dentro del sistema provincial y fueron frecuentemente cancelados o anulados por las licencias de agua de los colonos (Bartlett, 1998; Richard, 1999). Bartlett (1998) señala que las asignaciones de agua hechas por los comisionados de reserva fueron «invariablemente supeditadas a los derechos registrados previamente de los colonos blancos, aunque se observó que, en muchos casos, el agua que era realmente necesaria para los indígenas había sido registrada por los colonos blancos» (ibíd., p. 48).

Como ejemplo ilustrativo, Simms (2014) documenta el caso de la banda indígena Lower Similkameen (LSIB, por sus siglas en inglés). Según los registros históricos, en 1969, el LSIB solicitó el derecho a usar 2000 galones de agua por día de Nahumcheen Brook, pero la solicitud fue rechazada porque no había suficiente agua para otorgar esta asignación. Sin embargo, diecisiete años después, la Provincia otorgó una licencia a un propietario privado para 150 acres-pies de agua por año (1 acre-pie es aproximadamente 893 galones por día, o 326 000 galones por año), además de 1000 galones por día de Everden Spring y Nahumcheen Brook (Ministerio de Medio Ambiente, 1997a, 1997b). Asimismo, al destacar la baja prioridad otorgada a varias comunidades de las naciones originarias, el LSIB tiene la 61.^a prioridad de 105 licencias en el río Similkameen (Simms, 2014, p. 49). Sam (2013a, 2013b) ha documentado aún más cómo se desarrolló esta inconsistencia en el caso de la banda indígena de Penticton, donde «las licencias de agua de los colonos recibieron prioridad en todos los caudales que fluyeron a través de las tierras de la reserva,

a pesar del reconocimiento de los derechos de agua existentes por parte de la Comisión».

Las comunidades indígenas en BC han resistido activamente el esquema de las licencias de agua desde el principio y continúan expresando su oposición al sistema actual. Nuestra revisión del reciente proceso de modernización de la Ley de Aguas de la BC, que se analiza en la siguiente sección, muestra que los problemas de asignación y concesión de licencias de agua siguen siendo una preocupación clave para muchas comunidades indígenas, así como para otras en la Provincia (véase también Jollymore *et al.*, 2017). Es probable que el FITFIR sea cada vez más contencioso en el futuro, particularmente para aquellas comunidades indígenas que no tienen licencias prioritarias de agua dentro del esquema de clasificación. Es importante recordar que, bajo el FITFIR, la primera licencia registrada tiene acceso prioritario al agua en tiempos de escasez. La escasez de agua se está convirtiendo en una realidad tangible y apremiante en toda la Provincia: muchos cuerpos de agua están casi llenos o sobredimensionados; El 25 % de las fuentes de agua en la BC, ahora tienen licencias restringidas (Brandes y Curran, 2008). Ante la presencia de escasez de agua, el sistema FITFIR entrará en vigor sustancialmente y los titulares de licencias que se encuentran en la lista de prioridades, incluidas muchas comunidades indígenas, enfrentarán una gran incertidumbre en el acceso al agua.

10.3. Consulta restringida: modernización de la Ley de Aguas de la BC

El enfoque de la Provincia mantiene el error fundamental de suponer que la provincia tiene jurisdicción exclusiva sobre el agua y, por lo tanto, es la autoridad para delegar recursos hídricos, cuando hay una base legal razonable para la jurisdicción de los aborígenes. (BCAFN, 2013, p. 23)

Los pueblos indígenas de la Columbia Británica han discutido durante mucho tiempo los principios básicos del sistema FITFIR. A pesar de la oposición, la doctrina se consagró en la nueva Ley de Sostenibilidad del Agua de BC cuando se aprobó en 2014 (MOE, 2013) y se promulgó en 2016. La decisión de defender el FITFIR se justificó porque este sistema de asignación es fácil de comprender y administrar, y no requiere una nueva clasificación de usuarios que «podría cambiar con el tiempo y ser muy subjetivo» (MOE, 2013, p. 116). Aunque la LSA no proporciona cambios sustanciales al mecanismo provincial de asignación de agua, permite a los tomadores de decisiones hacer concesiones para el uso doméstico esencial, independientemente de

la prioridad de otras licencias. Esto se considera una enmienda suficiente para satisfacer las inquietudes con el sistema FITFIR: «Estas modificaciones... para permitir el uso doméstico básico, deben abordar muchas de sus deficiencias percibidas» (MOE, 2013, p. 116). Además, aunque la LSA incluye una disposición para que los tomadores de decisiones consideren las necesidades de flujo ambiental⁶ en las nuevas solicitudes de licencias de agua, la definición adoptada de las necesidades de flujo ambiental no incluye los flujos culturales o espirituales y solo menciona que habrá «mecanismos continuos para reservar agua para las naciones originarias» (MOE, 2013, p. 6). Las medidas de concesión de licencias adoptadas en la LSA no responden a los muchos problemas y preguntas que las comunidades y organizaciones indígenas han planteado sobre FITFIR, y no se refieren a los derechos de los aborígenes ni al título del agua en general.

La decisión de ignorar estratégicamente los aportes de los pueblos indígenas se evidencia en una revisión del proceso de consulta para la Ley de Sostenibilidad del Agua (Joe *et al.*, 2016, véase también Jollymore *et al.*, 2017). Para obtener retroalimentación sobre los cambios propuestos a la Ley, la provincia inició un proceso de participación pública e invitó a miembros del público, grupos de interés, partes interesadas y pueblos indígenas a participar. Este proceso demostró ser desafiante, ya que los pueblos indígenas no son un «grupo de interés» o incluso una parte interesada según la ley, sin embargo, fueron tratados como tales en la consulta. No obstante, la consulta no reconoció que los pueblos indígenas tengan derechos protegidos por la Constitución, «reconocidos y afirmados» en la Constitución de Canadá y, por lo tanto, requieren un grado apropiado⁷ de consulta directamente con los gobiernos de las naciones originarias.⁸ Aparte de un puñado de informa-

6. Las necesidades de flujo ambiental (NFA) se refieren a la cantidad y tiempo de los flujos que se requieren en un caudal para mantener los ecosistemas de agua dulce, incluidos los peces y otra vida acuática (es decir, para mantener la salud de la corriente de agua).

7. En 2008 (*Hupacasath*), la Corte Suprema distinguió la «consulta a fondo» de los niveles más bajos de consulta. El alcance de la consulta depende de la fuerza del reclamo de las naciones originarias y del alcance de la posible infracción de los derechos de los aborígenes.

8. Desde las decisiones de los ríos Haida y Taku, en 2004, y la decisión de Mikisew Cree, en 2005, el Tribunal Supremo de Canadá determinó que la Corona tiene el deber de consultar y, cuando corresponda, adecuar a las naciones originarias, cuando la Corona está contemplando una acción o actividad que pudiera tener un impacto adverso en los derechos aborígenes o en los tratados establecidos. El grado de consulta con las naciones originarias depende de la solidez del caso que respalda la existencia de los derechos de los aborígenes y el título y la gravedad del efecto adverso, o efectos potenciales, sobre

ción pública y talleres de consulta, no se proporcionaron recursos adicionales para involucrar de manera significativa a los pueblos indígenas en la revisión y discusión de los cambios propuestos a la legislación.

El resultado fue que la participación indígena en el proceso de consulta fue limitada. Un total de 34 organizaciones indígenas, gobiernos e individuos en toda la provincia de Columbia Británica participaron en el compromiso público (mientras que otros resistieron activamente el proceso, en función de las preocupaciones sugeridas anteriormente como, por ejemplo, tratar a las personas y comunidades indígenas como «partes interesadas»). Podemos tomar estas cifras generalmente pequeñas como una indicación de que el proceso no se diseñó e implementó de manera tal que se solicitaron significativos aportes indígenas (cf. Jollymore *et al.*, 2017).

En sus presentaciones, individuos, organizaciones y gobiernos indígenas expresaron la opinión de que el proceso de consulta pública establecido por la Provincia no cumplió con sus expectativas u obligaciones legales de participar en consultas significativas sobre los cambios en el marco legislativo, que rige el uso del agua en BC. Muchas presentaciones argumentaron que los pueblos indígenas deben participar en todas y cada una de las decisiones que impactan, o tienen el potencial de impactar, sus tierras y recursos y, por extensión, esto incluye su plena participación en el desarrollo de legislación y regulaciones relacionadas con los recursos hídricos (Joe *et al.*, 2017, p. 24).

Además, muchos de los que respondieron declararon abiertamente que su presentación no constituía una consulta. Muchos describieron la consulta como un período más largo de participación, en comparación con el plazo relativamente corto establecido por la Provincia para las presentaciones. También se entendió que una consulta significativa requería la negociación mutua y el acuerdo de todas las partes antes de participar en el proceso de consulta, lo que no sucedió, motivo por el cual se generó inquietudes acerca de la probabilidad de que la Provincia haya incumplido su obligación legal de defender el honor de la Corona en sus deberes de consultar con los pueblos indígenas (Ratcliff & Company, LLP en nombre de Coldwater Indian Band, 2010).

Los tribunales también han sido claros en su posición sobre lo que constituye una consulta significativa. En una decisión sobre *Halfway River First Nation vs. British Columbia* (Ministro de Bosques, 1999), la Corte Suprema de BC declaró que el proceso para una consulta adecuada y significativa debe «garantizar que los pueblos aborígenes reciban toda la información necesi-

los derechos y/o el título en reclamo [*Hupacasath First Nation vs. British Columbia* (Ministro Forestal) *et al.*, 2005 BCSC 1712, párr. 138].

ria de manera oportuna, de modo que tengan la oportunidad de expresar sus intereses y preocupaciones, y de asegurar que sus representaciones sean consideradas seriamente y, siempre que sea posible, sean integradas de manera demostrable en el plan de acción propuesto».

El proceso emprendido por la Provincia, para solicitar retroalimentación de las naciones originarias, también creó barreras para la participación. La mayoría de las presentaciones de las naciones originarias de BC expresaron su interés en participar en la discusión debido a la importancia del agua y su gestión en sus reservas y en sus territorios tradicionales. Sin embargo, indicaron que el período de tiempo otorgado para la revisión de los documentos de discusión era demasiado corto para revisar a fondo o analizar críticamente la legislación propuesta. Según la relación fiduciaria entre la Corona y los pueblos aborígenes,⁹ muchos de los encuestados solicitaron que la Provincia proporcione recursos adicionales para dicha revisión y, por lo tanto, permita una mayor participación de las naciones originarias en el proceso.

-
9. Las obligaciones fiduciarias de la Corona [Estado] canadiense para con las comunidades indígenas incluyen el deber de consultar sobre el desarrollo de los recursos en tierras sujetas a derechos aborígenes. Las obligaciones fiduciarias de la Corona tienen sus orígenes en las negociaciones que tuvieron lugar en el momento de la colonización británica de Canadá, tal como se establece en la Proclamación Real de 1763. El debate sobre estos deberes fiduciarios se complica por puntos de vista divergentes sobre la naturaleza de la relación entre los pueblos indígenas de Canadá y el Estado canadiense. A riesgo de una simplificación excesiva, la ley canadiense define esto como una relación de nación a nación establecida entre los pueblos soberanos y la Corona canadiense (Canadá es una monarquía constitucional; su majestad la reina Isabel II es la reina de Canadá y el jefe de Estado de Canadá). Relacionado pero distinto, el artículo 35 de la Ley de la Constitución de Canadá reconoce y afirma los derechos de los aborígenes. Algunos aspectos de esta relación están estructurados en acuerdos (por ejemplo, tratados) entre los pueblos indígenas y la Corona, que se administran a través de la ley aborígen canadiense y están supervisados por el ministro federal de Asuntos Indígenas y del Norte. Varias decisiones de la Corte Suprema de Canadá (incluidos *Guerin*, *Sparrow*, *Wewaykum* y *Ermineskin*) han abordado directamente la naturaleza y el alcance de los deberes fiduciarios de la Corona, que incluyen no solo la gestión de las tierras y recursos de la reserva, sino también la toma de decisiones y la autoridad legislativa de la Corona sobre recursos y tierras sujetas a derechos aborígenes. El alcance de los deberes fiduciarios de la Corona está sujeto a debate; por ejemplo, hay un debate en curso sobre si, y hasta qué punto, las obligaciones de interés público de la Corona pueden contrarrestar, aliviar o eliminar las obligaciones fiduciarias de la Corona con las comunidades aborígenes. Sin embargo, la ley canadiense afirma claramente el principio de las obligaciones fiduciarias como un deber constitucional, cuyo cumplimiento es consistente con el honor de la Corona (Asch, 1984; Borrows, 2003; Coulthard, 2014a, 2014b; Daigle, 2016; Luk, 2013; Macklem y Sanderson, 2016; Turpel, 1991).

Algunos encuestados también sintieron que un obstáculo adicional involucraba el uso principal de las tecnologías de Internet para comunicar y reunir aportes. Había la posibilidad de que las comunidades de las naciones originarias estuviesen aisladas, con un acceso limitado al Internet. Confiar principalmente en un foro en línea podría excluir a algunas comunidades, en particular, a los miembros de la comunidad con conocimientos locales especializados sobre recursos hídricos (Union of British Columbia Indian Chiefs, 2011, p. 7). A pesar de la clara dirección, tanto del sistema judicial de las naciones originarias como del poder judicial de Canadá, para contratar y consultar a las naciones originarias de BC, la Provincia no distinguió los derechos e intereses de las naciones originarias de los de las otras «partes interesadas» públicas, como se evidencia en su *Informe sobre participación* (publicado en la primera fase de consulta). Además, la Provincia no dio seguimiento a los comentarios adicionales recibidos por las naciones originarias, durante la segunda y tercera fase de discusión. En consecuencia, a medida que se desarrollaba el proceso de consulta, hubo un cambio evidente en el carácter de las propuestas de las naciones originarias, como en el proceso preparatorio de la consulta. En las primeras fases, algunas de las propuestas daban la bienvenida a la oportunidad en conjunto con la Provincia para configurar la legislación que refleje los intereses y valores de las naciones originarias y las nuevas realidades legales con respecto a la gestión de recursos. Una organización llamó «precursora» a la consulta, comprometiendo a las naciones originarias, mientras que la Asamblea de las Naciones Originarias de Columbia Británica extendió una oferta directa para ayudar a la Provincia a desarrollar un proceso consultivo que logre una participación significativa de las naciones originarias en toda la Provincia (First Nations Women Advocating Responsible Mining, 2010). Sin embargo, a medida que el enfoque limitado a la consulta quedó claro, el tenor se volvió más conflictivo. Por ejemplo, varias presentaciones hechas en la tercera fase (la propuesta legislativa) se referían al riesgo legal de excluir a las naciones originarias de una consulta significativa.

En todo caso, de los documentos públicos disponibles, no ha quedado claro cómo la Provincia optó por considerar las presentaciones de las naciones originarias en su marco legislativo cambiante. De hecho, una revisión de las presentaciones, en relación con los resultados, confirmó que hubo muchos problemas identificados en los que la opinión de la mayoría de las presentaciones (incluidas las naciones originarias y los aportes de otras partes interesadas) no influyó en los resultados. Este fue el caso particular de los asuntos relacionados con los derechos y licencias para los cuales se mantuvo

FITFIR: se atendieron las preferencias expresadas en presentaciones de la industria (Jollymore *et al.*, 2017).

También está claro que las naciones originarias no percibieron el derecho legal de consultar como una mera obligación legal o un requisito procesal de la Corona. Más bien, las naciones originarias expresaron claramente la necesidad de una consulta significativa debido a la importancia de los cambios propuestos para la obsoleta ley hídrica y su considerable potencial para afectar los derechos y títulos de los aborígenes. Sus presentaciones reiteraron que las naciones originarias dependen del acceso al agua limpia y segura para sus vidas y medios de vida. La mala calidad del agua, el hábitat acuático degradado, o incluso el acceso reducido al agua, afecta o tiene el potencial de afectar la capacidad de los pueblos aborígenes para pescar, cazar y cosechar alimentos y medicamentos tradicionales. Queda claro que un cambio en la legislación afecta los derechos y/o títulos de los aborígenes, que de hecho están protegidos por la Ley de la Constitución de Canadá (1982). Numerosas naciones originarias expresaron en sus comunicaciones que es de suma importancia, para estas comunidades, quienes deciden «qué» y «cuánta» agua se utiliza en sus territorios tradicionales.

Además, debido a la relación con sus tierras y agua, las naciones originarias tienen un conocimiento considerable sobre sus sistemas de agua. Según lo sugerido por muchos encuestados, el conocimiento tradicional puede ayudar a informar el desarrollo de objetivos de agua apropiados para cada sitio, incluidos umbrales críticos, necesidades de flujo ambiental y planes de asignación de agua sostenible, todas las disposiciones recientemente promulgadas en la LSA de BC. Como se señala en la Declaración de Agua de la nación originaria Simpcw:

Nuestra relación con nuestras tierras, territorios y agua es la base fundamental física, cultural y espiritual de nuestra existencia. Esta relación con nuestra Madre Tierra requiere que conservemos nuestras aguas dulces y océanos para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Hacemos valer nuestro rol de cuidadores con derechos y responsabilidades para defender y garantizar la protección, disponibilidad y pureza del agua. Estamos unidos para seguir e implementar nuestro conocimiento y las leyes tradicionales y ejercer nuestro derecho de autodeterminación para preservar el agua y preservar la vida. (Shuswap Nation Tribal Council, 2013, p. 1)

Según lo declarado por la Cumbre de las Naciones Originarias en una presentación de 2013:

Las naciones originarias tienen un papel de gobernanza legítimo en el establecimiento de principios que guían la toma de decisiones en cualquier régimen de gestión del agua. Tienen un conocimiento tradicional importante que ayudaría a establecer estándares y umbrales relevantes y necesarios para una gestión eficaz del agua. (First Nations Summit, 2013, p. 19)

Cada vez más reconocido como una valiosa fuente de información ecológica, el conocimiento tradicional ha desempeñado un papel central en el desarrollo de los sistemas de gestión conjunta en el norte de Canadá (Binder y Hanbridge, 1993). Sin embargo, privilegiar el conocimiento tradicional no puede ser simplemente un ejercicio para extraer y apropiarse del conocimiento de los pueblos indígenas, para luego insertarlo en los marcos coloniales para la gobernabilidad del agua. Instrumentalizar el conocimiento indígena, en otras palabras, no debe confundirse con una consulta significativa, una participación efectiva y el respeto de ese conocimiento. Más bien, las comunidades indígenas han esgrimido argumentos con el fin de reconocer la importancia del conocimiento indígena e incorporar este conocimiento de manera respetuosa y significativa. En otras palabras, la justicia como reconocimiento es tan importante como la justicia como inclusión (una participación plena en los procesos de toma de decisiones).

La consulta y la gobernanza han sido temas de debate constante en Canadá. Un resumen de las evaluaciones críticas de la consulta (que incluye, pero que se extiende más allá del «deber legal de consulta») está más allá del alcance de este capítulo. Al igual que en los debates internacionales, los pueblos indígenas de Canadá plantearon que, si bien la consulta es importante y quizás incluso esencial para lograr resultados procesales justos, es posible que esté plagada de contradicciones. Por ejemplo, el enfoque de consulta de la Corona canadiense no incorpora sistemáticamente los principios del consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Aunque no existe una definición internacionalmente aceptada del CLPI, el significado está contenido en los cuatro elementos que constituyen el CLPI: es el derecho de los pueblos indígenas a tomar decisiones libres e informadas sobre sus tierras y recursos antes de cualquier tipo de desarrollo. Según la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2005) —y la subcomisión del Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos—, los principios básicos del CLPI son: garantizar que los pueblos indígenas no sean obligados ni intimidados; que se solicite su consentimiento y ellos lo otorguen libremente antes de autorizar o comenzar cualquier actividad; que tengan información completa sobre el alcance y los impactos de

cualquier desarrollo propuesto; y que, en última instancia, se respeten sus decisiones de dar o negar su consentimiento.

Los cuatro elementos del CLPI crean un marco que establece el consentimiento como el objetivo de las consultas, con el fin de capacitar a las comunidades en la protección de sus derechos, y abordar las situaciones de poder y desequilibrio de capacidades entre las comunidades y las organizaciones. Pero el potencial de los procesos de consulta liderados por el Gobierno que sirven como un mecanismo para la mitigación o resolución de conflictos rara vez se compara con la realidad de los procedimientos burocráticos, particularmente, cuando las reglas y los procesos de consulta son creados por quienes están en el poder y, especialmente, cuando estos procesos no incorporan el reconocimiento o respeto por el alcance total de los derechos aborígenes. Más allá de la consulta, también hay un aumento de los pedidos para el cogobierno. Aún no está claro cómo es exactamente esto, o qué potencial tiene el concepto, pero es una tarea importante continuar esbozando el potencial de tales acuerdos en el futuro, para la gobernanza del agua, y más allá (Simms *et al.*, 2016).

10.4. Reflexiones

La asignación de agua potable en Columbia Británica incorpora injusticias históricas que son fuertemente discutidas por las comunidades indígenas. La inseguridad hídrica y la exclusión de los procesos de gobernanza son dobles mecanismos de injusticia. Sugerimos que un elemento clave de solución es que la justicia como reconocimiento debe apuntalar la justicia como inclusión (con una participación plena en los procesos de toma de decisiones). Sin el reconocimiento de los derechos indígenas, es probable que persistan las injusticias actuales en la toma de decisiones regulatorias y en el acceso al agua.

Si bien hubo importantes oportunidades perdidas con la reciente modernización de la Ley de Sostenibilidad del Agua, incluido el mantenimiento FITFIR y las claras fallas con respecto a la participación y consulta de las naciones originarias, existen oportunidades claras que aún se pueden abordar. Entre tales oportunidades, vale la pena señalar que el sistema de asignación FITFIR no niega de manera inherente los derechos indígenas sobre el agua *per se* (excluyendo el problema epistemológico más profundo de que definir al agua como un «recurso» inanimado, otorgado mediante licencias, contradice mucho de las creencias que los pueblos indígenas tienen sobre el agua, además de defender a la Corona como el árbitro de la asignación y de

los «derechos»). Dejando a un lado estos puntos, es la forma en que se determinó la prioridad del acceso al agua en BC, lo que es particularmente controversial, ya que las naciones originarias no fueron reconocidas como los ocupantes originales de la tierra que tenían derechos hídricos distintos de los *First in Right* ('los primeros en llegar tienen más derecho'). Podemos observar el ejemplo de la doctrina de Winters en los Estados Unidos, al establecer las reservas de los indígenas americanos reconoció que los derechos de las aguas superficiales y subterráneas estaban implícitos. En otras palabras, la doctrina de Winters afirmaba que los derechos hídricos se asignaban cuando se creaban las reservas y que los derechos de reserva se basaban en la ocupación, la intención y el acuerdo históricos, no en su desviación y uso. La doctrina también incluye un entendimiento de que los derechos hídricos de reserva eran flexibles y no cuantificados y, además, se entendía que los derechos hídricos asignados a las reservas abarcaban no solo las necesidades de agua de las reservas tribales existentes sino también *futuras* (Shurts, 2000). Al menos, en principio, Winters se adhiere más a la noción de *First in Time, First in Right* en su verdadero sentido: los primeros pueblos de la tierra generalmente poseen las primeras licencias de agua registradas, que tienen «efectos reales en las decisiones de asignación de agua, que incluye efectos al menos parcialmente favorables a los intereses a largo plazo de los indígenas de América occidental» (Shurts, 2000, p. 8).

Aunque FITFIR ahora está incluido en la LSA y el futuro de la asignación de agua en BC, también son posibles otras enmiendas e interpretaciones que podrían comenzar a abordar algunas de las inquietudes descritas en este capítulo. Sugerimos que los derechos de las naciones originarias al agua, de suficiente calidad y cantidad para las necesidades existentes y futuras, deben ser reconocidos y protegidos explícitamente dentro del sistema de licencias, ya sea que la prioridad clasificada de un titular de licencia particular sea o no actualmente más baja que la de otros usuarios del agua. Por ejemplo, la First Nations Summit declara en su presentación de la LSA:

Fundamentalmente, la planificación y la respuesta a los tiempos de escasez de agua, desde el principio, deben involucrar a las naciones originarias, entre los gobiernos implicados. Algunas comunidades de las naciones originarias experimentan regularmente situaciones de sequía. Otros pueden comenzar a experimentar escasez debido a que sus fuentes de agua están sobrecargadas por las demandas de los usuarios. Estos planes y mecanismos de respuesta deben identificarse y desarrollarse conjuntamente, y debe acordarse un plan mutuo para la implementación. (First Nations Summit, 2013, p. 1).

En general, es fundamental que la asignación de agua responda a las inquietudes que han planteado las naciones originarias, ya que es probable que dichas cuestiones solo se amplifiquen a medida que la escasez de agua se convierta en una realidad tangible en muchas partes de BC. Como señalan Brandes y Curran (2008, p. 4): «La gran mayoría de los derechos de los aborígenes y los títulos de propiedad sobre el agua en BC no se han terminado y no se han incluido en el régimen de licencias del agua ni en las necesidades ecológicas de los flujos de corriente. Esto podría tener un impacto significativo en las asignaciones existentes en el futuro».

También reconocemos que avanzar en una consulta significativa es vital. Una consulta significativa y efectiva es una tarea que requiere recursos y tiempo y, también, es particularmente difícil dadas las historias de inequidades y falta de confianza que caracterizan la relación entre muchas naciones originarias y los gobiernos coloniales de los colonos. Empezar con este reconocimiento es la única manera posible de comenzar a avanzar para generar confianza, trabajar sobre la base de reconocer las injusticias pasadas y afirmar la necesidad de reconciliación y reparación. Este es un camino largo y difícil, y con frecuencia no hay una «solución» clara. Sin embargo, el reconocimiento en el contexto de la justicia implica no solo reconocer a las comunidades y sus derechos, reclamos o historias únicas, sino también reconocer que, a veces, estos son problemas a largo plazo que no ofrecen una solución. De esta manera, el reconocimiento en el sentido de la justicia (Schlosberg, 2007) es trabajar desde una posición de sinceridad, respeto e inversión, el único lugar para comenzar.

Entre las muchas oportunidades para avanzar en las cuestiones discutidas en este capítulo, nuestra recomendación final sería la de fortalecer y explorar opciones para la gobernanza del agua entre las naciones originarias y los gobiernos coloniales. Esto implicaría acordar procesos para compartir la autoridad y la toma de decisiones relacionadas con el agua. Lo que debe implicar la inclusión de conceptualizaciones indígenas de gobernanza e incluir conocimientos locales y tradicionales en la toma de decisiones. Si bien el co-gobierno tiene potencial como ruta hacia una gobernanza de cuencas más inclusiva y significativa, hay una serie de condiciones previas para que realmente constituya un cambio significativo lejos del enfoque del *statu quo*. Aquí mencionamos varias de estas condiciones (exploradas con más detalle en Simms *et al.*, 2016). Una condición clave inicial es considerar no solo los recursos que requieren las naciones originarias para abordar las limitaciones de capacidad existentes, sino también las capacidades que los gobiernos e instituciones coloniales deben desarrollar para trabajar respetuosamente

con las naciones originarias en la gobernanza del agua. Esto podría incluir, por ejemplo, requerir que los gobiernos coloniales construyan un entendimiento de las diferentes leyes y protocolos de los pueblos originarios para trabajar juntos. Está claro que una financiación adecuada y sostenida y el desarrollo de capacidades serán esenciales para que las naciones originarias y los gobiernos coloniales participen de manera significativa en los procesos de colaboración. Mientras tanto, también es importante desarrollar formas y protocolos para trabajar juntos, a pesar de los desacuerdos fundamentales sobre la jurisdicción y la autoridad. El protocolo de reconciliación *Kunst'aa Guu-Kunst'aayah* Haida establece un posible modelo: en el protocolo, tanto la nación Haida como la Provincia reconocen explícitamente sus reclamos competitivos de jurisdicción para el territorio Haida Gwaii. Con estas demandas concurrentes aclaradas, el protocolo (2009, p. 1) establece:

No obstante, y sin perjuicio de la mencionada divergencia de puntos de vista, las partes buscan una relación más productiva y, por lo tanto, eligen un enfoque más respetuoso de coexistencia mediante la gestión de la tierra y los recursos naturales en Haida Gwaii, a través de la toma de decisiones compartida.

La gobernanza colaborativa del agua implica invertir tiempo en la construcción de relaciones para superar la «crisis de confianza» (Goetze, 2005) y establecer certidumbre y capacidades para la colaboración. Esto debe suceder en múltiples niveles, desde lo personal a lo institucional. En última instancia, la reconciliación de la relación entre los gobiernos coloniales y los pueblos indígenas puede no solo ser una condición previa, sino la base para crear una gobernabilidad del agua duradera y efectiva.

10.5. Conclusiones

Está claro que la historia de la gobernanza del agua en la provincia de Columbia Británica es de exclusión e injusticia con respecto a los derechos y títulos indígenas. En la actualidad, existe un importante imperativo legal, ético y ecológico para avanzar en nuevas direcciones y proporcionar un compromiso y una autoridad para tomar de decisiones más apropiados y significativos para los pueblos indígenas. Muchos de los cambios recientes en las políticas, incluida la Ley de Sustentabilidad del Agua, que se adoptó como ley en 2016, exigen un cambio fundamental hacia la cogestión. Sin embargo, la naturaleza de tales cambios, y su capacidad de permanencia, siguen siendo inciertos.

Dicho esto, existen vías claras para avanzar en el tratamiento y reparación de algunos de los desafíos clave de la justicia que se presentan en este capítulo. Primero, vale la pena señalar que, si bien el progreso ha sido lento, las cosas están cambiando muy rápidamente. Por ejemplo, las decisiones recientes de la Corte Suprema de Canadá (como *Tsilhqot'in Nation vs. British Columbia*, 2014, SCC 44) pueden producir cambios fundamentales para los pueblos indígenas en la Provincia (y en todo Canadá) (Mandell Pinder, 2014). En segundo lugar, hay ejemplos de gestión colaborativa del agua que han demostrado ser efectivos y significativos. En los territorios del noroeste (TNO), los gobiernos canadienses y territoriales comenzaron a trabajar directamente con los gobiernos de las naciones originarias para desarrollar conjuntamente una estrategia de administración del agua. Lanzada en 2010, esta estrategia privilegia el conocimiento indígena y reconoce explícitamente los derechos de los aborígenes. El enfoque de TNO reconoce que las incertidumbres y los desafíos futuros relacionados con el agua se beneficiarían de un aprendizaje sincero que reconozca la tremenda sabiduría del conocimiento indígena. Una evaluación independiente de la estrategia de agua de TNO encontró que el nuevo enfoque ha ayudado a promover una mayor colaboración entre los socios del agua (Harry Cummings and Associates y Shared Value Solutions, 2015, p. ii). Otras jurisdicciones en Canadá harían bien en aprender y luego adaptar y adoptar elementos de este enfoque.

Finalmente, por difícil que sea, hemos enfatizado la necesidad de una política de reconocimiento que comience por admitir de manera franca las injusticias pasadas y presentes en sus múltiples formas. Es solo con tal reconocimiento, que la confianza y la construcción de relaciones pueden continuar. Como tal, el reconocimiento de la injusticia y la búsqueda común de justicia es tan importante para nuestro futuro compartido del agua como cualquier entendimiento científico de los flujos futuros de agua o el cambio climático. Como se destaca en este volumen, la justicia hídrica trata sobre la comprensión y construcción de relaciones de reciprocidad, normas compartidas y pone de relieve la ética en nuestras decisiones sobre cómo usar y administrar el agua. Un concepto indígena de justicia por el agua va más allá de las definiciones tecnocráticas de gobierno (y, de hecho, de cogobierno) para incorporar un sentido de la confianza sagrada en el corazón de la «sostenibilidad». La justicia hídrica, desde esta perspectiva, es al mismo tiempo inclusiva, no antropocéntrica y relacional —una encarnación de las relaciones recíprocas entre la tierra, el agua y los animales—, y redefine las relaciones humanas con el agua y entre sí.

Agradecimientos

Los autores agradecen el apoyo financiero del Social Sciences and Humanities Research Council of Canada y la Water, Economics, Policy and Governance Network. También estamos profundamente agradecidos con el jefe y el Consejo y con los miembros de la comunidad de la banda indígena de Lower Similkameen, por colaborar con nosotros como parte de este proyecto, y también a Gwen Bridge, Tracy Lawlor, Tessa Terbasket, Tom Perreault y Sara Amadi por su comprensión y apoyo. El proyecto más amplio también tuvo el apoyo de varios socios: del Center for Indigenous Environmental Resources, Environment Canada, la Federation of Canadian Municipalities y la National Network of Environment and Women's Health. La aprobación de UBC Behavioral Research Ethics se otorgó con el número de certificado H12-03691. Cualquier omisión o error es responsabilidad exclusiva de los autores.

Referencias bibliográficas

- ARMSTRONG, J. y SAM, M. (2013). Indigenous water governance and resistance: A Syilx perspective. En J. Wagner (Ed.), *The Social Life of Water*. Nueva York, NY: Berghahn Books, pp. 239-54.
- ASCH, M. (1984). *Home and Native Land: Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*. Agincourt, ON: Methuen.
- BARTLETT, R. (1998). *Aboriginal Water Rights in Canada: A Study of Aboriginal Title to Water and Indian Water Rights*. Calgary, AB: Canadian Institute of Resources Law.
- BCAFN. (2010). Section 3.31: Water. En J. Wilson-Raybould y T. Raybould (Eds.), *British Columbia Assembly of First Nations Governance Tool Kit: A Guide to Nation Building*. West Vancouver, BC: BC Assembly of First Nations, pp. 443-462.
- BCAFN. (2013). *Water Sustainability Act Legislative Proposal*. Submission Letter to the BC Ministry of Environment, Water Stewardship Division. British Columbia Assembly of First Nations, 2 de diciembre, 2013. <https://engage.gov.bc.ca/watersustainabilityact/files/2013/12/BC-Assembly-of-First-Nations.pdf>.
- BINDER, L. N. y HANBIDGE, B. (1993). Aboriginal people and resource co-management: The Inuvialuit of the Western Arctic and resource co-management under a land claims settlement. En J. T. Inglis (Ed.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*. Ottawa, ON: Canadian Museum of Nature, pp. 121-132.
- BORROWS, J. (2003). Measuring a work in progress: Canada, constitutionalism, citizenship and aboriginal peoples. En A. Walkem and H. Bruce (Eds.), *Box of Treasures or Empty Box? Twenty Years of Section 35*. Vancouver, BC: Theytus Books, pp. 223-262.

BRANDES, O. M. y CURRAN, D. (2008). *Water Licences and Conservation: Future Directions for Land Trusts in British Columbia*. Informe preparado para The Land Trust Alliance of BC.

BRANDES, O. M., NOWLAN, L. y PARIS, K. (2008). *Going with the Flow? Evolving Water Allocations and the Potential and Limits of Water Markets in Canada*. Canadian Water Network and Conference Board of Canada. www.blue-economy.ca/sites/default/files/reports/resource/09_going_w_flow_1.pdf.

CAPPAERT VS. UNITED STATES, 1976. 426 U.S. 128.

CARSTENS, P. (1991). *The Queen's People: a Study of Hegemony, Coercion, and Accommodation among the Okanagan of Canada*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

CORNTASSEL, J. (2003). Who is Indigenous? «Peoplehood» and ethnonationalist approaches to rearticulating Indigenous identity. *Nationalism & Ethnic Politics*, 9(1), 75-100.

COULTHARD, G. (2014a). From wards of the state to subjects of recognition? Marx, indigenous peoples, and the politics of dispossession in Denendeh. En A. Simpson y A. Smith (Eds.), *Theorizing Native Studies*. Durham, NC: Duke University Press, pp. 56-98.

COULTHARD, G. (2014b). *Red Skin, White Masks*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

DAIGLE, M. (2016). Awawanenitakik: The spatial politics of recognition and relational geographies of Indigenous self-determination. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 60(2), 259-269.

FIRST NATIONS SUMMIT. (2013, diciembre). A water sustainability act for BC: Legislative proposal. Submission letter to the BC Ministry of Environment, Water Stewardship Division. Inédito. <https://engage.gov.bc.ca/watersustainabilityact/files/2013/12/First-Nations-Summit.pdf>.

FIRST NATIONS WOMEN ADVOCATING RESPONSIBLE MINING. (2010, 30 de abril). Water Act Modernization Initiative. Submission Letter to the BC Ministry of Environment, Water Stewardship Division. Inédito. <https://engage.gov.bc.ca/watersustainabilityact/files/2013/10/First-Nations-Women-Advocating-ResponsibleMining.pdf>.

GOETZE, T. (2005). Empowered co-management: Towards power-sharing and Indigenous rights in Clayoquot Sound, BC. *Anthropologica*, 47(2), 247-65.

HALFWAY RIVER FIRST NATION VS. BRITISH COLUMBIA (Minister of Forests) [1999] 4 CNLR (BCCA 470), párr. 160.

HARRIS, C. (1997). *The Resettlement of British Columbia: Essays on Colonialism and Geographical Change*. Vancouver, BC: UBC Press.

HARRIS, C. (2001). *Making Native Space*. Vancouver, BC: UBC Press.

HARRIS, C. (2004). How did colonialism dispossess? Comments from an edge of empire. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(1), 165-182.

HARRY CUMMINGS AND ASSOCIATES AND SHARED VALUE SOLUTIONS LTD. (2015). Independent Evaluation of the NWT Water Stewardship Strategy Implementation-Evaluation Report. www.nwtwaterstewardship.ca/sites/default/files/FINAL%20NWT%20Water%20Strategy%20Implementation%20Evaluation%20Report.%20Sept%20%2022%202015.pdf.

HUPACASATH FIRST NATION vs. BRITISH COLUMBIA (Minister of Forests) et al. [2005] B2005 BCSC 1712 (CanLII). www.canlii.org/en/bc/bcsc/doc/2005/2005bcsc1712/2005b_csc1712.html.

JOE, N., BAKKER, K. y HARRIS, L. (2017). *Perspectives on the BC Water Sustainability Act: First Nations Respond to Water Governance Reform in British Columbia*. Vancouver, BC: Program on Water Governance. www.watergovernance.ca.

JOLLYMORE, A., MCFARLANE, K. y HARRIS, L. (2016). *Whose Input Counts? Quantitative Analysis of Public Consultation and Policy Outcomes*. Vancouver, BC: Program on Water Governance. https://watergovernance.ca/wp-content/uploads/2016/02/Policybrief_Whose-input-counts.pdf.

KELM, M.-E. (1997). *Colonizing Bodies: Aboriginal Health and Healing in British Columbia 1900-1950*. Vancouver, BC: UBC Press. Kunst'aa Guu-Kunst'aayah Reconciliation Protocol (2009). www.haidanation.ca/wpcontent/uploads/2017/03/Kunstaa-guu_Kunstaayah_Agreement.pdf

LAIDLAW, D. y PASSELAC-ROSS, M. (2010). Water rights and water stewardship: What about Aboriginal peoples? *Law Now*, 35(1), 1-12.

LUK, S. (2013). Not so many hats: The crown's fiduciary obligations to Aboriginal communities since Guerin. *Saskatchewan Law Review*, 76, 1-49.

MACKLEM, P. y SANDERSON, D. (2016). *From Recognition to Reconciliation: Essays on the Constitutional Entrenchment of Aboriginal and Treaty Rights*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

MANDELL PINDER. (2014). *Tsilhqot'in Nation vs. British Columbia* 2014 SCC 44 Case Summary. www.mandellpinder.com/tsilhqotin-nation-v-british-columbia-2014-scc-44-case-summary/.

MASCARENHAS, M. (2007). Where the waters divide: First Nations, tainted water and environmental justice in Canada. *Local Environment*, 12(6), 565-577.

MATSUI, K. (2005). «White man has no right to take any of it»: Secwepemc water-rights struggles in British Columbia. *Wicazo Sa Review*, 20(2), 75-101.

MATSUI, K. (2009). *Native Peoples and Water Rights: Irrigation, Dams, and the Law in Western Canada*. Vol. 55. Montreal, QB and Kingston, ON: McGill-Queen's University Press.

McLAREN, M. (2016). Water systems at risk. *Globe and Mail*. martes, 30 de octubre. www.theglobeandmail.com/news/national/indigenous-water/article31589755/.

MILLER, J. (2000). *Skyscrapers Hide the Heavens: A History of Indian-White Relations in Canada*. Toronto, ON: University of Toronto Press.

MINISTRY OF ENVIRONMENT (MOE). (1997a). *First Nations Water Rights in British Columbia: a Historical Summary of the Rights of the Lower Similkameen First Nation*. Victoria, BC: Water Management Branch.

MOE. (1997b). *First Nations Water Rights in British Columbia: a Historical Summary of the Rights of the Okanagan Nation*. Victoria, BC: Water Management Branch.

MOE. (2013). *A Water Sustainability Act for BC: Legislative Proposal*. Victoria, BC: Water Management Branch.

MURDOCCA, C. (2010). «There is something in that water»: Race, nationalism, and legal violence. *Law & Social Inquiry*, 35(2), 369-402.

NEEGAN BURNSIDE LTD. (2011). *National Assessment of First Nations Water and Wastewater Systems-Ontario Regional Roll-Up Report*. www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAMINTER-HQ/STAGING/texte-text/enr_wtr_nawws_ruront_ruront_1314635179042_eng.pdf.

PHARE, M. A. (2009). *Denying the Source: The Crisis of First Nations Water Rights*. Victoria, BC: Rocky Mountain Books.

RATCLIFF & COMPANY, LLP ON BEHALF OF COLDWATER INDIAN BAND. (2010, 4 de mayo). Water act modernization. Submission letter to the BC Ministry of Environment, Water Stewardship Division. Inédito. <https://engage.gov.bc.ca/watersustainabilityact/files/2013/10/Coldwater-Indian-Band2.pdf>.

RICHARD, G. (1999). When the ditch runs dry: Okanagan natives, water rights, and the tragedy of no commons. *British Columbia Historical News*, 32(2), 10.

SAM, M. (2013a). Indigenous water rights: From the local to the global reality. En E. Simmons (Ed.), *Indigenous Earth: Praxis and Transformation*. Penticton, BC: Theytus Books.

SAM, M. (2013b). *Oral narratives, customary laws and Indigenous water rights in Canada*, Tesis doctoral. University of British Columbia Okanagan.

SCHLOSBERG, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford: Oxford University Press.

SHURTS, J. (2000). *Indian Reserved Water Rights: The Winters Doctrine in its Social and Legal Context, 1880s-1930s*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.

SHUSWAP NATION TRIBAL COUNCIL. (2013, 15 de noviembre). Legislative proposal for a new water sustainability act. Submission letter to the BC Ministry of Environment, Water Protection and Sustainability Branch. Inédito. <https://engage.gov.bc.ca/watersustainabilityact/files/2013/11/Shuswap-Nation-TribalCouncil.pdf>.

SIMMS, B. R. (2014). *All of the water that is in our reserves and that is in our territory is ours: Colonial and Indigenous water governance in unceded Indigenous territories in British Columbia*, Tesis de maestría. University of British Columbia. <http://circle.ubc.ca/handle/2429/51475>.

SIMMS, R., HARRIS, L., JOE, N. y BAKKER, K. (2016). Navigating the tensions in collaborative watershed governance: Water governance and indigenous communities in British Columbia, Canada. *Geoforum*, 73, 6-16.

THOM, B. (2009). The paradox of boundaries in Coast Salish territories. *Cultural Geographies*, 16(2), 179-205.

TSILHQOT'IN NATION vs. BRITISH COLUMBIA, 2014 SCC 44, [2014] 2 s.c.r. 256. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/14246/index.do>.

TURPEL, M. E. (1991). Aboriginal peoples and the Canadian Charter of Rights and Freedoms: Contradictions and challenges. *Canadian Women's Studies*, 10(2) y (3), 149-157.

UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (2005, 14 de julio). Standard-setting legal commentary on the concept of free, prior and informed consent. www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf.

UNION OF BRITISH COLUMBIA INDIAN CHIEFS. (2011, 9 de marzo). Water act modernization. Submission letter to the BC Ministry of Environment, Water Stewardship Division. No publicado. <https://engage.gov.bc.ca/watersustainabilityact/files/2013/10/Union-ofBC-IndianChiefs1.pdf>.

VON DER PORTEN, S. (2012). Canadian indigenous governance literature: A review. *Nga Pae o te Maramatanga*, 8(1), 1.

VON DER PORTEN, S. y DE LOË, R. C. (2013a). Collaborative approaches to governance for water and Indigenous peoples: A case study from British Columbia. *Geoforum*, 50, 149-160.

VON DER PORTEN, S. y DE LOË, R. C. (2013b). Water governance and Indigenous governance: Towards a synthesis. *Indigenous Policy Journal*, 23(4), 1-12.

WALKEM, A. (2004). *Indigenous Peoples Water Rights: Challenges and Opportunities in an Era of Increased North American Integration*. Victoria, BC: University of Victoria Centre for Global Studies. *Winters vs. United States*, 1908. 207 u. s. 564.

CAPÍTULO 11

¿JUSTICIA SANITARIA?

Las múltiples dimensiones de las desigualdades en el saneamiento urbano

MARIA RUSCA, CECILIA ALDA-VIDAL Y MICHELLE KOOY

11.1. Introducción

El lanzamiento de la Década del Agua Potable y el Saneamiento (1980-1990) marcó el primer intento de ubicar el saneamiento urbano dentro de las agendas de desarrollo de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales. Desde entonces, la inclusión del saneamiento dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las campañas mundiales como el Año de Saneamiento de las Naciones Unidas (2008), la Campaña de Fin de la Defecación Abierta y el Día Mundial del Aseo han institucionalizado el saneamiento como uno de los principales objetivos de desarrollo hasta 2030 y más allá. Sin embargo, los resultados de muchas de estas iniciativas de desarrollo de saneamiento han sido decepcionantes. Las estadísticas regionales muestran resultados alarmantes para el África subsahariana, donde el crecimiento de la población urbana ha superado los avances en la cobertura de saneamiento desde la década de 1990; 14 de los 46 países disminuyeron la cobertura de saneamiento (UNICEF/OMS, 2015, p. 17). Los ODM no pudieron eliminar las desigualdades en el acceso al saneamiento entre los habitantes urbanos ricos y pobres en la mayoría de los países (UNICEF/OMS, 2015).

Por más lamentable que sea, los ODM se han centrado solo en los resultados distributivos (acceso a la infraestructura), pasando por alto otras dimensiones de la desigualdad en el saneamiento. El no abordar estas dimensiones dificulta las intervenciones de desarrollo que apuntan a reducir estas desigualdades: los flujos subsuperficiales de aguas residuales no tratadas contaminan

las fuentes de aguas subterráneas poco profundas de los asentamientos pobres urbanos, desplazan los riesgos de salud a los más pobres y reducen las oportunidades de desarrollo para los niños y adultos que ya tienen a su disposición servicios de saneamiento «mejorados» (Graham y Polizzotto, 2013). La construcción de infraestructura de saneamiento *in situ* y un mejor acceso a las letrinas sin la provisión de servicios de eliminación de lodos o vaciados compromete los beneficios de salud a largo plazo de ese saneamiento «mejorado» (Jenkins *et al.*, 2015; Tsinda *et al.*, 2013). Finalmente, las dimensiones del acceso deben incluir la consideración de seguridad y comodidad, además cualquier necesidad particular de los residentes pobres urbanos que están marginados por edad, discapacidades, género u otras relaciones sociales, para que puedan usar la infraestructura provista (Hulland *et al.*, 2015; Wilbur y Jones, 2014). Ignorar estas dimensiones de desigualdades sociales y ambientales puede revertir cualquier ganancia positiva en términos de una mayor distribución de la infraestructura.

En este capítulo desarrollamos el concepto de justicia sanitaria para capturar estas dimensiones de las desigualdades y sus relaciones, que a menudo se pasan por alto en los debates sobre objetivos de desarrollo para el saneamiento. En la Sección 2 revisamos, brevemente, los análisis de las desigualdades en relación con el saneamiento ya presente en la literatura sobre justicia ecológica, específicamente, sobre la ecología política urbana y la justicia ambiental. Partimos de esta literatura para definir tres dimensiones de la justicia sanitaria: la justicia distributiva, procesal y de reconocimiento. En la Sección 3, de este capítulo, aplicamos la dimensión de *justicia distributiva* para ir más allá del análisis habitual de las desigualdades en la cobertura de infraestructura. Al examinar el modelo de infraestructura dominante, utilizado para aumentar el acceso de los residentes urbanos de bajos ingresos, identificamos dimensiones adicionales de las desigualdades de distribución relacionadas con los servicios de saneamiento necesarios para los sistemas de infraestructura de saneamiento *in situ*. En la Sección 4, aplicamos la dimensión de *justicia procesal* para examinar la imparcialidad institucional y la inclusión en la toma de decisiones: quién establece los objetivos de desarrollo del saneamiento y con quiénes deben alcanzarse los resultados del saneamiento. Rastreando las decisiones tomadas a través de una reforma de la política de saneamiento global, observamos quiénes están incluidos en la definición de lo que es saneamiento «adecuado» o «mejorado». En la Sección 5, aplicamos la dimensión de *justicia de reconocimiento* para identificar los factores sociales y relacionales que influyen en la exposición desproporcionada de los individuos al daño ambiental. Ver el saneamiento como dignidad

requiere el reconocimiento de las categorías sociales de género, edad, discapacidad y sexualidad, a medida que dan forma a las necesidades de saneamiento particulares y como reflejo de la estigmatización que subestima a algunas personas y lugares.

A través de estas tres dimensiones de la justicia, aplicamos el concepto para examinar cómo se abordan las desigualdades en el saneamiento, o no, a través de los enfoques de desarrollo actuales y las políticas que configuran las intervenciones de saneamiento en las ciudades del África subsahariana. Analizamos, específicamente, las intervenciones de saneamiento en asentamientos de bajos ingresos, del distrito de Kawempe, en Kampala, Uganda. Este material se ha extraído de entrevistas semiestructuradas con el gobierno local, residentes, donantes y ONG internacionales y locales en 2011. El material de la entrevista se complementa con un análisis documental de los informes de proyectos y documentos de políticas del Banco Mundial y otras agencias de desarrollo, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, involucradas en el sector hídrico y del saneamiento global y local.

11.2. Marcos de justicia ecológica y saneamiento

La ecología política urbana (EPU) es un cuerpo de estudios vagamente definido que se ocupa de los procesos sociales y las relaciones que dan forma a la producción de problemas ambientales, que se experimentan de manera desigual. Como tal, la EPU se ocupa de la distribución tanto de los recursos ambientales como de sus riesgos ambientales, poniendo en primer plano el análisis de las relaciones sociales que dan forma a las desigualdades ambientales (Cook y Swyngendouw, 2012; Heynen *et al.*, 2006; Swyngedouw, 2004). En la EPU, la naturaleza y la sociedad son reconocidas como coproducidas, lo que significa que los problemas ambientales no se pueden entender independientemente de los procesos sociales, y viceversa. Esto sirve para pensar en las aguas residuales urbanas, al destacar el papel de las relaciones sociales y los procesos que producen los flujos contaminados. La EPU también nos proporciona una comprensión más compleja de la justicia distributiva: la producción de los riesgos ambientales puede no ser espacialmente contiguas a sus impactos ambientales, ya que estos se distribuyen de manera desigual dentro de las zonas urbanas, periurbanas o rurales.

El uso de la justicia ambiental (JA), como marco para comprender los procesos de urbanización desigual en las ciudades del África subsahariana,

es menos común que en la EPU o en la literatura sobre justicia hídrica, que analiza las desigualdades y la injusticia en relación con la distribución del agua. La mayoría de las subvenciones en JA, que incluyen saneamiento, se ha centrado en los casos de exclusión social en el tratamiento de aguas residuales y el manejo de residuos sólidos en los EE. UU., la implantación de estos servicios y la distribución racializada de los costos y beneficios desiguales (Bullard, 1983; Bullard *et al.*, 2008; Perreault *et al.*, 2012). Sin embargo, la literatura sobre justicia ambiental hace más que la EPU para explorar los patrones que producen la desigualdad ambiental socioespacial (Cook y Swyngendouw, 2012): amplía el análisis de la (in)justicia para abordar el papel del género, la raza, la edad y la sexualidad, junto con la categoría que determina la distribución desigual de los costos y beneficios del medio ambiente y su degradación (Buckingham y Kulcur, 2009; Schlosberg, 2013; Schweitzer y Stephenson, 2007; Urkidi y Walter, 2011). Además, los académicos de la JA han argumentado convincentemente contra las definiciones reduccionistas de justicia que se solo se involucran con los problemas de distribución. Su concepción multidimensional de la justicia ambiental implica, primero, los procesos que subyacen a la distribución desigual (Schlosberg, 2007; Urkidi y Walter, 2011). Esta dimensión de justicia, conocida como justicia procesal, coloca la participación significativa de equidad, de inclusión en la toma de decisiones y de acceso a la información, en el centro de la justicia ambiental (Holifield, 2012; Holifield *et al.*, 2009; Walker, 2009). Además, la JA ha intentado incluir aspectos emocionales en su concepto de justicia, argumentando la necesidad de reconocer los derechos individuales y las identidades colectivas, y sus necesidades particulares (Urkidi y Walter, 2011; Walker 2009). Desde esta perspectiva, en lugar de centrarse en eliminar las desigualdades, la búsqueda de justicia debe tomar como punto de partida la «prevención de la “humillación” o la “falta de respeto”» como punto de partida (Honneth, 2004, p. 351). Por último, explorar la relación entre el lugar y el estigma en el que se entrelaza el mal reconocimiento de las personas y la localidad (Walker, 2009), ofrece importantes perspectivas sobre la ciudad con saneamiento o sin saneamiento.

Colectivamente, los marcos de JA y EPU nos llaman a prestar atención a la producción y distribución de las aguas residuales y a mirar más allá de las desigualdades de distribución. Sin embargo, los marcos analíticos actuales se basan, en gran medida, en los contextos de EE. UU. (JA), o enfocan las cuestiones de desigualdad en la infraestructura urbana (EPU). La mayoría de las investigaciones sobre las dimensiones de la justicia sanitaria se refieren a la presencia o ausencia de infraestructura. En particular, los estudios de la EPU muestran cómo la infraestructura de saneamiento refuerza

las conexiones y fragmentaciones de los grupos sociales y los espacios donde viven (Iossifova, 2015; Morales, 2015; Morales *et al.*, 2014). Si bien las subvenciones por JA ha ampliado la gama de temas de justicia social para incluir el clima y la justicia alimentaria, el transporte, el acceso al campo y los espacios verdes, el uso de la tierra, la calidad del agua y la disponibilidad (Schlosberg, 2013), la justicia sanitaria no se ha explorado en un contexto donde los sistemas de agua sin alcantarillado sean la norma y la mayoría de los habitantes de bajos ingresos tienen acceso a letrinas, o deben usar otros métodos informales de evacuación, como los «retretes voladores» (wsp, 2013). Además, a diferencia de los sistemas de alcantarillado, la infraestructura *in situ* (letrinas de pozo y fosas sépticas) requiere servicios adicionales para garantizar la eliminación segura de los lodos fecales. Entonces, ¿cómo entender las desigualdades en el saneamiento en el contexto de las ciudades del África subsahariana, que se urbanizan rápidamente, caracterizadas por modalidades de servicio heterogéneas y desigualdades socioeconómicas extremas? Para abordar esta brecha dentro de la subvención de la justicia ecológica, aplicaremos herramientas analíticas de EPU y JA para desarrollar un concepto de justicia de saneamiento. Exploramos las dimensiones de la justicia, específicamente, en relación con el acceso al saneamiento en ciudades del África subsahariana.

11.3. Justicia distributiva: más allá del acceso desigual a la infraestructura y servicios de saneamiento

11.3.1. *Cambio de paradigmas del servicio público centralizado a servicios privados descentralizados*

Hasta la década de los noventa, las intervenciones de desarrollo en saneamiento urbano en el hemisferio sur se centraron en la construcción y operación de sistemas en red centralizados a gran escala, con base en la oferta (Allen *et al.*, 2006). Este enfoque se reflejó en el Decenio Internacional del Agua Potable y el Saneamiento (1981-1990) que brindó intervenciones de *hardware* a través de la expansión planificada de sistemas centralizados de capital intensivo. Sin embargo, al final de esta Década, el informe del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés) sugería que los sistemas a gran escala solo habían beneficiado a las áreas de ingresos medios y altos. Más tarde, en 1997, la estrategia de saneamiento del Banco Mundial identificó otros dos inconvenientes del enfoque

centralizado, basados en la oferta y la racionalidad: baja eficiencia en costos (altos costos de inversión contra bajo número de personas atendidas) y bajas tasas de recuperación de costos que evitan la expansión de los servicios básicos de alcantarillado (Wright, 1997). El informe del ECOSOC ya había establecido las premisas para una nueva estrategia basada en tecnologías descentralizadas de bajo costo para servicios de saneamiento en áreas de bajos ingresos (ECOSOC, 1990). La Declaración de Delhi, adoptada por 115 países en 1990, formalizó el cambio en los enfoques de desarrollo del saneamiento, identificando tecnologías de saneamiento descentralizadas de bajo costo como una solución más realista para las áreas de bajos ingresos.

La estrategia de saneamiento promovida por el Banco Mundial y otros segmentos del establecimiento de desarrollo posterior a 1990 se centró en la participación de los usuarios en la planificación e implementación de servicios, la promoción de múltiples proveedores y el desarrollo de un sector privado a pequeña escala. Esta estrategia implicó un cambio de macro a micro proyectos (de sistemas de saneamiento centralizados a descentralizados) y requirió que las ONG jugaran un papel importante. La racionalidad de la «disolución» de los proyectos de saneamiento en componentes de menor tamaño se basó en el potencial de atraer a más contratistas del sector privado y, por lo tanto, más competencia y precios más bajos. En palabras del Banco Mundial, igualar el nivel de servicio con la disposición a pagar lograría una «cobertura óptima con eficiencia económica» (Wright, 1997, p. 7). Sin embargo, lograr la disposición a pagar, por parte de los residentes urbanos pobres —que necesitaban acceso a servicios de saneamiento—, requirió, también, un enfoque en el usuario: «[un] enfoque basado en la demanda requiere que las agencias implementadoras descubran qué quieren los usuarios potenciales y qué recursos tienen para financiarlos y administrar los sistemas instalados, y para diseñar los mecanismos de financiamiento de sistemas y estructuras de apoyo que mejor se adapten a sus necesidades» (Ibíd.).

11.3.2. *Desigualdades en la justicia distributiva*

Como varios estudiosos han señalado, para la mayoría de las ciudades en el hemisferio sur, el acceso desigual al saneamiento no es un fenómeno nuevo, ya que existe desde los períodos coloniales (Kooy y Bakker, 2008; Letema *et al.*, 2014; McFarlane, 2008; Nilsson, 2006). El saneamiento descentralizado *in situ* se posicionó como un remedio alcanzable para esta desigualdad, asegurando servicios «adecuados» para todos. Los ODM desa-

rollaron una serie de criterios para lo que constituía un saneamiento adecuado *in situ* y estos se llevaron a cabo mediante iniciativas de desarrollo.

Sin embargo, el panorama en el saneamiento que caracteriza a la mayoría de las ciudades del África subsahariana no solo es decepcionante, en términos de distribución de infraestructura centralizada/descentralizada, sino también en la distribución de servicios asociados a esas infraestructuras. A diferencia de los sistemas centralizados con base en el agua, en los que la evacuación, el transporte y el tratamiento de lodos están bajo la responsabilidad del proveedor del servicio, estas responsabilidades se transfieren al usuario final de los sistemas de saneamiento *in situ*. De este modo, el usuario se hace responsable de la construcción y el mantenimiento, incluida la disposición para vaciar los sistemas *in situ*. Esto resulta problemático porque significa que solo aquellos usuarios finales, que pueden asumir estas responsabilidades, tienen acceso a estos sistemas. También alienta a que los residentes urbanos de bajos ingresos opten por soluciones de infraestructura más baratas y menos seguras para el medio ambiente (pozos de remojo frente a fosas sépticas) y el mantenimiento (remoción de lodos de tanques sépticos, vaciado de letrinas de pozo sin revestimiento). Según lo revisado por Jenkins *et al.* (2015), en Dar es Salaam, la mayoría de los residentes no pueden acceder a servicios seguros de vaciado de pozos debido a los precios inaccesibles o servicios no disponibles. En consecuencia, las letrinas de pozo rara vez se vacían y, cuando lo hacen, el equipo o los procedimientos de seguridad de la salud se siguen de manera incorrecta (Tsinda *et al.*, 2013).

Las desigualdades en la infraestructura de saneamiento y los servicios requeridos significan una exposición altamente desigual a los riesgos ambientales. El mal funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento *in situ* aumentan la exposición a la contaminación fecal del suministro de agua subterránea y/o de tuberías y, por lo tanto, aumenta el riesgo de contraer enfermedades diarreicas (Ashbolt, 2004; Bain *et al.*, 2014; Sarpong *et al.*, 2016). Un estudio de saneamiento, en Kigali, identificó el servicio de saneamiento más común (letrinas tradicionales) como uno de los mayores riesgos para la salud pública (Tsinda *et al.*, 2013). Estos impactos negativos para la salud se ven agravados por el hecho de que el acceso inadecuado al saneamiento suele ir acompañado de un acceso deficiente al agua potable.

11.3.3. *Justicia sanitaria en Kampala: cobertura y servicios desiguales*

El cambio global hacia el saneamiento descentralizado *in situ* tuvo un impacto directo en el sector de saneamiento de Uganda. Si bien la infraestructura de saneamiento en las ciudades ugandesas siempre ha estado fragmentada, la abierta intención del Gobierno era proporcionar servicios centralizados de gestión pública en la ciudad capital (Letema *et al.*, 2014). En 1972, cuando se estableció la empresa nacional de agua en Uganda, se le nombró Corporación Nacional de Aguas y Alcantarillado. El nombre reflejó la ambición de que, algún día, esta organización paraestatal brindaría servicios de aguas residuales a todo el país. Sin embargo, en 1997, la responsabilidad por la provisión de servicios de saneamiento fue transferida del Estado a sus ciudadanos. El saneamiento se convirtió en una responsabilidad del hogar, mientras que el Gobierno era responsable de facilitarlo al sector privado. Este cambio hacia la infraestructura de saneamiento de «desagregación», en Kampala, se institucionalizó para la capital con el Marco Estratégico para la Reforma (MER) de 1997. El marco estratégico requería reducir el personal del Consejo de Kampala y liberalizar la prestación de servicios básicos (Banco Mundial, 2007). La posterior Declaración de Kampala sobre Saneamiento (1997, Preámbulo) preveía, ese mismo año, un futuro en el que «la prestación de servicios se vería reforzada por una mayor participación de los sectores intermedios sociales y privados (las ONG)».

El distrito de Kawempe, uno de los asentamientos informales de más rápido crecimiento en Kampala, proporciona un claro ejemplo de la realidad del saneamiento resultante del MER y su Declaración sobre el Saneamiento. Las encuestas en el distrito revelan niveles muy bajos de cobertura de saneamiento: entre el 64 % y el 75 % de los aproximadamente 260 000 habitantes no tiene acceso a un saneamiento adecuado (Isunju *et al.*, 2013; Katukizaa *et al.*, 2010; Kiyimba, 2006; SSWARS, 2013; UBOS, 2005), y la mayoría de los residentes dependen de instalaciones compartidas (CIDI y WaterAid, 2008). Estos bajos niveles de cobertura persisten a pesar de los programas en curso de muchas ONG que trabajan en este distrito para aumentar la cobertura de la infraestructura de saneamiento y mejorar las condiciones ambientales. El enfoque utilizado en estos programas por el Plan International, WaterAid, CIDI, SSWARS y otros, implica equiparar las infraestructuras con la disposición a pagar, al centrarse en soluciones *in situ* más económicas o de bajo costo, como las letrinas VIP (*ventilated improved pit*, 'letrinas de pozos mejoradas y ventiladas') o los inodoros ecosan (de saneamiento ecológico). El núcleo de este enfoque es crear una cadena de suministro para satisfacer la demanda

(supuesta) una vez que se crea. Esto implica capacitar a los miembros de la comunidad para construir «diferentes opciones de saneamiento disponibles que sean adecuadas para sus bolsillos» (CIDI y WaterAid, 2009, p. 5). Por lo tanto, la distribución del *hardware* del saneamiento está delegada a un sector privado comunitario: «al hacer el mercadeo del saneamiento encontramos personas que están dispuestas a construir un inodoro, administrarlo perfectamente y asegurarse de que esté limpio para aquellas personas que no tienen acceso».¹

Sin embargo, esta estrategia constituye un motivo de preocupación sobre la asequibilidad para el usuario final, que puede ser incapaz de sostener los costos de construcción y mantenimiento y puede optar por soluciones de muy bajo costo, como letrinas de pozo no mejoradas. Además, la cobertura no implica necesariamente el acceso. El alto número de usuarios de instalaciones compartidas, y el elevado costo y la disponibilidad limitada de los servicios de vaciado de pozos representan un desafío importante para operar de manera segura este «adecuado» servicio de saneamiento. Para el cliente, el precio final del servicio de vaciado de pozos depende de la distancia y el volumen que se debe descargar. Por consiguiente, a los habitantes de las zonas periféricas se les está cobrando un precio más alto por el servicio. El operador público proporciona el servicio a un costo menor, pero «muchas personas los solicitan. Como son cinco y la población es muy grande, usted encuentra que pone su solicitud y demora un mes».² Además de la limitada disponibilidad, los proveedores de servicios municipales también se consideran menos receptivos: «cada vez que va allí le dirá “no hay combustible, no lo hemos presupuestado ... [o] hay combustible, pero el camión está malogrado”: no tienen capacidad de respuesta».³ Como consecuencia, muchas de las instalaciones de saneamiento se llenan rápidamente o son demasiado insalubres para su uso, por lo que los residentes recurren a la defecación al aire libre o al uso de bolsas de plástico —los llamados «retretes voladores»—, que se tiran al drenaje abierto ... Estas prácticas como último recurso se reportan como comunes en todas las parroquias del distrito de Kawempe (CIDI y Water Aid, 2010; Katukiza *et al.*, 2010; SSWARS, 2013).

Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que los enfoques de saneamiento *in situ*, que tienen una infraestructura limitada, con servicios prestados a

1. Cooperación Técnica Alemana (GIZ), coordinador de Urban WASH, Kampala, mayo de 2011.
2. Community Integrated Development Initiatives, coordinador de Citizens Actions for Water and Sanitation, Kampala, abril de 2011.
3. *Ibidem*.

los clientes, en un modelo basado en la demanda y orientado comercialmente, son en muchos contextos injustos en su distribución. Primero, estos enfoques limitan la distribución de la infraestructura *in situ* para aquellos que pueden pagarla. En segundo lugar, debido a que no representan adecuadamente la distribución del acceso asequible a los servicios necesarios de vaciado y eliminación, los efectos ambientales negativos se concentran en los asentamientos más pobres, creando una distribución desigual de resultados de desarrollo más amplios en relación con los impactos en la salud ambiental y, posteriormente, la reducción de la pobreza, la educación y el acceso al empleo.

11.4 . Justicia procesal: el uso de enfoques participativos

11.4.1. *El uso de la participación*

Como se ha revisado en la sección anterior, el cambio en la década los noventa, en el sector de saneamiento, ha implicado transferir la responsabilidad de las decisiones de los servicios de saneamiento y financiamiento del Estado a los hogares. Este cambio se ha alineado cómodamente con el de los movimientos de desarrollo participativo de base y los enfoques participativos impulsados por la demanda. Como se ha observado, para el sector del agua, individualizar y comercializar las intervenciones de saneamiento ha funcionado, en forma paralela, y no en contra, del uso de una amplia gama de opciones posicionadas como enfoques de desarrollo participativo (Bakker, 2007; Harris *et al.*, 2013). Según Mosse (2006, p. 696), no es sorprendente que estos dos enfoques ideológicos, claramente diferentes, se hayan confundido en las intervenciones del desarrollo contemporáneo, y señala que la «reversión neoliberal del Estado del siglo XXI» se basa en el «“resurgimiento” de la gestión comunitaria», diseñado, principalmente, para mejorar la eficiencia económica.

Por lo tanto, la literatura política presenta enfoques participativos e infraestructura de saneamiento *in situ* como una combinación efectiva para garantizar servicios a favor de los pobres y orientados a la demanda (es decir, individualizados) (wsp, 2013). De manera similar, se dice que los enfoques participativos en el diseño y la prestación de servicios de saneamiento garantizan una selección de infraestructura informada y desarrollan servicios de saneamiento urbano mejorados, sostenibles y basados en la demanda (Lüthi *et al.*, 2011). Además de este uso de la participación para la individualización y la comercialización, el movimiento hacia enfoques participativos

también se enmarca en la democratización de los servicios de saneamiento y el alejamiento de las soluciones tecnocráticas de arriba hacia abajo. «Participación», en esta definición, se considera una autogestión ascendente impulsada por la comunidad, que tiene el potencial de asegurar el control local sobre los servicios básicos y reconocer y perseguir la voluntad colectiva (Mitlin, 2008).

En respuesta a este cambio sectorial, los enfoques participativos impulsados por la demanda dentro del sector de saneamiento han proliferado, aunque muchos ya existían en los años ochenta. Tales enfoques incluyen el saneamiento ambiental centrado en el hogar (SACH), el saneamiento ambiental urbano dirigido por la comunidad (SAUDC), el saneamiento total dirigido por la comunidad (STDC), los clubes de salud comunitaria (CSC) y la evaluación participativa de higiene y saneamiento (EPHS). Si bien estos enfoques tienen sus diferencias, comparten un enfoque en estimular la demanda, donde (presumiblemente) aún no existe, al cambiar el comportamiento del saneamiento del hogar. A menudo dependen de la presión de los compañeros y de las estrategias de «nombrar y avergonzar» para forzar el cambio de comportamiento deseado de los residentes. Una vez que se ha generado la demanda de saneamiento, las intervenciones participativas basadas en la demanda apuntan a garantizar la disponibilidad de una amplia gama de productos de saneamiento para satisfacer las diferentes necesidades de saneamiento de los diferentes habitantes urbanos (WSP, 2013). Para este propósito, estos enfoques se combinan con la promoción de las infraestructuras de saneamiento «pro pobres» *in situ* (Paterson *et al.*, 2007).

Sin embargo, como se ha señalado para el sector del agua, el movimiento hacia enfoques participativos también puede interpretarse como un compromiso estatal decreciente en la prestación de servicios a las áreas urbanas pobres. La devolución de las responsabilidades de provisión de saneamiento del Estado a cada uno de los hogares se enmarca en torno al concepto más atractivo de los enfoques participativos (Mitlin y Thomson, 1995). Esta perspectiva más crítica plantea interrogantes sobre los roles y las responsabilidades del Estado, las comunidades, los hogares y el sector privado en la provisión de infraestructuras de saneamiento, el grado en que las comunidades y los hogares deben «participar», la sostenibilidad financiera y, en general, las perspectivas de los residentes sobre el saneamiento, sus necesidades y prioridades más allá de las instalaciones *in situ*. También nos pide que reconozcamos los límites que se colocan en una definición de participación utilizada para lograr tal cambio. Según lo señalado por Joshi *et al.* (2016), a los residentes no se les pregunta si desean participar en dichos programas, ni se les pide que participen

en la definición de lo que necesitan, en términos de saneamiento «adecuado», ya que el rango de opciones está preseleccionado, y las posibilidades de su participación como consumidores está prediseñada.

11.4.2. *Participando como consumidores*

La estrategia de saneamiento del Banco Mundial (Banco Mundial, 1992) describe el enfoque tradicional impulsado por la oferta como «uno en el que los planificadores e ingenieros evalúan las necesidades de los pobres y luego deciden qué tipo de servicio se prestará» (Wright, 1997, p. 1). Aquí, el enfoque tradicional impulsado por la oferta se enmarca en una toma de decisiones que excluye a los ciudadanos pobres. Esta falta de justicia procesal debía resolverse mediante el cambio a una infraestructura de saneamiento descentralizada, donde los pobres pueden decidir qué opción quieren. Por supuesto, en este enfoque, los residentes se incluyen en el proceso como clientes y no como ciudadanos, ya que sus decisiones sobre lo que quieren se basan en la asequibilidad de las diferentes opciones. Por lo tanto, la participación en la toma de decisiones está directamente vinculada a la comercialización de servicios de saneamiento. En el centro del nuevo enfoque marcado por la Declaración de Delhi está la idea de que,

[...] el progreso y el éxito continuo dependen más de la respuesta a la demanda de los consumidores. Los diseñadores y gerentes de un programa deben entender que están vendiendo un producto, no proveyendo un servicio. Donde exista una demanda suficiente, las instalaciones y servicios ofrecidos deben adaptarse a esa demanda; donde la demanda no sea fuerte, debe ser estimulada. (Banco Mundial, 1992, p. 7)

Esto se hace explícito en la reflexión *a posteriori* del Banco Mundial sobre la Década de Agua y Saneamiento (1980-1990) en la que propone un enfoque «orientado al consumidor» que ve a los usuarios como clientes y los servicios de saneamiento como productos: «una letrina es un producto con el cual se busca persuadir a las personas para que la adquieran» (Banco Mundial, 1992, p. 43).

11.4.3. *Participación y justicia en Kampala*

Entre las estrategias y políticas adoptadas en la década los noventa en Uganda, la participación en la prestación de servicios de saneamiento se equiparó con

la autoayuda o la prestación de servicios individuales, en lugar de movilizarse como un instrumento para el empoderamiento. Los principios basados en el mercado, que son fundamentales para las técnicas de mercadeo social, y el apoyo al sector privado para proporcionar instalaciones y servicios de saneamiento, completaron esta definición de participación orientada al consumidor.

Siguiendo este enfoque dictado por el Banco y el Gobierno de Uganda, las ONG en Kawempe se han centrado en crear demandas a través de la comercialización del saneamiento. Como declaró un representante de una ONG local, «hacemos marketing de saneamiento para promover la propiedad y las responsabilidades y lo comercializamos como un bien social». ⁴ Se presume que la participación de personas en la construcción y mantenimiento de su propia infraestructura de saneamiento garantiza la sostenibilidad de la intervención del proyecto. Nuevamente, como dice un miembro del personal de una ONG local, las instalaciones se destruyen porque «la gente no las posee y no hay sentido de sostenibilidad». Por otra parte, «cuando usted es dueño de su propia instalación, no puede dejar que se arruine [...] Si usted es dueño del inodoro, significa que puede cuidarlo: ya que ha invertido dinero, no puede dejar que se destruya». Esta opinión hace eco de las racionalidades de la política de saneamiento global, donde los subsidios financieros son perjudiciales para la sostenibilidad de las intervenciones de saneamiento y deben ser eliminados: «En el ámbito familiar no creo que los subsidios funcionen; debe dejarse a la responsabilidad individual». ⁵ Estas declaraciones pasan por alto el hecho de que la minoría de residentes de la clase alta, conectada a lo que suele ser un sistema de alcantarillado centralizado muy pequeño en el centro urbano, ha obtenido su infraestructura totalmente subsidiada.

La generación de demanda en Kawempe se persigue agresivamente mediante la participación de los propietarios: son dueños de la tierra y generan ingresos por el alquiler, y se les considera responsables de proporcionar un servicio de saneamiento. La demanda se estimula resaltando el valor monetario de proporcionar una instalación a sus inquilinos: «Esto debe ir en relación con el dinero. Mientras haya dinero, así es como los estamos activando. Al ir a un baño se aumenta el *statu quo* de su propiedad. Lo que significa más ingresos, puesto que puede aumentar el alquiler de sus inquilinos». ⁶ Sin embargo, si bien las inversiones de los propietarios en instalaciones de

4. Community Integrated Development Initiatives, coordinador de Citizens Actions for Water and Sanitation, abril de 2011.

5. Ibídem.

6. Ibídem.

saneamiento en sus propiedades mejoran sus ingresos y atienden las necesidades de aquellos residentes que pueden pagar estos alquileres con un mayor precio, esta estrategia para mejorar el acceso al saneamiento va en detrimento de los más vulnerables. Es probable que los precios de alquiler más altos presionen a los más pobres de estas unidades y los empujen a tierras más indeseables, en condiciones más marginales. Además, aunque la provisión de un inodoro, por parte del propietario, reduzca la defecación al aire libre y el riesgo para la salud, solo se aborda un paso particular (el recojo) en la cadena de saneamiento. Como se señaló en la Sección 11.3, la construcción de letrinas no garantiza el tratamiento adecuado del transporte de aguas residuales y, como tal, puede que no se conduzca a mejores condiciones ambientales. Los desechos negros y grises todavía pueden ser descargados en sistemas de ríos abiertos y aguas subterráneas poco profundas que se utilizan para beber. Los llamados a los propietarios, basados en los beneficios financieros de la instalación de la infraestructura de baños, no necesariamente los motivan a pagar los servicios de saneamiento requeridos (transporte y tratamiento), ya que no hay una recompensa financiera directa.

Concluimos que la justicia procesal, por lo general, no se logra, a pesar de la retórica de los enfoques participativos. Consideramos que el desarrollo actual del saneamiento y la promoción de soluciones descentralizadas y locales como las únicas opciones realistas son, de hecho, injustas. La participación en las decisiones sobre lo que es un saneamiento adecuado —hasta qué punto puede abarcar aspectos de comodidad o necesidades locales—, o la participación en las decisiones sobre qué opciones de infraestructura deben estar dentro del proceso de selección, son criterios que no han sido puestos sobre la mesa. Además, la formulación de las opciones del saneamiento descentralizado como participativo ha cambiado el saneamiento al modo individualizado y comercializado, lo que tiene impactos negativos en la justicia distributiva. Sobre esta base, sostenemos que la naturaleza del saneamiento público y privado requiere reescalar los escenarios para participación.

11.5. La justicia reconocida: una cuestión de dignidad

11.5.1. *Entendiendo las necesidades del saneamiento*

A medida que crece el impulso para el saneamiento, la comunidad de desarrollo está haciendo más para aceptar y abordar diversos problemas y necesidades de saneamiento, incluidas las dimensiones emocionales de la seguridad,

comodidad y dignidad. Esto incluye la relación entre el saneamiento y la violencia de género, el reconocimiento de la menstruación como uno de los aspectos del saneamiento y el acceso al saneamiento para los residentes con necesidades especiales (Hulland *et al.*, 2015; Wilbur y Jones, 2014). Esta ampliación de la definición de saneamiento aborda, en parte, las críticas a las prioridades de desarrollo que reducen el saneamiento a la defecación y la higiene para el lavado de manos (Hulland *et al.*, 2015; Rusca *et al.*, 2017). Esta definición ampliada también se acompaña de una mayor atención «a quienes» se les presta los servicios. Los residentes discapacitados, mayores o mujeres, y otras categorías de clasificación social determinan «qué saneamiento es» y qué saneamiento los residentes necesitan que sea.

Otro financiamiento también ha prestado atención a la «identidad» del saneamiento, documentando cómo las desigualdades en el acceso al saneamiento se sienten no solo en los resultados de salud, sino que también afectan las relaciones interpersonales y la visibilidad política con el impacto posterior en el acceso a oportunidades de ingresos y propiedad de la tierra (Jewitt, 2011; Joshi *et al.*, 2011; McFarlane *et al.*, 2014; Morales *et al.*, 2014). El eslogan «saneamiento es dignidad» refleja que las preocupaciones por el saneamiento de los ciudadanos más vulnerables están relacionadas con las dimensiones emocionales, pero los temas de autoestima, estigma y aceptación social rara vez se abordan de manera explícita cuando se aborda el saneamiento como un problema de salud. Por ejemplo, en muchos países del África subsahariana, las niñas asocian los baños escolares comunales con significados que van mucho más allá de orinar y defecar; acceder al baño a menudo conlleva peligros de acoso y abuso sexual (Leach *et al.*, 2003). Además, las normas sociales que sitúan la defecación y otras actividades relacionadas con el saneamiento (limpieza anal e higiene menstrual) como tabúes, crean estrés emocional, especialmente para las mujeres (Hulland *et al.*, 2015). Si bien las necesidades y preocupaciones de saneamiento varían entre las mujeres de diferentes etapas y lugares de la vida, muchas mujeres urbanas pobres clasifican el manejo de la higiene menstrual como una de las experiencias más estresantes relacionadas con el saneamiento, junto con la falta de espacio privado para realizar rutinas de higiene y saneamiento (Hulland *et al.*, 2015; Joshi *et al.*, 2011; Lahiri-Dutt, 2014). Evitar el olor y la suciedad también es especialmente importante para grupos vulnerables como las personas discapacitadas, ancianas o con enfermedades crónicas, debido al riesgo de mayor estigmatización y marginación (Wilbur y Jones, 2014).

11.5.2. *Justicia de reconocimiento en Kampala*

En Kampala, las intervenciones de saneamiento se basan firmemente en un enfoque de salud pública: saneamiento significa defecación y lavado de manos. Las intervenciones comienzan con la premisa de que los residentes urbanos de bajos ingresos no conocen las prácticas de higiene adecuadas y, por lo tanto, tienen una baja demanda de saneamiento. Las intervenciones de actores clave en la programación del saneamiento en asentamientos informales se centran, principalmente, en la creciente demanda de instalaciones de saneamiento. Sin embargo, el personal de las organizaciones de desarrollo que trabajan en Kawempe reconoce que los habitantes ya tienen ideas claras sobre la buena higiene. Para los residentes locales, la higiene adecuada está relacionada con la limpieza de su espacio privado:

La higiene es más una prioridad para ellos que las letrinas. Puede encontrar personas que viven en una habitación, pero bien ordenadas, bien limpias, incluso los zapatos los dejan fuera. Lo intentan: la higiene es importante. Mantienen limpios los utensilios de cocina. Hacen el esfuerzo de bañar a los niños.⁷

Por lo tanto, son evidentes las prácticas de saneamiento existentes de los residentes locales, pero se pasan por alto cuando se trata de diseñar intervenciones. El personal de las ONG tampoco tiene en cuenta las dimensiones sociales o psicológicas de sus intervenciones de saneamiento, y que probablemente estén relacionadas con las prácticas de higiene existentes. Una mujer residente ilustra la influencia de las consideraciones sociales en la decisión del uso de un saneamiento «inadecuado» en lugar de una letrina comunitaria: «cuando comienza a llover, solo puedes usar esa letrina si estás seguro de que debes ducharte; si no te bañas, nadie puede aguantarte... Cada vez que sales de la letrina, las personas con las que te encuentras pueden saber dónde has estado. Por eso prefiero usar la bolsa de polietileno en casa» (Mujer residente de los barrios pobres de Kampala, citado en Kwiringira *et al.*, 2014, p. 5).

Las intervenciones de saneamiento en Kawempe también utilizan la estrategia de la presión social positiva y negativa de los residentes para cambiar el comportamiento de higiene de sus amigos y vecinos. La presión del grupo puede venir en la forma de «ocasionar vergüenza» a aquellos que continúan practicando la defecación al aire libre, o que usan «inodoros voladores»

7. Urban Poor Liaison Unit, representante de la Corporación Nacional de Agua y Alcantarillado. División Kawempe, Kampala, mayo de 2011.

como una solución de saneamiento. Otras intervenciones de saneamiento van más allá del hogar individual para dirigirse a escuelas o iglesias como sitios (potenciales) para inducir un cambio de comportamiento. De acuerdo con las organizaciones de desarrollo involucradas en las intervenciones, estas instituciones son fundamentales para desencadenar cambios: «si cambiamos el comportamiento de las instituciones (escuelas, iglesias), las personas cambiarán de comportamiento».⁸ Sin embargo, como se advirtió recientemente en evaluaciones críticas de estos programas, usar la vergüenza para desencadenar cambios conlleva el riesgo de marginar aún más a los más pobres de las comunidades que quieran invertir en soluciones de saneamiento adecuadas, pero que no pueden permitirse el lujo de hacerlo (Engels y Susilo, 2014), poniendo en peligro los derechos humanos individuales (Bartram *et al.*, 2012).

En resumen, destacamos las posibles injusticias asociadas con los programas que penalizan socialmente a aquellos que desean tener instalaciones limpias y cómodas para satisfacer sus necesidades de higiene, pero que carecen de medios. Nuestra revisión de los riesgos para el aumento de los estigmas sociales y las prácticas de exclusión indica una aceptación incipiente del saneamiento como dignidad, y la dimensión de la justicia de reconocimiento. Sin embargo, tenemos pocas esperanzas de que el modelo actual del desarrollo de saneamiento vaya mucho más allá de la definición existente de saneamiento, como la defecación y el lavado de manos, dado el financiamiento ya limitado para el sector.

11.6. Conclusiones: de un saneamiento *mejorado* a un saneamiento *justo*

Las iniciativas de desarrollo hacia un mayor acceso al saneamiento, en virtud de los ODM, se han centrado en garantizar un acceso «mejorado». Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ahora exigen que el acceso mejorado sea asequible, equitativo, universal y sostenible (ONU, 2015). Sin embargo, en los ODM, y ahora bajo los ODS, se busca mejorar el acceso mediante la promoción de la infraestructura de saneamiento *in situ* dentro de un enfoque de desarrollo que individualiza y comercializa el sector de saneamiento. Este enfoque se racionaliza como una alternativa realista, participativa y sostenible a las redes de alcantarillado centralizadas.

Hemos revisado este enfoque a través de tres dimensiones de la justicia sanitaria: justicia distributiva, procesal y de reconocimiento, desarrollada a

8. Community Integrated Development Initiatives, movilizador comunitario de Citizens Actions for Water and Sanitation, abril 2011.

partir de los marcos de JA. En nuestra revisión del cambio de política global hacia una infraestructura de saneamiento privada descentralizada y su impacto dentro de un asentamiento urbano informal en Kampala, cuestionamos la justicia del proceso y su impacto en los resultados de desarrollo. Nuestra revisión ha generado inquietudes acerca de la efectividad de este modelo de desarrollo de saneamiento para aumentar el acceso, pero también identifica otras dimensiones de las desigualdades que están incorporadas en este enfoque de desarrollo. Estas desigualdades, que van más allá de los objetivos numéricos o los indicadores de la cobertura de saneamiento, pueden identificarse mediante la distribución, el procedimiento y el reconocimiento.

Por lo tanto, las iniciativas de desarrollo bajo los ODS deben aspirar a un saneamiento «justo», en lugar de un saneamiento «mejorado» o adecuado. Esto exige que los expertos en desarrollo y responsables de políticas se ocupen de la justicia dentro del proceso de desarrollo, así como de la justicia en los resultados del desarrollo, y las relaciones entre ellos. Sin embargo, avanzar hacia el saneamiento «justo» requiere, primero, una mejor comprensión de lo que es el saneamiento. En el contexto de las ciudades del África subsahariana, el saneamiento es infraestructura, servicios y dignidad. Nuestros análisis de las desigualdades en el saneamiento, o lo que es la justicia del saneamiento, deben reconocer estas múltiples dimensiones. Esto significa que cualquier evaluación de acceso (asequibilidad, universalidad, equidad, sostenibilidad) debe incluir el acceso a la infraestructura, los servicios necesarios para la infraestructura y el impacto de esta infraestructura y el servicio en la dignidad individual. El saneamiento es cada uno de estos, y todos estos juntos. Por lo tanto, las desigualdades relacionadas con estas dimensiones (distribución, procedimiento, reconocimiento) también están relacionadas y, si todas se abordan en los ODS, el acceso al saneamiento será asequible, equitativo, universal y sostenible.

Agradecimientos

Este proyecto ha sido financiado por INHABIT Cities, patrocinado por el programa de investigación e innovación Horizon 2020 de la Unión Europea, bajo el acuerdo de subvención Marie SkłodowskaCurie n.º 656738.

Referencias bibliográficas

- ALLEN, A., DAVILA, J. D. y HOFMANN, P. (2006). The peri-urban water poor: Citizens or consumers? *Environment & Urbanization*, 18(2), 333-351.
- BAIN R., CRONK, R., WRIGHT, J., YANG, H., SLAYMAKER, T. y BARTRAM, J. (2014). Fecal contamination of drinking-water in low- and middle-income countries: A systematic review and meta-analysis. *PLoS Medicine*, 11(5), 1-23.
- BAKKER, K. (2007). The «commons» versus the «commodity»: Alter-globalization, antiprivatization and the human right to water in the Global South. *Antipode*, 39(3), 430-455.
- BARTRAM, J., CHARLES, K., EVANS, B., O'HANLON, L. y PEDLEY, S. (2012). Commentary on community-led total sanitation and human rights: Should the right to communitywide health be won at the cost of individual rights? *Journal of Water and Health*, 10(4), 499-503.
- BUCKINGHAM, S. y KULCUR, R. (2009). Gendered geographies of environmental injustice. *Antipode* 41(4), 659-683.
- BULLARD, R. D. (1983) Solid waste sites and the Black Houston community. *Sociological Inquiry*, 53, 273-288.
- BULLARD, R. D., MOHAI, P., SAHA, R. y WRIGHT, B. (2008). Toxic wastes and race at Twenty: Why race still matters after all these years. *Environmental Law*, 38(2), 371-411.
- CITIZENS ACTION FOR WATER AND SANITATION (CIDI) y WATERAID, COMMUNITY VOICES FOR ACCOUNTABILITY IN THE WATER AND SANITATION SECTOR (2008, octubre-2009, febrero). *Newsletter*.
- CITIZENS ACTION FOR WATER AND SANITATION (CIDI) Y WATERAID. (2010, diciembre). Citizens' Report Card on Water Sanitation and Solid Waste Services in Uganda's Informal Settlements, Kampala.
- COOK, I. R. y SWYGENDOUW, E. (2012). Cities, social cohesion and the environment: Towards a future research agenda. *Urban Studies*, 49(9), 1959-1979.
- DESAI, R., MCFARLANE, C. y GRAHAM, S. (2014), The politics of open defecation: Informality, body, and infrastructure in Mumbai. *Antipode*, 47(1), 98-120.
- ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC) (1990, 13 de julio). Report of the economic and social council: Achievements of the international water and sanitation decade, A/45/327. Nueva York, NY, US.
- ENGEL, S. y SUSILO, A. (2014). Shaming and sanitation in Indonesia: A return to colonial public health practices? *Development and Change*, 45(1), 157-178.
- GRAHAM, J. P. y POLIZZOTTO, M. L. (2013). Pit latrines and their impacts on groundwater quality: A systematic review. *Environmental Health Perspectives*, 121, 521-530.

- HARRIS, L., LUCY RODINA, M. y MORINVILLE, C. (2015). Revisiting the human right to water from an environmental justice lens. *Politics, Groups, and Identities*, 3(4), 660-665.
- HARRIS, L. M., GOLDIN, J. A. y SNEDDON, C. (Eds.) (2013). *Contemporary Water Governance in the Global South: Scarcity, Marketization and Participation*. Londres: Routledge.
- HEYENEN, N., KAIKA, M. y SWYNGENDOUW, E. (2006). Urban political ecology: Politicizing the production of urban natures. En N. Heynen, M. Kaika y E. Swyngendouw (Eds.), *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. Londres: Routledge.
- HOLIFIELD R. (2012). Environmental justice as recognition and participation in risk assessment: Negotiating and translating health risk at a superfund site in Indian Country. *Annals of the Association of American Geographers*, 102(3), 591-613.
- HOLIFIELD, R., PORTER, M. y WALKER, G. (2009). Introduction spaces of environmental justice: Frameworks for critical engagement. *Antipode*, 41(4), 637-658.
- HONNETH, A. (2004). Recognition, redistribution, and justice. *Acta Sociologica*, 47(4), 351-364.
- HULLAND, K., CHASE, R., CARUSO, B., SWAIN, R., BISWAL, B., SAHOO, K., PANIGRAHI, P. y DREIBELBIS, R. (2015). Sanitation, stress, and life stage: A systematic data collection study among women in Odisha, India. *PLOs ONE*, 10(11), 1-17.
- IOSSIFOVA, D. (2015). Everyday practices of sanitation under uneven urban development in contemporary Shanghai. *Environment & Urbanization*, 27(2), 541-554.
- ISUNJU, J. B., ETAJAK, S., MWALWEGA, B., KIMWAGA, R., ATEKYEREZA, P., BAZEYO, W. y SSEMPEBWA, J. C. (2013). Financing of sanitation services in the slums of Kampala and Dar es Salaam. *Health*, 5(4), 783-791.
- JENKINS, M., CUMMING, O. y CAIRNCROSS, S. (2015). Pit latrine emptying behavior and demand for sanitation services in Dar es Salaam. Tanzania. *International Journal of Environmental Resources and Public Health*, 12, 2588-2611.
- JEWITT, S. (2011), Geographies of shit: Spatial and temporal variations in attitudes towards human waste. *Progress in Human Geography*, 35(5), 608-626.
- JOSHI, D., FAWCETT, B. y MANNAN, F. (2011). Health, hygiene and appropriate sanitation: Experiences and perceptions of the urban poor. *Environment & Urbanization* 23(1), 91-111.
- JOSHI, D., KOOY, M. y VAN DEN OUDEN, V. (2016). Development for children, or children for development? Examining children's participation in school-led total sanitation programs. *Development and Change*, 47(5), 1125-1145.
- KAMPALA DECLARATION ON SANITATION (1997, 17 de octubre). Republic of Uganda National Sanitation Forum, 824 LJG97. www.ircwash.org/sites/default/files/824-UG-14784.pdf.

KATUKIZAA, A. Y., RONTETAP, M., OLEJA, A., NIWAGABA, C. B., KANSIIME, F. y LENSE, P. N. L. (2010). Selection of sustainable sanitation technologies for urban slums: A case of Bwaise III in Kampala, Uganda. *Science of The Total Environment*, 409(1), 52-62.

KIYIMBA, J. (2006). Identifying the Levels of Satisfaction, Need and Representation. Citizens Action Survey Report in Kawempe Division for Improvement of People's Lives. Kampala: Community Integrated Development Initiatives (CIDI) y Water Aid.

KOOY, M. y BAKKER, K. (2008). Splintered networks: The colonial and contemporary waters of Jakarta. *Geoforum*, 39(6), 1843-1858.

KWIRINGIRA, J., ATEKYEREZA, P., NIWAGABA, C. y GÜNTHER, I. (2014). Descending the sanitation ladder in urban Uganda: Evidence from Kampala Slums. *BMC Public Health*, 14(1), 624.

LAHIRI-DUTT, K. (2014). Medicalising menstruation: A feminist critique of the political economy of menstrual hygiene management in South Asia. *Gender, Place & Culture*, 22(8), 1158-1176.

LEACH, D., FISCIAN, V., KADZAMIRA, E. y MACHAKANJA P. (2003). *An Investigative Study of the Abuse of Girls in African Schools, Educational Papers*. Londres: Department for International Development.

LETEMA, S., VAN VLIET, B. y VAN LIER J. (2014). Sanitation policy and spatial planning in urban east Africa: Diverging sanitation spaces and actor arrangements in Kampala and Kisumu. *Cities*, 36, 1-9.

LÜTHI, C., MCCONVILLE, J. y KVARNSTRÖM, E. (2010). Community-based approaches for addressing the urban sanitation challenges. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 1(1-2), 49-63.

LÜTHI, C., MOREL, A., TILLEY, E. y ULRICH, L. (2011) Community-led urban environmental sanitation planning: CLUES complete guidelines for decision-makers. Eawag-Sandec/ WSSCC/UN-HABITAT.

MATAGI, S. V. (2002). Some issues of environmental concern in Kampala, the capital city of Uganda. *Environmental Monitoring and Assessment*, 77(2), 121-138.

McFARLANE, C. (2008). Governing the contaminated city: Infrastructure and sanitation in colonial and post-colonial Bombay. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 415-435.

McFARLANE, C., DESAI, R. y GRAHAM, S. (2014). Informal urban sanitation: Everyday life, poverty, and comparison. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(5), 989-1011.

MITLIN, D. (2008). With and beyond the state: Co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment & Urbanization*, 20(2), 339-360.

MITLIN, D. y THOMPSON, J. (1995). Participatory approaches in urban areas: Strengthening civil society or reinforcing the status quo? *Environment & Urbanization*, 7(1), 231-250.

MORALES, M. (2015). My pipes say I am powerful: Belonging and class as constructed through our sewers. *WIRES Water*, 3(1), 63-73.

MORALES, M., HARRIS, L. y ABERG, G. (2014). Citizenshit: The right to flush and the urban sanitation imaginary. *Environment and Planning A*, 46(12), 2816-2833.

MOSSE, D. (2006). Collective action, common property and social capital in south india: An anthropological commentary. *Economic Development and Cultural Change*, 54(3), 695-724.

NILSSON, D. (2006). A heritage of unsustainability? Reviewing the origin of the large-scale water and sanitation system in Kampala, Uganda. *Environment & Urbanization*, 18(2), 369-385.

PATERSON, C., MARA, D. y CURTIS, T. (2007). Pro-poor sanitation technologies. *Geoforum*, 38(5), 901-907.

PERREAULT, T., WRAIGHT, S. y PERREAULT, M. (2012). Environmental injustice in the Onondaga lake waterscape, New York State, USA. *Water Alternatives*, 5(2), 485-506.

RUSCA M., ALDA-VIDAL C., HORDIJK M. y KRAL, N. (2017). Bathing without water: Stories of everyday hygiene practices and risk perception in urban low-income areas. *Environment & Urbanization*, 29(2).

SARPONG BOAKYE-ANSAH, A., FERRERO, G., RUSCA, M. y VAN DER ZAAG, P. (2016). Inequalities in microbial contamination of drinking water supplies in urban areas: The case of Lilongwe, Malawi. *Journal of Water and Health*, 14(5), 851-863.

SCHLOSBERG, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Nueva York: Oxford University Press.

SCHLOSBERG, D. (2013). Theorising environmental justice: The expanding sphere of a discourse. *Environmental Politics*, 22(1), 37-55.

SUSTAINABLE SANITATION AND WATER RENEWAL SYSTEMS (SSWARS). (2013). Baseline study to determine access to basic sanitation in Bwaise I, Bwaise II and Natete parishes, GIZ y German Cooperation. www.sswarsuganda.org/phocadownloadpap/sanitation_baseline_bwaise_and%20_natete_april2013.pdf.

TSINDA, A., PEDLEY, P. S., CHARLES, K., ADOGO, J., OKURUT, K. y CHENOWETH, J. (2013). Challenges to achieving sustainable sanitation in informal settlements of Kigali, Rwanda. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 10(12), 6939-6954.

UBOS. (2005) 2002 Uganda population and housing census Main report. Uganda Bureau of Statistics, Kampala-Uganda. www.ubos.org/onlinefiles/uploads/ubos/pdf%20documents/2002%20Census%20Final%20Reportdoc.pdf. UN, Transforming

our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly, A/RES/70/1, Nueva York, NY, USA, 25 de septiembre, 2015.

SWYNGEDOUW, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*. Oxford: Oxford University Press.

UN-HABITAT. (2003). *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

UNICEF/WHO. (2015). Progress on sanitation and drinking water: 2015 update and MDG assessment. Joint Monitoring Programme (JMP), p. 17. www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMP-Update-report-2015_English.pdf.

URKIDI, L. y WALTER, M. (2011). Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America. *Geoforum*. 42, 683-695.

WALKER, G. (2009). Beyond distribution and proximity: Exploring the multiple spatialities of environmental justice. *Antipode*, 41 (4), 614-636.

WILBUR, J. y JONES, H. (2014). *Disability: Making CLTS fully inclusive*. *Frontiers of CLTS: Innovations and Insights*, 3, 1-20, Brighton: IDS.

WORLD BANK. (1992). *Sanitation and Water Supply: Practical Lessons from the Decade*. Washington, DC: World Bank.

WORLD BANK. (2007). Kampala institutional and infrastructure development adaptable program loan (APL) project in support of the Strategic Framework for Reform for Kampala urban development program. *WB Report* n.º: 35847-UG.

WORLD SANITATION FOR THE URBAN POOR. (2013). Getting communities engaged in water and sanitation projects: Participatory design and consumer feedback. *Topic Brief*, TB#007: 1-12.

WORLD SANITATION PROGRAM. (2013). Targeting the Urban Poor and Improving Services in Small Towns. Poor Inclusive Urban Sanitation: An Overview. Washington, DC. www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/wsp-Poor-Inclusive-Urban-SanitationOverview.pdf.

WRIGHT, A. M. (1997). *Toward a Strategic Sanitation Approach: Improving the Sustainability of Urban Sanitation in Developing Countries*. *Water and sanitation program*. Washington, DC: World Bank Group.

CAPÍTULO 12

UNIENDO LA DIVERSIDAD PARA CONSTRUIR EL MOVIMIENTO RIGHT2WATER EN EUROPA

JERRY VAN DEN BERGE, RUTGERD BOELEN Y JEROEN VOS

12.1. Introducción

En 2013, la primera Iniciativa de los Ciudadanos Europeos (ICE) exitosa, llamada «Right2Water», recolectó 1 900 000 de firmas. Esta amplia iniciativa de la sociedad civil europea exigió que la Comisión Europea implementara el derecho humano al agua y al saneamiento en la legislación europea. La campaña fue organizada por la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos (EPSU, por sus siglas en inglés), y fue apoyada por un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG) y activistas del agua en toda Europa.

El movimiento Right2Water hizo campaña contra la intención de la Comisión Europea de privatizar aún más los servicios de agua potable en Europa, siguiendo el ejemplo del Reino Unido. La campaña europea se enfrentó a una gran diversidad de contextos en cada Estado miembro de la Unión Europea. Las situaciones relacionadas con la gobernanza pública o privada de las empresas de agua y el rendimiento de esas empresas variaban según el país. Además, la conciencia sobre el tema del «derecho humano al agua» era bastante diversa entre el público en general, las federaciones de base, las ONG y los sindicatos.

El agua en Europa está sujeta a las leyes tanto europeas como nacionales y la responsabilidad es compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, por lo que es un asunto apropiado para una ICE. La iniciativa tenía como objetivo cambiar el enfoque de la Comisión Europea, con respecto a su orientación al mercado, hacia uno de política hídrica basado en los derechos y orientado a la población (Right2Water, 2016). La campaña Right2Water se

unió a la lucha en curso por la justicia del agua que, de maneras divergentes, fue enmarcada y organizada por muchos grupos de la sociedad civil, y se posicionó contra las compañías de agua con fines de lucro con el eslogan «¡El agua es un bien público y no una mercancía!». Se instó a la Comisión Europea para que los servicios de agua en Europa no se liberalicen.

Desde abril de 2012 hasta septiembre de 2013, la ICE Right2Water recogió firmas en toda Europa. En trece países, el número de firmas superó el umbral de la UE (Unión Europea), establecido por la Comisión Europea ante iniciativas que tuviesen que ser discutidas por las poblaciones a través de la Comisión Europea (véase Cuadro 12.1); fue el primer ICE exitoso de la historia. La ICE es una herramienta establecida por el Tratado de Lisboa (EC, 2009) como un medio para acercar a la Unión Europea con sus ciudadanos. Brinda a los ciudadanos la oportunidad de presentar un problema a la agenda política europea si logran recolectar más de un millón de firmas en un año, de por lo menos siete países, con un mínimo por cada país (EC, 2011).

En este capítulo describimos cómo se organizó la campaña y analizamos cómo y por qué Right2Water tuvo éxito en algunos países, mientras que en otros no. Además, discutiremos los logros e implicaciones políticas para el movimiento global por la justicia hídrica.

12.2. El contexto del movimiento Right2Water

12.2.1. *Amenazas neoliberales al suministro de agua potable en el contexto europeo*

Uno de los principales objetivos de la Comisión Europea ha sido crear un mercado único europeo, reconocido en el Tratado de Maastricht (1991). Esto se cumpliría con las cuatro libertades de circulación en Europa: circulación de personas, de bienes, de capital y de servicios. Esto comenzó con la liberalización de servicios públicos como el suministro de energía, el transporte público y los servicios de agua. Antes del Tratado, estos servicios en la UE eran prestados, principalmente, por los gobiernos o las autoridades locales. El punto de partida neoliberal europeo era una perspectiva económica de *laissez faire*, esperando que los mercados funcionen mejor si los gobiernos se apartan tanto como sea posible. En consecuencia, la Unión Europea había propuesto políticas para liberalizar la economía, incluido el sector hídrico. Los experimentos de privatización en el Reino Unido, en la década de 1980, eran vistos como un ejemplo de cómo cambiar hacia un mercado europeo más abierto.

CUADRO 12.1
RESULTADOS DEL ICE RIGHT2Water Y UMBRAL POR PAÍS

País	TOTAL DE FIRMAS	MÍNIMO DE FIRMAS REQUERIDAS UE
Austria	64 836	14 250
Bélgica	40 912	16 500
Bulgaria	1 602	13 500
Chipre	3 561	4 500
República Checa	7 986	16 500
Dinamarca	3 547	9 750
Estonia	1 245	4 500
Finlandia	15 200	9 750
Francia	22 969	55 500
Alemania	1 341 061	74 250
Grecia	35 720	16 500
Hungría	20 107	16 500
Irlanda	2 959	9 000
Italia	67 484	54 750
Letonia	450	6 750
Lituania	14 048	9 000
Luxemburgo	5 698	4 500
Malta	1 703	4 500
Países Bajos	22 065	19 500
Polonia	4 807	38 250
Portugal	15 588	16 500
Rumanía	3 211	24 750
Eslovaquia	35 075	9 750
Eslovenia	21 330	6 000
España	65 484	40 500
Suecia	12 258	15 000
Reino Unido	8 578	54 750
Total UE	1 839 484	El total de todos los Estados miembros de la UE debe ser superior a 1 000 0000

Fuente: Right2Water, 2016.

A fines de la década los ochenta, surgió mayoritariamente la idea de que las empresas privadas gestionasen el agua. En 1989, con Margaret Thatcher, el Gobierno del Reino Unido privatizó todas las compañías de agua en Inglaterra y Gales, lo que lo convirtió en el primer país europeo en hacerlo (Hall y Lobina, 2008; Achterhuis *et al.*, 2010). Tras la caída del comunismo, junto a la atención mundial en el capitalismo de libre mercado, hubo una ola de privatizaciones de servicios públicos de agua. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial alentaron la privatización de los servicios de agua, que hizo de las adquisiciones de entidades públicas a privadas una condición para otorgar préstamos. Como resultado, a principios de la década de los noventa, una gran cantidad de ciudades y países de todo el mundo cedieron los recursos hídricos a empresas privadas (Lawson, 2015). Muchos gobiernos europeos aceptaron los argumentos de la industria y los inversores de que poner el agua en manos privadas mejoraría la eficiencia y calidad del servicio, y los servicios se administrarían mejor. La venta de servicios de agua también brindaría una oportunidad para que los Gobiernos obtengan ingresos y las empresas generen ganancias. Especialmente, con el objetivo principal de obtener ganancias, la idea del agua como un derecho humano se convirtió en una preocupación secundaria. Los problemas con la privatización del agua comenzaron a surgir, mayormente, poco después de la primera ola de entusiasmo, que iba desde la falta de inversión en infraestructura hasta el descuido ambiental, y la discriminación e injusticias socioeconómicas (Bakker, 2010; Lawson, 2015).

El documento más importante que encabeza las normas y políticas del agua en la Unión Europea es la Directiva Marco del Agua, a la que la Comisión Europea hace referencia como la «Directiva emblemática de la UE sobre política hídrica» (CE, 2007, p. 4). En 2012, la Comisión Europea estableció un «proyecto para el agua» como su política para gestionar los recursos hídricos de Europa (CE, 2012). Este proyecto se basaba en una visión económica con enfoque mercantil, en el que el agua debería usarse en sectores que proporcionen un mayor valor económico (es decir, en la agricultura, las industrias y en la generación de electricidad).

En el Reino Unido, como se mencionó anteriormente, las empresas públicas locales y otros servicios públicos se privatizaron en un período relativamente corto. Las corporaciones multinacionales absorbieron rápidamente estas entidades públicas y la provisión de servicios locales cambió drásticamente, convirtiéndose en parte de las grandes empresas transnacionales. Los sindicatos vieron estos desarrollos con temor y enojo debido a la pérdida de puestos de trabajo y el control público, así como al aumento del poder de las

corporaciones multinacionales (Hall y Lobina, 2012a). Basados en las malas experiencias anteriores con la privatización de las empresas de agua y en formas relativamente nuevas de privatización, como las asociaciones público-privadas (APP), los organizadores de Right2Water vieron a la ICE como un medio para contrarrestar los planes neoliberales de los gobiernos europeos y una amenaza para las políticas de privatización.

12.2.2. Los argumentos del movimiento contra la privatización de los servicios de agua

Los activistas del agua cuestionaron la ideología del mercado de la UE desde una perspectiva social, ambiental y de derechos humanos. Los sindicatos colaboraron con los activistas del agua para contrarrestar las consecuencias negativas de la privatización, que a menudo han devenido en la pérdida de empleos. Vieron en la ICE una nueva herramienta y oportunidad para revivir su lucha (EPSU, 2011). Los servicios de agua son vistos como una responsabilidad pública y una obligación del Gobierno. Según los activistas del agua, la visión detrás de la política europea del agua se basa en la necesidad de comercializar los recursos y servicios hídricos, expresada en su ideología e instrumentos de fijación de precios (EEA, 2010). Ellos criticaron duramente este «enfoque de mercado» para la gestión del agua, lo que motivó el lema «¡El agua es un bien público y no una mercancía!».

Las agencias de desarrollo e instituciones internacionales han promovido fuerte y activamente la privatización de las empresas de servicios de agua desde los años noventa, y han enfrentado muchos problemas y críticas (Hall y Lobina, 2012b). Las políticas hídricas neoliberales creen firmemente en los derechos formales y legales del agua y en las estructuras de incentivos comerciales para determinar el comportamiento de los usuarios y administradores del agua, para promover tanto la eficiencia del uso físico del agua como el rendimiento económico en el control del agua y del uso de los recursos (Boelens y Vos, 2012). La nueva economía institucional (nuevo institucionalismo) considera a los agentes hídricos como gestores individualistas y racionales que buscan generar beneficios económicos netos a través del uso de recursos y de decisiones de distribución («maximizadores de beneficios individuales»). De esa manera, a los productos de gestión política hídrica y organizativa se les considera como la suma de todas las decisiones racionales tomadas por estos individuos, en función del interés personal, que se puede definir de manera objetiva y universal (Achterhuis *et al.*, 2010; Bakker, 2007). Para «implantar los incentivos económicos correctos», las recetas

neoliberales de la reforma del agua se concentran en tres ingredientes fundamentales: toma de decisiones descentralizada (gestión y control privatizados), derechos de propiedad privados, valorados en el precio y transferibles (recursos y derechos hídricos comerciales) y reglas de mercado (flujos hídricos e intercambios regidos por las fuerzas del mercado) (Boelens y Zwarteveen, 2006). Siempre que los incentivos sean correctos, los intentos de maximización y acumulación de ganancias (es decir, el egoísmo y la avaricia valorados positivamente) van a promover automáticamente el uso del agua y los fondos públicos de la manera más eficaz posible (Achterhuis *et al.*, 2010); los propietarios y operadores privados cuidarán de su infraestructura (operación y mantenimiento) y el agua fluirá a quienes más la necesitan (en términos de mercado): a los agentes del agua que sean «más productivos» y economicen agua en cantidad y calidad.

Lo principal es que se cree que «el dinero y el agua deben seguir las leyes científicas universales y que los seres humanos siguen las mismas aspiraciones que maximizan la utilidad racional en todas partes» (Achterhuis *et al.*, 2010, pp. 45-46; Boelens y Zwarteveen, 2005). Pero a diferencia de sus precursores liberales, los fundadores Hayek (1944) y Friedman (1962) ya habían señalado que la civilización neoliberal, que involucra un sistema político y económico integrado en el que todos comparten los mismos valores e instituciones capitalistas modernistas, no surgirá automáticamente. Para emerger y funcionar, la «mano invisible» requiere del poder visible de los gobernadores. En lugar de las políticas de *laissez-faire*, el neoliberalismo hídrico exige un papel muy activo, importante (de hecho, agresivo) del Estado: un «contrato social» que garantice la propiedad privada del agua y la infraestructura, e implante y sostenga las operaciones mercantiles hídricas.

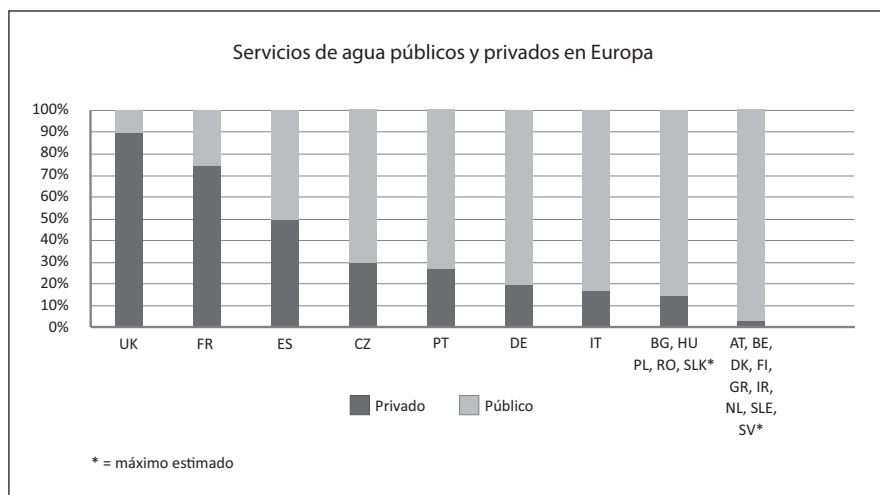
Hendriks (1998) y Bakker (2003) han señalado en qué forma la materialidad del agua afecta profundamente las oportunidades para que el agua funcione como un recurso mercantilizado bajo las fuerzas del mercado. Su flujo impide el control privatizado y facilita el desplazamiento de las externalidades negativas, y su densidad hace que el transporte sea muy costoso, complejo y arduo. Como dice Hendriks: «El agua es relativamente inmóvil, costosa y difícil de redistribuir» (1998, p. 300). Lo que es propicio para los monopolios, más que para la competencia en el mercado, puesto que, entre otros factores, se hace difícil que los costos de producción se reflejen en los «valores de precios reales». Todo ello, junto con las necesidades sociales relacionadas con la salud pública y los problemas ambientales con respecto a la contaminación —importantes «externalidades» socioambientales que no responden a la valoración del mercado—, la convierten en una «mercancía

no cooperativa» (Bakker, 2003). Desacreditando el mito de «la mano invisible», que inevitablemente fomenta la distribución del agua económicamente eficiente y próspera, la privatización, mercantilización y comercialización del agua tienden a privilegiar a las empresas capitalistas y a los sectores de población más adinerada, al tiempo que descuida a aquellos que no pueden pagar (véase, por ejemplo, Berge, 2014; Lawson, 2015; Miroso y Harris, 2012); logrando una intervención efectiva y enorme en las estructuras gubernamentales nacionales y europeas.

En consecuencia, la creación de un mercado socava el objetivo de la prestación del servicio universal. Los principios de mercado corren el riesgo de excluir a las personas más pobres y los sectores menos poderosos que no pueden pagar los precios del agua recientemente establecidos (Lawson, 2015). Además, en muchos casos, las personas pierden el control sobre sus fuentes locales. Si, en estos casos, los gobiernos subsidiaran el suministro de agua a los pobres, estarían subsidiando las ganancias de las corporaciones. «La Guerra del Agua de Cochabamba» puede ser el ejemplo más visible de un conflicto por el agua, luego de la privatización de los servicios hídricos (Schultz, 2001); se han documentado otros casos alrededor del mundo. Balanyá *et al.* concluyó que «el fortalecimiento del carácter público y democrático de los servicios de agua está fundamentalmente en desacuerdo con el modelo neoliberal actualmente dominante, el cual subordina cada vez más las áreas de la vida a la dura lógica de los mercados globales» (Balanyá *et al.*, 2005, p. 248). Además, se ponen en tela de juicio los beneficios reclamados de la privatización. Un estudio realizado por el Banco Mundial encontró que la evidencia general sugiere que «no hay una diferencia estadísticamente significativa entre el desempeño eficiente de los operadores públicos y privados en este sector» (Hall y Lobina, 2005, p. 4).

Recientemente, en respuesta, las ciudades y los gobiernos locales de todo el mundo están optando por «remunicipalizar» cada vez más los servicios mediante la recuperación del control público sobre los servicios de agua y saneamiento, como reacción a las falsas promesas de los operadores privados, y no anteponer las necesidades de las comunidades a las ganancias (Lobina *et al.*, 2014). Casi todas las compañías privadas de agua en Europa (aparte del Reino Unido) son subsidiarias o son propiedad parcial de las dos multinacionales francesas del agua, Veolia y Suez (véase la Figura 12.1 para conocer el grado de privatización en los países europeos). Esto tiene implicaciones importantes sobre las tarifas y, en particular, sobre el control del agua y la toma de decisiones, el peligro de los monopolios, la gobernanza tecnocrática y universalista, el establecimiento de las reglas del juego, incluso

FIGURA 12.1
PORCENTAJE DE CONEXIONES QUE RECIBEN EL SERVICIO DE AGUA
DE UNA EMPRESA PRIVADA DE SUMINISTRO DE AGUA POR PAÍS



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas nacionales.

cuando los países europeos sostienen que el agua sigue bajo el control democrático. Sin embargo, la Comisión Europea continuó su camino hacia la privatización del abastecimiento de agua y el saneamiento, especialmente en el marco de las medidas de austeridad posteriores a la crisis, como respuesta a la crisis económica (Zacune, 2013).

Right2Water entró en acción en un momento en que la Comisión Europea estaba tratando de ampliar el mercado único de la UE y después de la crisis financiera que afectó a Europa, especialmente entre 2008 y 2012. Muchos países aún estaban en recesión y la UE anunció medidas duras para los países que no cumplían con la disciplina financiera acordada en la zona euro. Las políticas de austeridad se aplicaron en todos los estados miembros de la UE, incluidas las presiones hacia una mayor privatización, especialmente en los países de la «periferia» de la UE, como Grecia y Portugal (Bieler, 2015).

Los «países periféricos» endeudados con la UE (especialmente Grecia, Irlanda y Portugal) fueron rescatados por la Troika formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el FMI, a cambio de la reestructuración forzada que incluía la desregulación del mercado laboral, reducción del empleo del sector público, y privatización de empresas públicas (Lapavitsas *et al.*, 2012). La privatización del agua se ha impulsado especialmente en Grecia y Portugal: véase el recuadro 12.1 (Hall y Lobina, 2012b). Italia también

RECUADRO 12.1
EJEMPLO DE PRIVATIZACIÓN FORZADA:
LA COMPAÑÍA DE AGUA POTABLE DE SALÓNICA

En 2010, la Comisión Europea, junto con el FMI y el BCE, ordenó al Gobierno griego que vendiera activos públicos como parte de un rescate, incluidas las empresas públicas de agua de Atenas y Salónica. La privatización y venta de estas compañías de agua se encontraron con una enorme resistencia pública. La gente y las organizaciones locales formaron alianzas para mantener a las compañías de agua bajo el control público griego. «K136» (Iniciativa 136) fue una de ellas, al igual que SOSStONERO («SOS for WATER») y «Save Greek Water». Todas estas organizaciones se unieron a la campaña de Right2Water para mostrar cómo la política de la UE amenazaba el control público local sobre el agua. La Comisión insistió en que no había forzado la privatización en Grecia, pero la evidencia era clara. En una carta a Food and Water Europe, la Comisión admitió su apoyo a la privatización (CEO, 2012). Aunque los griegos enfrentaban muchas dificultades en su vida diaria (gran y creciente desempleo, cierre de bancos, no pago de salarios, etc.), apoyaron a Right2Water desde el momento en que vieron el vínculo entre la política de la UE y los planes de privatización (nacionales). Como Yiorgos Archantopoulos de SOSStONERO declaró: «la privatización forzada está dando la oportunidad para que los inversionistas extranjeros se apropien de nuestros servicios públicos rentables, y con buen funcionamiento, por una verdadera ganga» (Y. Archantopoulos, comunicación personal, 2014). En un corto período de tiempo, se lograron suficientes signatarios, a pesar de las altas barreras burocráticas (requisitos de identificación) para firmar un ICE en Grecia.

A su vez, Right2Water ayudó a las organizaciones griegas a celebrar un referéndum contra la privatización de la empresa de agua de Salónica (EYATH). El referéndum, inspirado en la experiencia italiana, logró alcanzar el cuórum y el 98 % de los participantes votó en contra de la privatización. El Gobierno intentó declarar ilegal el referéndum, pero el Tribunal Superior de Grecia dictaminó que el resultado del referéndum era legalmente vinculante para el Gobierno.

se vio presionada en la segunda mitad de 2011, cuando Jean-Claude Trichet, entonces presidente del BCE, y Mario Draghi, quien lo sucedió en noviembre de 2011, instaron a «la plena liberalización de los servicios públicos locales ... a través de privatizaciones a gran escala» (Bieler, 2015, p. 9).

En 2011, la Comisión Europea intentó nuevamente liberalizar más los sectores de servicios en Europa al proponer una Normativa de Concesiones que estipulaba un *laissez-faire* más fuerte y retiraba el control y la gestión públicos (CE, 2011). Esta Normativa coincidió con la campaña Right2Water

y jugó un papel importante en el debate público sobre la privatización del agua y la recolección de firmas, luego de que un documental de televisión alemán de ARD Monitor reveló el conflicto entre las propuestas del Comisionado Europeo Barnier y de Right2Water. Como resultado, el Comisionado tuvo que ceder y excluir los servicios de agua del alcance de la Normativa de Concesiones (CE, 2013).

En medio de la crisis emergente después del 2007, y durante los planes gubernamentales en curso de extensión de la Unión Europea, las actitudes de los ciudadanos europeos se volvieron cada vez más negativas hacia la Unión Europea, mientras que los sentimientos nacionalistas aumentaron. Es en este contexto que finalmente se creó el instrumento ICE: de manera formal, con la firma del Tratado de Lisboa en 2009 y, en la práctica, con la adopción de normas para su administración, en 2012 (Parks, 2014).

12.2.3. Construyendo unidad con diversidad en los movimientos sociales: algunas notas conceptuales

Los académicos que estudian los movimientos sociales y que abordan los problemas de la justicia hídrica suelen hacer tres preguntas principales: ¿Por qué los actores sociales inician y apoyan un movimiento social por la justicia hídrica? ¿Cómo se desarrollan y hacen campaña los movimientos sociales? Y, ¿cuáles son los efectos políticos tangibles de las campañas de justicia hídrica (por ejemplo, Schlosberg, 2004; Spronk, 2007). Un tema paralelo, relacionado con estas tres preguntas, es la supuesta necesidad de ideas y estrategias uniformes en el movimiento social.

La cuestión de por qué las personas inician y se unen a un movimiento social es el centro de la discusión sobre la distinción entre «movimientos sociales» y «nuevos movimientos sociales». En teoría, lo primero estaría relacionado con una sensación de privación (del acceso a los medios de producción en el marxismo, o acceso a servicios básicos en las teorías del desarrollo); esto último, supuestamente estaría relacionado con la ideología, los valores, la moral y la identidad. Básicamente, los movimientos sociales movilizarían a las personas que ya no acepten ser explotadas y privadas de los servicios básicos. El movimiento obrero protestaría por mejores salarios y los sin tierra para acceder a las tierras agrícolas. Los nuevos movimientos sociales (por ejemplo, de derechos civiles, derechos de las mujeres, derechos de los indígenas, gays, lesbianas y transexuales, movimientos de paz y movimientos ambientales) luchan por el reconocimiento y el derecho a participar en la toma de decisiones políticas.

En realidad, esta separación no es estricta y tiende a desdibujarse, especialmente en movimientos basados en el agua, donde los temas en juego son, simultáneamente, material-económicos (por ejemplo, los recursos hídricos, infraestructura, tierras de regadío, fondos y subsidios de agua, tarifas, etc.), culturales y normativas (por ejemplo, las nociones de derecho al agua; los valores, normas, reglas y regulaciones sobre el agua; las formas de gestión hídrica, etc.), y políticas (por ejemplo, la autoridad y toma de decisiones sobre el agua), siempre con una fuerte relación con la (política de) identidad y los lazos de pertenencia (Boelens, 2015). Las luchas por la justicia hídrica entrelazan conflictos por los recursos, normas y derechos hídricos, autoridades legítimas del agua y visiones y discursos mundiales en torno al agua y, por lo tanto, combinan inherentemente las luchas por la justicia cultural, política, socioecológica y socioeconómica. Además, una situación socioeconómica «injusta» no conduce automáticamente a protestas ni a desarrollar un movimiento social. Se han sugerido varios factores que influyen en el desarrollo de un movimiento de protesta. Según Seters y James (2014) se deben cumplir cuatro condiciones mínimas: (1) formación de algún tipo de identidad colectiva; (2) una mínima ideología compartida u orientación normativa; (3) una unidad compartida para cambiar una situación existente; y (4) una conexión entre los grupos con ideas afines durante un largo período de tiempo y dentro de una escala geográfica.

Para que una práctica real de protesta se convierta en un movimiento social existen dos cuestiones clave: el marco y la interconexión. Establecer el marco del problema y sus soluciones es crucial para desarrollar un movimiento social, y ambos se fundamentan en las visiones del mundo, así como en representaciones estratégicas de la realidad. En este sentido, los movimientos sociales son culturales y políticos, con un importante papel político del discurso, de los valores e ideas. Para desarrollarse, un movimiento social necesita movilizar personas y recursos en torno a imaginarios compartidos. Por lo tanto, los movimientos sociales son redes en las que los aspectos culturales y psicológicos (la micropolítica y el liderazgo) juegan un papel importante. Sin embargo, el diseño institucional de la red, en niveles formales o grupos poco estructurados, con sus propias reglas, mientras compone un patrón multiactor (véase, por ejemplo, Bebbington *et al.*, 2010) y multiescalar (por ejemplo, Hoogesteger y Verzijl, 2015; Swyngedouw, 2004), también es un factor importante que da forma al movimiento social (Boelens *et al.*, 2016; Hoogesteger *et al.*, 2016). La práctica de la comunicación vincula el marco con la red. Evidentemente, la era digital ha cambiado los medios y estrategias de comunicación (véase, por ejemplo, Della Porta y Mosca, 2005), pero

la noción de movilizar a las personas enmarcando las ideas, que concuerdan con sus convicciones, sigue siendo fundamentalmente importante.

Ante preguntas sobre por qué y cómo aparecen y se desarrollan los movimientos sociales, el tema de la pluralidad contra la unidad es central. Si Schlosberg (2004) —con base en James, 1977 [1909]] y Wenz (1988)— argumentaron que no se necesita uniformidad para la unidad dentro de un movimiento social, Harvey (1996) veía la ideología uniforme como un requisito para la unidad de un movimiento social y el éxito para la justicia ambiental. Nosotros sostenemos que enmarcar el problema y la solución puede ser pluriforme: diferentes grupos e individuos tienen ideas diferentes sobre cuál es exactamente el problema y cuáles pueden ser las soluciones deseadas. Las personas también pueden poner en primer y en segundo plano diferentes aspectos de las definiciones de los problemas y soluciones propuestas. La organización del movimiento también puede ser pluriforme en el tiempo y en diferentes lugares. Reconocer la diversidad, la diferencia y la pluralidad es una piedra angular importante de los movimientos por la justicia hídrica, mientras que su capacidad para salvar las diversas formas de ver y luchar por la justicia hídrica es el desafío inherente, así como el indicador de fortaleza, efectividad e impacto. Los fuertes movimientos del agua muestran compromiso y alianzas en los contextos, continentes, escalas y diferencias (Zwarteveen y Boelens, 2014).

En este capítulo se analizará la campaña Right2Water, observando las razones pluriformes para unirse al movimiento y las maneras pluriformes de organizar la ICE en cada país europeo. Se relacionarán los resultados de la campaña (en número de firmas por país e influencia política) con el concepto de unidad con pluriformidad.

12.4. Construyendo el movimiento del agua en Europa: la campaña Right2Water

12.4.1. *Uniendo diferentes casos, escalas y movimientos*

Los sindicatos del sector público están divididos con respecto a las campañas sobre «el agua». Muchos de ellos tenían poca capacidad; algunos sabían poco sobre las políticas y regulaciones de la UE, y otros tenían poca o ninguna experiencia en hacer campaña por un tema que no era sobre empleos o condiciones de trabajo. Necesitaban el apoyo de las ONG con experiencia en campañas. El primer objetivo de Right2Water fue formar una coalición amplia (Berge, 2014). En noviembre de 2011, los primeros aliados fueron

activistas del agua en la red existente de justicia hídrica: personas y organizaciones que habían hecho campaña contra la mercantilización, comercialización y privatización del agua desde los años noventa.

Uno de los primeros grupos europeos en adoptar la campaña fue la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN, por sus siglas en inglés). Se comprometieron plenamente con la campaña, señalando que el agua no podía ser una caridad para los pobres, sino un derecho humano que debe cumplirse para todos. Para la EAPN, sacar a las personas de la pobreza comenzó con la toma de conciencia sobre sus derechos y necesidades básicas para vivir una vida digna. Otras ONG europeas siguieron y juntas prepararon una ICE para comenzar en la primera fecha posible: 1 de abril de 2012. Estas ONG fueron: la Alianza Europea de Salud Pública (EPHA, por sus siglas en inglés), la Oficina Europea de Medio Ambiente (EEB, por sus siglas en inglés), Mujeres en Europa para un Futuro Común (WECE, por sus siglas en inglés), Food and Water Europe (FWE, por sus siglas en inglés) y la Federación de Jóvenes Verdes Europeos (FYEG, por sus siglas en inglés). Esta amplia base permitió una campaña a niveles locales y nacionales en Europa. Los resultados tan divergentes en diferentes países (véase Cuadro 12.1) muestran la gran diversidad de contextos y fuerzas organizativas en cada país.

Durante la campaña se buscó y se encontró un apoyo más amplio entre las iglesias o grupos religiosos, en organizaciones de desarrollo, organizaciones de consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil. Un total de 149 organizaciones apoyaron oficialmente a Right2Water. Además de esto, alrededor de otras cien organizaciones respaldaron la campaña de una forma u otra: desde la organización de eventos para recolectar firmas hasta la promoción de Right2Water en sus medios. Las organizaciones de apoyo pueden dividirse en 11 categorías (más «una»; véase el Cuadro 12.2). El alto porcentaje de sindicatos (47 %) refleja el fuerte liderazgo de los sindicatos en la campaña Right2Water (Lesske, 2015).

La alianza no convencionalmente amplia, eventualmente, generaba pre-ocupación entre sus miembros. Los sindicatos unas veces trabajaban con grupos ecologistas y, otras, con grupos contra la pobreza, pero nunca con ambos al mismo tiempo. Lo mismo ocurrió con los sindicatos y grupos de mujeres o activistas de la salud pública. En la sociedad civil, existen muchos muros entre organizaciones de diferentes orígenes. La ICE fue un experimento sin precedentes para las principales organizaciones de apoyo. La alianza atrajo la atención de los políticos de todo el espectro político y lo mantuvo alejado de los «sindicalistas», «activistas ambientales» o cualquier otro grupo activista de un solo asunto. La debilidad de ser enormemente diverso se convirtió en

CUADRO 12.2
ORGANIZACIONES DE RIGHT2WATER POR TIPO

	Organizaciones por categoría (%)
Unión	47
Movimiento hídrico	16
Justicia global (incluida la cooperación al desarrollo)	12
Medio ambiente	7
Social	5
Suministro de agua (público)	3
Política	2
Mujeres	2
Consumidor	1
Democracia	1
Otros	3

Fuente: basado en Lesske, 2015.

una fortaleza, considerando que Right2Water no era ni de izquierda ni de derecha, y contaba con el apoyo de una amplia gama de organizaciones.

Se requirió de mucho debate y paciencia para dar forma a la amplia coalición en una alianza confiable, cooperativa y duradera. Solo unos pocos países emprendieron realmente la campaña como una amplia alianza. En algunos países, fueron solo algunos de ellos, a veces cooperando, a veces cada uno llevando a cabo su propia campaña para promover Right2Water. En Escandinavia, la privatización del agua no fue un problema, mientras que sí lo fue en el sur de Europa. En Europa occidental y oriental, fue un problema solo para personas conocedoras de las «políticas del agua» y el contexto fue totalmente diferente porque los países de Europa occidental tenían una historia de economía de mercado y de protestas de movimientos sociales contra la economía de mercado y excesos de privatización, mientras que los países de Europa oriental eran países en vías de adhesión al mercado europeo, con movimientos sociales jóvenes. En el Reino Unido, el debate fue sobre la nacionalización y en Francia sobre la municipalización de los servicios de agua, pues en estos países, la privatización ya había tenido lugar hacía mucho tiempo. Por el contrario, en Rumanía y Bulgaria, el problema era el acceso y la calidad de los servicios de agua, y cómo podría ser mejor provista.

12.4.2. *Construyendo la campaña y la estrategia*

La campaña fue iniciada por la EPSU y su junta, proporcionando personal y financiamiento para establecer la ICE (EPSU, 2009). Las decisiones sobre cómo hacer campaña fueron tomadas por las organizaciones de apoyo con sede en Bruselas. Sin embargo, el trabajo de campaña real debía llevarse a cabo a nivel nacional y local. Los coordinadores de la EPSU intentaron dirigir una campaña europea desde Bruselas, pero no pudieron hacer más que apoyar y motivar a los activistas locales en diferentes países y facilitar sus actividades, proporcionando materiales e información sobre la campaña. Un papel importante en la campaña se cumplió a través de las redes sociales.

Para reforzar la amplia gama de organizaciones de apoyo, los activistas de Right2Water reclutaron «embajadores» en todos los países, buscando el apoyo popular para dar un estímulo adicional a las personas para que firmen por la ICE. Sesenta y siete embajadores hicieron declaraciones en apoyo de Right2Water. La mayoría de ellos tenían un vínculo con el «agua», pero algunos eran simplemente conocidos en su país como, por ejemplo, un cantante, una personalidad de televisión o un/una deportista.

El equipo de coordinación europeo, formado por personas de las federaciones europeas, decidió centrarse en unos pocos países donde se pensó que el poder de movilización era fuerte, lo que provocó el apoyo y una campaña de tres a cuatro meses. Después de eso, el enfoque podría cambiar a otros países, suponiendo que algunas condiciones previas básicas debían estar presentes u organizadas en cada país. Lo más importante: un equipo de campaña nacional debería estar preparado; varias organizaciones tendrían que ser capaces de movilizar a la gente; tendría que haber un interés de política pública en el agua y el saneamiento; y una conciencia pública básica sobre el objetivo y la urgencia de la «iniciativa ciudadana europea». Este último punto, en particular, demostró ser un gran obstáculo para movilizar a las personas y motivarlas a firmar. Hubo grandes esperanzas en Italia, donde el Movimiento Italiano del Agua (MIA) organizó un referéndum contra la privatización del agua, en 2011, en el que 26 millones de italianos votaron en contra de la privatización. En Italia, la privatización de los bienes comunes se le considera una huida de la democracia. El agua sirvió como un exponente: «se escribe agua, se lee democracia» fue el eslogan del MIA (Fattori, 2011).

La estrategia no funcionó totalmente como se esperaba. La impresión fue que sería fácil lograr un millón de firmas, pero en octubre de 2012, después de dos meses de campaña, quedó claro que se había recogido toda la «fruta al alcance de la mano». Pocas personas en Europa estaban conscientes

del problema de la privatización del agua y la ICE era desconocida para la mayoría de ellos. Los signatarios de las primeras semanas fueron los principales activistas de las organizaciones de apoyo y el movimiento no llegó a terceros. Los coordinadores de la campaña tuvieron que encontrar nuevas formas de llegar a las personas fuera de sus círculos internos. Incluso en países donde se esperaba una alta participación, como Italia, la participación real decepcionó a los activistas.

El problema del idioma fue el primer obstáculo a superar: el sitio web y los boletines informativos realizados en Bruselas debían traducirse en la mayor cantidad de idiomas posible, de acuerdo con lo que era manejable y asequible. Otro problema fue que la Comisión Europea estableció el mecanismo de la Iniciativa Ciudadana Europea, de tal manera que no fue posible hacer campaña a través de herramientas en línea (como Avaaz), para garantizar que los signatarios potenciales realmente tuvieran que hacer un esfuerzo personal, y evitar que los *bots* generen firmas automáticamente (EC, 2011). Los activistas de Right2Water fueron los primeros en sentir que tenían que explicar primero «qué era una ICE»; segundo, «cómo funcionaba»; y, en tercer lugar, por qué le pedían a la gente que firmara. Esto hizo que algunos activistas exclamaran: «¡me está demorando media hora obtener la firma de una persona!». Estaba claro que, a tal ritmo, incluso con mil voluntarios, la campaña no lograría un millón de firmas en un año. Los coordinadores se dieron cuenta de que necesitaban aumentar el uso de las redes sociales y hacer que la campaña fuera más atractiva para los ciudadanos.

12.4.3. *Diferentes realidades nacionales: diversidad en los movimientos nacionales del agua*

Los países europeos estaban enfrentando diferentes realidades en los servicios de agua y diversidad en los movimientos y activistas del agua. En Escandinavia, el activismo estaba casi ausente, mientras que en Italia estaba fuertemente presente y, en menor medida, en España, Francia, Bélgica y el Reino Unido. El movimiento de agua existente era demasiado pequeño para llevar una campaña europea. Los sindicatos confiaban en su poder, pero sobreestimaron el apoyo de sus miembros. El desafío era reunir a diferentes grupos y movimientos sociales y la cooperación entre países con diferentes experiencias.

Se esperaba que el MIA encabezara Right2Water. Todas las condiciones fueron favorables: conciencia sobre el agua, capacidades de campaña y apoyo a la democracia participativa. Sin embargo, el MIA enfrentó la «fatiga de la

campana» entre sus miembros y no pudo lograr la movilización masiva para Right2Water que sí tuvo para el referéndum de 2011. Cuando el referéndum no logró el cambio de política esperado en Italia, las personas perdieron confianza en los mecanismos del referéndum, como la ICE. Sin embargo, Tomasso Fattori, un líder del MIA, declaró: «Aparte del agua, hay otro elemento fundamental que conecta los referendos italianos, berlineses y madrileños con la ICE, y eso es la democracia en sí misma. Todo esto trata de poner la democracia por encima de los intereses corporativos y los mercados financieros; el derecho al agua y la democracia están estrechamente relacionados» (Fattori, 2013, p. 119).

En noviembre de 2012, un gran movimiento social que se reunió en Florencia («Firenze 10 + 10») debería haber impulsado la ICE Right2Water. Muchos organizadores de Firenze 10 + 10 habían estado fuertemente involucrados en el MIA para defender y desarrollar el agua como un bien común, pero la atención en Right2Water era baja. Esto no cambió hasta el verano de 2013. El sindicato italiano FP-CGIL logró obtener el apoyo de tres conocidos italianos (Stefano Rodota, Lella Costa y Ascanio Celestini) para un video clip en apoyo a Right2Water (L'acqua, 2013). Esto finalmente dio a la campaña italiana un salto para superar el cuórum, siguiendo a 11 países que ya lo habían logrado antes.

En Alemania, el sindicato Ver.di tomó en serio su papel como coordinador nacional de la campaña y fue el primer sindicato en construir una alianza con grupos nacionales y locales. Tenía un plan de campaña, hizo materiales de campaña y desarrolló un sitio web eficaz con texto en alemán. Fue el primero en darse cuenta de que el movimiento del agua debía extenderse, llegando a las personas que se encontraban fuera de los círculos de activistas para tener éxito. Ver.di conectó a los sindicalistas con activistas del agua, sociales y ambientales y los hizo unir fuerzas (Conrad, 2014).

Cuando un periodista de televisión alemán interrogó al comisario Barnier de la UE acerca de su propuesta de una Directiva de Concesiones y el posible conflicto con Right2Water, la campaña cobró impulso (Monitor ARD: «Geheimoperation Wasser», 18 de diciembre de 2012). El Comisionado no tenía conocimiento de Right2Water y negó que su propuesta favoreciera a las empresas privadas; pero los periodistas de investigación atrajeron atención importante en Alemania. Nació un conflicto. Un programa de televisión del comediante Erwin Pelzig dio impulso a la campaña (véase el Recuadro 12.2).

El sector del agua alemán estaba gestionado, en gran parte, por empresas municipales («Stadtwerke») y Berlín acababa de soportar una mala experiencia en su concesión de agua con Veolia. La corporación multinacional

RECUADRO 12.2

EL PAPEL QUE JUGÓ UN COMEDIANTE EN LA CAMPAÑA ALEMANA
RIGHT2WATER

El gran éxito en Alemania estuvo relacionado con la cobertura mediática, que produjo una explosión en las redes sociales, luego de que el comediante Erwin Pelzig mencionara a Right2Water en su programa de televisión «Neues aus der Anstalt», el 22 de enero de 2013. Pelzig dijo que el comisario francés Barnier de la UE había propuesto que se privatizara los servicios de agua en Europa, y puso en ridículo su propuesta: «el agua es vida ... preocupa que Europa quiera dejar el agua en el mercado o a empresas orientadas al lucro». «Afortunadamente [dijo], hay una iniciativa de ciudadanos europeos que intenta impedir la privatización del agua, que necesita un millón de firmas». Al final de su presentación, mostró el sitio *web* de Right2Water de una manera muy inteligente, al decir que no se le permitía anunciar un sitio *web*, pero sí mostrar un automóvil (francés) en el que puso una tarjeta con el nombre del sitio *web*. El anuncio se hizo muy popular y se volvió viral en los días posteriores a su show. Muchas personas en Alemania se ofrecieron como voluntarios para apoyar a Right2Water, e hicieron campaña después del programa de televisión.

A partir de ese momento se extendió como un incendio forestal por toda Alemania. La alianza logró potenciar su trabajo y llegar a personas de todas partes y sectores del país y en todo el ámbito político.

había firmado un acuerdo secreto con la ciudad que garantizaba su beneficio. Solo después de un referéndum en el que los habitantes exigieron la divulgación del acuerdo, quedó claro que la compañía había aumentado sus ganancias por el aumento de los precios sin invertir en mejoras para el servicio. Stadtwerke y la población alemana consideraron que la Directiva de Concesiones era una amenaza peligrosa, ya que podría llevar a tomas por el mismo tipo de multinacionales con fines de lucro (Deinlein, 2014). Los medios alemanes y austríacos se acercaron a Right2Water y pusieron la campaña en los focos.

En España, la Plataforma contra la privatización del Canal Isabel II y el Movimiento 15M (contra la austeridad) organizaron una consulta popular en la región de Madrid (marzo de 2012) para votar sobre la privatización del Canal Isabel II, con más de 160 000 personas que votaron en contra de la privatización. A pesar de esto, las organizaciones españolas que apoyaban a Right2Water no ganaron impulso hasta la primavera de 2013. Diferentes grupos se encontraron y comenzaron un nuevo movimiento, La Marea Azul,

para defender la gestión pública del servicio de agua. Este movimiento incluyó a los «indignados», un movimiento de protesta que surgió desde las elecciones de mayo de 2012, vinculó las luchas locales en España con las políticas europeas y logró llegar a un grupo más amplio de personas.

En Grecia, en la primavera de 2011, el movimiento de protesta de Salónica organizó una movilización masiva: más de medio millón de personas salieron a las calles para desafiar la austeridad y exigir democracia, oponiéndose al impulso de la privatización (véase también el Recuadro 12.1). Los trabajadores del agua de EYATH (Compañía de Aguas de Salónica) junto con un grupo de ciudadanos, crearon la «Iniciativa 136» (K136) para que el agua llegue a las manos de la gente. La idea de K136 era que cada usuario de agua comprara una parte no transferible por 136 EUR. Esto fue el resultado de dividir los 60 000 000 EUR por los cuales la empresa debía ser colocada en el mercado de valores por el número de usuarios (Wainwright, 2013). En la primavera de 2013, esto fue seguido por la instalación de SOSTONERO (SOS for WATER) por los mismos trabajadores del agua para hacer una campaña contra la privatización de la compañía del agua. Vincularon Right2Water con su lucha en Grecia. Mostraron que era necesario combatir la privatización tanto a nivel local como a nivel de la UE y dieron impulso a la ICE. En 2014, más de cincuenta grupos de ciudadanos —miles de personas—, apoyaron la lucha para hacer del agua un bien público (Steinfort, 2014).

Las organizaciones que apoyaron a Right2Water en Francia no lograron las firmas mínimas necesarias, ni con la ayuda del escritor Marc Levy y políticos prominentes. Las personas ajenas al movimiento francés del agua no veían la Normativa de Concesiones como un problema, ni les preocupaba el modo de administración del servicio de agua.

En Reino Unido, muchas personas se sentían frustradas por los servicios de agua privatizados y hubo un debate sobre la renacionalización de las compañías de agua. Sin embargo, los sindicatos no lograron movilizar esta frustración ni tomar la iniciativa para hacer campaña, porque dudaban que las privatizaciones del Reino Unido fueran rechazadas. Algunas organizaciones de la sociedad civil estaban dispuestas a apoyar a Right2Water, pero esperaban que los sindicatos tomaran la iniciativa.

La atención de Right2Water en los medios de comunicación y en el público en general variaba ampliamente de un país a otro. Curiosamente, no se encontró ninguna relación entre los problemas en los servicios de agua y el apoyo para la ICE. Teniendo en cuenta que los problemas en el suministro de agua en Rumanía y Bulgaria eran graves (también relacionados con la privatización), había muy poco apoyo. No está claro si esto tuvo que ver con la

falta de interés, la falta de participación en los asuntos de la UE o la falta de capacidad para hacer campaña. En Rumanía, el país con la calidad de servicio de agua más pobre, nadie parecía interesado en la ICE, según un representante sindical. En consecuencia, no se lanzó ninguna campaña.

12.4.4. *Las fuerzas que contrarrestan la campaña*

En Francia, las dos grandes compañías multinacionales en servicios de agua consideraban que la ICE estaba en contra de sus intereses. Presionaron a los políticos franceses y a las organizaciones de la sociedad civil para que no apoyen a Right2Water. Estas multinacionales advirtieron a su propio personal que una firma para Right2Water sería un acto en contra de su compañía, lo que originó que los trabajadores y sindicalistas temieran apoyar abiertamente a Right2Water. Intentaron influenciar al comisario Barnier de la UE para que mantuviera la propuesta original de la Directiva de Concesiones, para abrir la puerta a la competencia en los servicios de agua. La contracampaña de las multinacionales (después de que Right2Water alcanzó más de un millón de firmas) afirmaba que ellos eran los promotores reales del derecho humano al agua y al saneamiento, y que Right2Water era impulsada por un *lobby* público alemán (Aquafed, 2013). Resultó ser demasiado tarde para mantener la Normativa en su forma original; los servicios de agua quedaron excluidos de su contenido.

En el Parlamento Europeo (PE), los activistas de Right2Water lograron asegurar y mantener un amplio apoyo durante todo el período de las campañas. A pesar de que la mayor parte del apoyo fue del ala izquierda, también hubo un apoyo significativo entre los grupos de derecha. Esto se confirmó en el informe, de propia iniciativa del PE, que siguió a la respuesta de la Comisión Europea. El PE aceptó una resolución (por 363 a 96 votos) que exigía que la Comisión Europea reconsidere su respuesta y tome más medidas para implementar el derecho humano al agua y al saneamiento en la legislación europea (PE, 2014).

12.4.5. *Resultados de la campaña*

En marzo de 2014, la Comisión Europea respondió a los organizadores de la ICE, ya que Right2Water cumplió con todas las condiciones para obtener una ICE (véase el número de firmas por país en el Cuadro 12.1). En su respuesta, la Comisión reconoció «la importancia del agua como un bien público de valor fundamental para todos los ciudadanos de la Unión» (CE, 2014, p. 5).

Esto fue un reconocimiento de lo que había hecho Right2Water y una victoria para el movimiento. Sin embargo, la respuesta no fue lo que los activistas habían esperado. El único resultado concreto fue excluir el agua de la Normativa de Concesiones. Esto se decidió en junio de 2013, cuando Right2Water ya había recolectado más de un millón de firmas y la Comisión Europea sintió la urgencia de responder de inmediato a la primera ICE que alcanzó este hito. La respuesta oficial se produjo en 2014, seis meses después del final de la campaña de un año. La Comisión declaró que muchas de las sugerencias hechas por Right2Water ya formaban parte de su política y que no cambiaría, enmendaría ni propondría ninguna legislación (CE, 2014).

Reflexionando sobre los efectos que Right2Water tuvo en las políticas nacionales y de la UE, hay varios logros. En muchos países, se reforzó la posición de las empresas públicas de agua. Las leyes de agua se adaptaron en Lituania, Eslovaquia, España y Grecia para garantizar el control público y el acceso, la asequibilidad y el agua de buena calidad para todos los habitantes. La participación civil en los debates sobre políticas del agua aumentó a medida que muchas personas respondieron a la consulta de la UE acerca de la normativa sobre agua potable (6000 en comparación con 500 en consultas anteriores y similares), que la Comisión realizó en respuesta a Right2Water (Ecorys, 2015).

Además del efecto político y el cambio de normativa en la política de agua de la UE, el logro más importante fue el aumento de la concientización entre el público europeo y los miembros del Parlamento Europeo sobre el agua y la política del agua. Antes de la ICE, muchas personas no se daban cuenta de cómo se organizaban los servicios de agua en su país y no estaban conscientes del derecho humano al agua y al saneamiento; el concepto de bienes públicos o comunes; el papel de la UE en las políticas hídricas; y el papel de la UE en la privatización de los servicios de agua. Se formaron nuevas alianzas que dieron nueva energía e impulso a las luchas locales contra la privatización del servicio de agua. Right2Water dio a los movimientos europeos del agua una voz política a escalas diversas e interconectadas.

12.5. Discusión y conclusiones

La campaña Right2Water se materializó como un movimiento social pluriforme, que repercutió con la idea de que los servicios de agua son servicios esenciales para todas las personas, y que deben proporcionarse sin discriminación a todos los habitantes. El movimiento sostuvo que los mecanismos

de mercado aumentan la brecha entre ricos y pobres en Europa, y conducen a mejores servicios para aquellos que pueden pagar por ellos, mientras que los servicios de peor calidad son para aquellos que no pueden: los mercados consolidan las desigualdades inherentemente. Por lo tanto, el control público sobre los servicios de agua es esencial para garantizar la disponibilidad, la asequibilidad, la calidad y el acceso para todos; es decir, para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento. Cuando se privatizan, el control se entrega a las empresas con fines de lucro que tienen que garantizar ganancias financieras, no derechos humanos.

Aunque la Comisión manifestó varias veces que no tenía la intención de privatizar los servicios de agua, su Propuesta de Concesiones fue ciertamente un paso hacia la privatización y abrió las puertas a las empresas para exigir el acceso a un mercado local de agua. Los movimientos y las organizaciones de base que habían hecho campaña por Right2Water establecieron nuevas redes y tuvieron éxito en muchos países europeos en la sensibilización de muchas personas sobre los riesgos de la privatización de los servicios de agua.

La campaña y movilización por el derecho humano al agua, y la no privatización de los servicios de agua, resultaron difíciles en toda Europa, por lo que fue necesario adaptarse a las situaciones nacionales y locales. La ICE Right2Water fue la suma de 27 campañas nacionales, y no una sola campaña europea. Cada país tenía que analizar las políticas hídricas, las preocupaciones de la gente y los movimientos sociales activos. La capacidad disponible para hacer esto determinó en gran medida el éxito de la campaña. Esta capacidad hacía falta en países como el Reino Unido o Rumanía, donde las circunstancias originalmente se consideraron favorables para la campaña. La ECI contribuyó enormemente a la sensibilización sobre el agua y el saneamiento como derechos humanos y ayudó a promover un movimiento social por la justicia hídrica en Europa y en varios Estados miembros, como España con *#IniciativAgua2015*.

Curiosamente, la campaña obtuvo el mayor apoyo en Alemania, que no tenía ningún problema con su sector del agua, pero donde las personas se movilizaron cuando encontraron que su servicio de agua estaba bajo amenaza. Este fue también el caso de Austria, Grecia, Eslovenia y Eslovaquia, donde las personas firmaron para declarar que querían mantener el control local y público sobre sus servicios de agua. El movimiento fue más fuerte en los países donde se vinculó las políticas europeas y las consecuencias locales, al explicar el problema y el modo en que afecta a las personas en su vida diaria. En Alemania, un comediante provocó una movilización masiva en

unos pocos meses, mientras que en otros países se necesitó una larga campaña para crear conciencia sobre el conflicto de intereses entre las políticas de mercado y los derechos humanos. Es probable que el impacto hubiera sido menos fuerte si el movimiento hubiese sido menos diverso. Las luchas anteriores contra la privatización del agua seguían siendo desconocidas para el público europeo en general y limitadas a los activistas por la justicia hídrica. Esta vez, al involucrar a sindicatos, ambientalistas, activistas contra la pobreza y muchos otros grupos de la sociedad civil, se rompió el círculo interno de activistas del agua, que llegó a una audiencia sin precedentes, centrándose en el tema de la provisión del servicio de agua y la amenaza de la privatización.

Referencias bibliográficas

ACHTERHUIS, H., BOELENS, R. y ZWARTEVEEN, M. (2010). Water property relations and modern policy regimes: Neoliberal utopia and the disempowerment of collective action. En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil (Eds.), *Out of the Mainstream. Water Rights, Politics and Identity*. Londres y Washington, DC: Earthscan, pp. 27-55.

AQUAFED. (2013, 26 de junio). «Concessions directive: European Commissioner renounces transparency and equity in public water services to please German public lobbies». Comunicado de prensa. <http://pr.euractiv.com/pr/concessions-directive-europeancommissioner-renounces-transparency-and-equity-public-water>.

BAKKER, K. (2003). *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press.

BAKKER, K. (2007). The «commons» versus the «commodity»: Alter-globalization, antiprivatization and the human right to water in the Global South. *Antipode*, 39(3), 430-455.

Bakker, K. (2010). *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.

BALANYA, B. (2005). Empowering public water: Ways forward. En B. Balanya, B. Brennan, O. Hoedeman, S. Kishimoto, y P. Terhorst (Eds.), *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Amsterdam: Transnational Institute, pp. 247-275.

BEBBINGTON, A., HUMPHREYS-BEBBINGTON, D. y BURY, J. (2010). Federating and defending: Water, territory and extraction in the Andes. En R. Boelens, D. H. Getches y J. A. Guevara-Gil (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres: Earthscan, pp. 307-328.

BERGE, J. VAN DEN. (2014). Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity! En C. Berg y J. Thompson (Eds.), *An ECI that Works*.

Learning from the First Two Years of the European Citizens' Initiative. Alfter, Alemania: The ECI Campaign, pp. 19-24.

BIELER, A. (2015, 22 de enero). Mobilising for Change: The First Successful European Citizens' Initiative «Water is a Human Right!». Documento presentado en el ETUI Monthly Forum, Bruselas/Bélgica.

BOELENS, R. (2015). *Water, Power and Identity. The Cultural Politics of Water in the Andes*. Londres: Earthscan, Routledge.

BOELENS, R. y VOS, J. (2012). The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Journal of Agricultural Water Management*, 108, 16-26.

BOELENS, R. y ZWARTVEEN, M. (2005). Prices and politics in Andean water reforms. *Development and Change*, 36(4), 735-758.

BOELENS, R., HOOGESTEGE, J., SWYNGEDOUW, E., VOS, J. y WESTER, P. (2016). Hydrosocial territories: A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14.

CEO. (2012, 17 de octubre). «EU Commission forces crisis-hit countries to privatize water». Nota de prensa. <http://corporateeurope.org/pressreleases/2012/eu-commissionforces-crisis-hit-countries-privatise-water>

CONRAD, C. (2014). Demokratischer Einfluss auf EU-Ebene? Da geht was! *Forum Wissenschaft*, 31(1), 34-37.

DEINLEIN, W. (2014). *Kompendium Trinkwasser. Zur Europäischer Bürgerinitiative Right2Water und der EU-Konzessionsrichtlinie*. Karlsruhe: Stadtwerke Karlsruhe.

DELLA PORTA, D. y MOSCA, L. (2005). Global-net for global movements? A network of networks for a movement of movements. *Journal of Public Policy*, 25(01), 165-190.

ECORYS SEE. (2015). Analysis of the Public Consultation on the Quality of Drinking Water. Informe preliminar ENV.F.1/FRA/2010/0044. http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/analysis_drinking_water.pdf.

EEA. (European Environmental Agency). (2013). Assessment of Cost Recovery through Water Pricing. EEA Technical Report n.º 16/2013

EPSU. (2009). «Water campaign action plan». www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Water_Campaign_Action_Plan_EN.pdf

EPSU. (2011). «Right to water and sanitation must be put into action». www.epsu.org/article/right-water-and-sanitation-must-be-put-action-universal-access-governmentresponsibility.

EUROPEAN COMMISSION. (2007). Addressing the Challenge of Water Scarcity and Droughts in the European Union. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2007) 414 final.

EUROPEAN COMMISSION. (2009). *Lisbon Treaty*, article 11(4). www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-2-provisions-ondemocratic-principles/75-article-11.html

EUROPEAN COMMISSION. (2011). Regulation (EU) n.º 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative (OJ L 65, 11.3.2011).

EUROPEAN COMMISSION. (2012). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources. COM(2012) 673 final.

EUROPEAN COMMISSION. (2013). Exclusion of Water from the Concessions Directive, Statement by Commissioner Barnier in response to Right2Water. http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2013/06/20130621_en.html

EUROPEAN COMMISSION. (2014). Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!». COM(2014) 177 final.

EUROPEAN PARLIAMENT. (2014). *Follow Up to the European Citizens' Initiative Right2Water*. European Parliament resolution of 8 September 2015 on the follow-up to the European Citizens' Initiative Right2Water (2014/2239(INI)). P8 TA(2015)0294.

FATTORI, T. (2011, septiembre). Fluid democracy, the Italian water revolution. *Transform*, 99-111. www.transform-network.net/en/yearbook/journal-092011.html

FATTORI, T. (2013). The European citizens' initiative on water and 'austeritarian' post-democracy. *Transform* 13/2013, pp. 116-122. www.transform-network.net/journal/issue-132013/news/detail/Journal/the-european-citizens-initiative-on-water-and-austeritarian-post-democracy.html.

FRIEDMAN, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

HALL, D. y LOBINA, E. (2005). *The Relative Efficiency of Public and Private Sector Water*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU) and University of Greenwich.

HALL, D. y LOBINA, E. (2008). *Water Privatisation*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).

HALL, D. y LOBINA, E. (2012a). *Water Companies and Trends in Europe*. Bruselas y Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU) y EPSU.

HALL, D. y LOBINA, E. (2012b). *Conflicts, Companies, Human Rights and Water – A Critical Review of Local Corporate Practices and Global Corporate Initiatives*. Londres: Public Services International Research Unit.

HARVEY, D. (1996). *Justice, Nature, and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.

HAYEK, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. Londres: George Routledge.

HENDRIKS, J. (1998). Water as private property: Notes on the case of Chile. En R. Boelens y G. Dávila (Eds.), *Searching for Equity*. Assen, Países Bajos: Van Gorcum, pp. 297-310.

HOOGESTEGE, J. y VERZIJJ, A. (2015). Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes. *Geoforum*, 62, 13-23.

HOOGESTEGE, J., BAUD, M. y BOELENS, R. (2016). Territorial pluralism: Water users' multiscale struggles against state ordering in Ecuador's highlands. *Water International*, 41(1), 91-106.

JAMES, W. (1977 [1909]). *A Pluralistic Universe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

L'ACQUA. (2013). ICE per l'acqua diritto umano in Europa – Spot con Stefano Rodotà, Lella Costa, Ascanio Celestini. www.youtube.com/watch?v=2b4NmB7IWaI&feature=youtu.be

LAPAVITSAS, C. (Ed.) (2012). *Crisis in the Eurozone*. Londres: Verso.

LAWSON, T. (2015). *Reversing the tide: Cities and countries are rebelling against water privatization, and winning*. www.truth-out.org/news/item/32963-reversing-the-tide-cities-and-countries-are-rebelling-against-water-privatization-and-winning

LESSKE, K. (2015). *The role of civil society organizations in promoting participation and accountability in transnational water politics: A case study in Europe*. Friburgo, MA, Tesis del Programa de Estudios Mundiales, Albert-Ludwigs-Universität de Friburgo.

LIMON, R. (2013, 1 de julio). La presión social saca el agua de la directiva europea de privatizaciones. *El País*. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/07/01/actualidad/1372702820_342386.html

LIMON, R. (2014, 23 de agosto). Organizaciones ciudadanas y partidos lanzan un pacto por el agua pública. *El País*. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/08/23/andalu-cia/1408786978_205688.html

LOBINA, E., KISHIMOTO, S. y PETITJEAN, O. (2014). *Here to Stay. Water Remunicipalisation as a Global Trend*. Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinational Observatory and Transnational Institute (TNI). Londres, París, Ámsterdam. www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf

MIROSA, O. y HARRIS, L. (2012). Human right to water: Contemporary challenges and contours of a global debate. *Antipode*, 44(3), 932-949.

PARKS, L. (2014, 3-6 de septiembre). *Framing in the Right2Water European Citizens' Initiative*. Documento preparado para la presentación en la Conferencia General ECPR, Glasgow.

RIGHT2WATER. (2016). «About Right2Water». www.right2water.eu/about-our-campaign

RIGHT2WATER. (2016). Results per country. www.right2water.eu//results?lang

SCHULTZ, J. (2001). *Bolivia's war over water: The dispatches in full*. The Democracy Center On-Line. <http://democracycctr.org/bolivia/investigations/bolivia-investigations-the-water-revolt/bolivias-war-over-water/>.

SCHLOSBERG, D. (2004). Reconceiving environmental justice: Global movements and political theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517-540.

SETERS, P. VAN, y JAMES, P. (2014). Global social movements and global civil society: A critical overview. En P. James y P. van Seters (Eds.), *Globalization and Politics*, vol. II: *Global Social Movements and Global Civil Society*. Los Angeles: SAGE, pp. vii-xxx.

SPRONK, S. (2007). Roots of resistance to urban water privatization in Bolivia: The “new working class”, the crisis of neoliberalism, and public services. *International Labor and Working-Class History*, 71(1), 8-28.

STEINFORT, L. (2014). «Thessaloniki, Greece: Struggling against water privatization in times of crisis». www.tni.org/en/article/thessaloniki-greece-strugglingagainst-water-privatisation-times-crisis.

SWYNGEDOUW, E. (2004). Globalisation or «glocalisation»? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48.

TINSON, A. y KENWAY, P. (2013). *The Water Industry: A Case to Answer*. Londres: New Policy Institute y UNISON.

WAINWRIGHT, H. (2013). «Resist and transform: The struggle for water in Greece». www.redpepper.org.uk/tapping-the-resistance-in-greece/.

WENZ, P. (1988). *Environmental Justice*. Albany, NY: State University of New York Press.

ZACUNE, J. (2013). *Privatising Europe: Using the Crisis to Entrench Neoliberalism*. Amsterdam: Transnational Institute.

ZWARTEVEEN, M. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

CAPÍTULO 13

INJUSTICIA COTIDIANA DEL AGUA Y LA POLÍTICA DEL ACOMODO

FRANCES CLEAVER

13.1. Perspectivas dominó en torno a la justicia hídrica

Este capítulo toma como punto de partida el llamado de los activistas y académicos por la justicia hídrica y por una mejor comprensión para lograrla. Creo que, aunque son importantes y con frecuencia inspiradores, estos estudios críticos a menudo se centran demasiado en la lucha y la resistencia a costa de comprender las formas más comunes en que las injusticias con respecto al agua son rutinarias, aceptadas y reproducidas por quienes las padecen.

La literatura sobre justicia hídrica tiene como objetivo comprender las dimensiones de la injusticia y la desigualdad que sustentan la percepción de una crisis mundial del agua, e identificar la posibilidad de órdenes alternativos del agua. Las contribuciones son muy variadas, cuyos ejemplos incluyen: manifiestos (Petrella, 2001; Santa Cruz, 2014); intentos de teorizar la justicia y la gobernanza del agua (Perreault, 2014); estudios sobre las luchas por el derecho al agua (Sultana y Loftus, 2012) y las «guerras» del agua (Graham *et al.*, 2013; Perera, 2012); análisis de movimientos contra la privatización (Spronk, 2007); relaciones hídricas vistas a través de una lente de justicia ambiental (Mehta *et al.*, 2014; McDonald, 2004); análisis de las luchas por el acceso al agua desde el punto de vista del género (Delgado y Zwartveen, 2007); y exámenes de la integración de distribuciones injustas del agua en la cultura y la política (Boelens, 2014).

Este trabajo es importante para nuestra comprensión de la política de las asignaciones del agua y para analizar ideas políticas que promueven la equidad y los derechos hídricos a través de los mercados o a través de procesos

técnicos y de gestión (Joy *et al.*, 2014). Los estudios sobre justicia hídrica, que con frecuencia se inscriben en enfoques de ecología política o de geografía crítica, defienden la comprensión de la justicia en función del contexto, las manifestaciones de injusticia y la naturaleza «siempre disputada» de las asignaciones de agua (Zwarteveen y Boelens, 2014). Gran parte de esta literatura se centra en casos explícitos de lucha, y abundan las referencias a la protesta, la oposición, la resistencia, las movilizaciones, la contestación y el conflicto. Se ofrecen taxonomías de los conflictos por el agua (Rodríguez-Labajos y Martínez-Alier, 2015) y se anatomizan, convenientemente, las dimensiones de las contestaciones (Zwarteveen y Boelens, 2014).

Hay un tema fuerte en la literatura que vincula la defensa de los valores hídricos locales con el logro de la justicia hídrica, y que relaciona las movilizaciones sociales en torno al agua con el avance de la democracia (Hoogesteger y Verzijl, 2015; Loftus, 2014; Bond y Dugard, 2008). La Declaración de Santa Cruz (2014, p. 249) lo resume bien: «Las acciones y la investigación para lograr más justicia deben estar explícitamente conectadas y fundamentadas a las experiencias de injusticia de las personas y sus estrategias y luchas para contestarla y remediarla».

Hay dos problemas interrelacionados con la tendencia a resaltar los casos de lucha, resistencia y conflicto. En primer lugar, la literatura sobre justicia hídrica se puede leer como más bien dominocéntrica (Ferguson, 2015), que perpetúa involuntariamente un binario de dominación/injusticia frente a la resistencia/justicia. El énfasis es frecuentemente ante la presentación de evidencias de los actores poderosos quienes trabajan para crear asignaciones no equitativas y, luego, al buscar las formas en que las personas se oponen o las cuestionan desde abajo. En estudios críticos, la micropolítica de la gobernabilidad del agua abarca, generalmente, la posibilidad de resistir y transformar (Sultana y Loftus, 2012). Este enfoque de resistencia no se limita a la investigación del agua y, aparentemente, tiene un atractivo académico duradero. Ortner (1995) hizo observaciones similares sobre estudios de resistencia campesina en antropología, al igual que Hall *et al.* (2015), con respecto a la literatura sobre acaparamiento de tierras y las reacciones políticas desde abajo. Hall y sus colegas señalan que muchos de los primeros estudios sobre el acaparamiento de tierras (en la tradición de los estudios sobre el cambio agrario) buscaban evidencias de la resistencia de las comunidades locales desfavorecidas por los acuerdos de tierras que se les imponía. Los autores sugieren que las respuestas al acaparamiento de tierras han sido, de hecho, mucho más variadas que esto, y que van desde la resistencia organizada y cotidiana hasta la aceptación o, incluso, la exigencia de ser incorporadas a

los acuerdos de tierras (aparentemente injustos). De manera similar, sostengo aquí que debemos prestar más atención a por qué muchas personas no se resisten a las relaciones injustas en torno al agua y, de hecho, pueden aceptarlas o incluso perpetuarlas en sus relaciones con las personas poderosas. Es importante comprender estas dinámicas ya que contribuyen a la insolubilidad de las injusticias cotidianas relacionadas con el agua.

En segundo lugar, recurriendo a un argumento hecho por Brekhuis (1998) sobre la investigación sociológica, sugiero que la literatura sobre la justicia hídrica se sobreenfoca en las características políticamente destacadas y ontológicamente poco comunes de la vida social (resistencia manifiesta, guerras por el agua, incluso, resistencia cotidiana), mientras que pasa por alto, o le resta importancia a la masa no marcada de interacciones del agua no disputadas en la vida social. Seguramente muchas interacciones sobre el agua no son ejemplos de lucha o resistencia, sino más bien de cooperación a pequeña escala, de acomodo y de intentos de ser incorporados en sistemas de distribución desiguales. Estas prácticas cotidianas, de conformidad con la política cotidiana del agua, requieren más exploración y explicación. Brekhuis señala que uno de los problemas con el territorio no marcado de la vida social es que no está suficientemente diferenciado en los estudios de investigación. Al explicar tendencias similares, Ortner sugiere que esta falta de diferenciación de las interacciones cotidianas en los estudios campesinos es atribuible a una especie de «delgadez etnográfica». Ella argumenta: «los estudios de resistencia son escasos porque son etnográficamente limitados: escasos en política interna de los grupos dominados, escasos en riqueza cultural de esos grupos, escasos en la subjetividad —en intenciones, deseos, temores, proyectos— de los actores involucrados en estos dramas» (Ortner, 1995, p. 190). El argumento de Ortner es que deberíamos estar igualmente preocupados por una serie de respuestas, que incluyen los aspectos ambiguos de la resistencia y los actos cotidianos de colaboración y acomodo. Para los estudios de justicia hídrica, esto supondría poner en primer plano, de manera explícita, los elementos políticamente desapercibidos y dados por sentado de la política cotidiana del agua, que abarca tanto lo rutinario como lo excepcional. Generar una comprensión más rica de todo el espectro de las prácticas cotidianas del agua, que van desde la cooperación hasta el conflicto, y todas las áreas grises de la práctica entre ellas, nos ayudaría a examinar si producen un cambio positivo o perpetúan las desigualdades.

Se pueden sugerir varias razones para este sesgo hacia la resistencia. Hall *et al.* identifican tres modelos conceptuales diferentes que influyen en este enfoque: los enfoques clásicos de acción colectiva que asumen que los individuos no cooperarán a menos que se les induzca a hacerlo; el legado del pensamiento

marxista que presume que los agravios y experiencias compartidas de opresión conducirán a proyectos políticos comunes de oposición; y la erudición heterodoxa del movimiento social que, entre otras explicaciones, sugiere que los vínculos afectivos producen movilización y luchas colectivas. A estas explicaciones, podríamos agregar el encanto de lo extraordinario, como lo sugiere Brekhus, y el objetivo de muchos investigadores críticos del agua de contribuir activamente a la justicia hídrica al desafiar los discursos dominantes e identificar alternativas contrahegemónicas (Gramsci, 1971; Joll, 1977; Sneddon, 2013; Rodríguez-Labajos y Martínez-Alier, 2015). De esta manera, las grandes luchas explícitamente políticas (por ejemplo, contra la construcción de represas) reciben más atención que los esfuerzos ordinarios continuos para obtener acceso al agua en entornos sociales divididos por desigualdades intratables (Joshi, 2015).

13. 2. La tenacidad de las injusticias cotidianas

En este capítulo, me centraré en la política cotidiana del acceso al agua y en por qué gran parte de esta se desarrolla como un negocio habitual, con muchas injusticias aceptadas y acomodadas. El tipo de injusticias, en las que aquí me enfocaré, se manifiesta en el acceso y la asignación locales y vemos numerosos ejemplos de ellas en la literatura sobre el agua. Los ejemplos (elaborados en Cleaver, 2012) podrían incluir:

- Solo una proporción de los miembros de la comunidad contribuye realmente con las tarifas de mantenimiento del punto de agua, que son las personas más pobres. Los aldeanos más ricos rara vez son sancionados por falta de pago.
- Las mujeres esperan durante horas a que los hombres den de beber al ganado antes de ir a buscar agua para fines domésticos, incluso después de que un proyecto de una ONG ha empezado a movilizar a las mujeres y promover su papel en la vida pública de las aldeas y en la gestión hídrica.
- La exclusión de los pastores de las estructuras de gestión del riego (o su inclusión en condiciones desiguales), a pesar de que también son regantes. La aparente aceptación, incluso preferencia, por parte de los pastores, de esta forma de exclusión.
- La preferencia comunitaria por tarifas plana de agua, incluso cuando existen grandes variaciones socioeconómicas entre los hogares y las cantidades

de agua que utilizan. Sin embargo, los más pobres, los que se benefician menos, argumentan a favor de una tarifa plana.

- La preservación preferencial de los derechos de agua de las personas más ricas en situaciones de crisis (como la sequía).

La aceptación de tales desigualdades e injusticias hídricas se ha explicado por el funcionamiento de las relaciones de poder y discursos hegemónicos (Sneddon, 2013). Esta explicación es convincente, pero la hegemonía es más bien una categoría general que tiende a ocultar la importancia de factores muy diferentes, si bien interrelacionados. Para los propósitos de este capítulo, los he identificado por separado como hegemonía, pragmatismo, conectividad y racionalidad moral y ecológica, aunque se superponen y son difíciles de separar. La hegemonía se refiere a la forma en que el poder y los intereses de los grupos dominantes se integran en las normas, instituciones y discursos, por lo que se dan por sentado. El pragmatismo se refiere al análisis explícito, que hacen las personas desfavorecidas, del funcionamiento del poder, los altos costos de desafiarlo y de su dependencia de los poderosos para vivir. La conectividad se refiere al imperativo de la conexión social, que no se trata simplemente de obtener beneficios materiales, sino del bienestar, la conexión con la comunidad y la satisfacción de las necesidades emocionales. Finalmente, las racionalidades ecológicas morales se refieren a la comprensión cultural de los vínculos entre las personas, el agua y el medio ambiente; las visiones del mundo que vinculan las formas apropiadas de comportamiento y orden social con el florecimiento de las entidades humanas y no humanas. Se podría argumentar que el primer punto (hegemonía) explica los otros tres (pragmatismo, conexión y racionalidades morales). Sin embargo, me parece útil distinguir estos puntos, en un intento de anatomizar la política cotidiana de las relaciones hídricas y comprender mejor cómo se articulan las partes.

13.3. Hegemonía

El acomodo de las injusticias puede explicarse por el funcionamiento invisible del poder y las formas en que se constituye a través de ideas y formas particulares de conocimiento. En su ensayo sobre este tipo de temas, Sneddon (2013) afirma que muchos estudios sobre las injusticias relacionadas con el agua adoptan una idea de hegemonía gramsciana como la gran variedad de prácticas e ideologías asociadas con el poder de influir en las decisiones y los patrones de pensamiento. Desde este punto de vista, la persecución de

los intereses de los grupos dominantes se normaliza, por lo que se consideran de sentido común, incluso por aquellos en desventaja (Gramsci, 1971; Joll, 1977). Con su aplicación a los estudios sobre el agua, los intereses hegemónicos privilegian ciertas ideas sobre la distribución y los valores del agua, lo que da forma a la manera en que las personas aceptan ser gobernadas. Sultana y Loftus (2012) despliegan estos conceptos para llamar la atención sobre los procesos cotidianos en los que los individuos y los grupos internalizan ciertos conceptos y actúan de forma contraria a sus intereses, adaptando inconscientemente sus preferencias y valores para reflejar los de los poderosos. Estas personas poderosas tienen la capacidad de establecer agendas, de definir los propios parámetros de aceptabilidad y debate social. Al escribir sobre la justicia hídrica, Zwarteveen y Boelens (2014, p. 48) citan las ideas de Foucault de que los discursos gobiernan sutilmente las formas en que es posible hablar de algo y, por lo tanto, dificultan pensar y actuar de manera diferente. La naturaleza invisible del poder ayuda a explicar por qué las personas desfavorecidas no ven necesariamente las relaciones ambientales desiguales como injustas o inequitativas (Walker, 2014).

Un rico caso empírico del funcionamiento invisible del poder lo proporciona un estudio de las contribuciones de las aldeas a la infraestructura de recolección de agua de lluvia en la India (Cochran y Ray, 2008). La estructura de captación de agua de lluvia, que abastece a los pozos con agua para el ganado y para el riego, requiere pagos de mano de obra y mantenimiento de los aldeanos. Cochran y Ray intentan explicar por qué las personas pobres, que no poseen ganado ni tierras que requieren agua, aceptan e incluso promueven la idea de pagos iguales (tarifa plana) al fondo de agua. Una explicación que ofrecen los autores es que las personas pobres perciben los intereses de la aldea (y de los aldeanos más ricos) como propios. No reconocen los intereses personales particulares incluidos en los acuerdos comunales, y es esta falta de reconocimiento la que permite que continúen el orden social desigual y las prácticas de agua asociadas. Este ejemplo apoya firmemente la sugerencia de Bourdieu de que «el mantenimiento del poder a través de ideologías comunes depende de que el uso del poder no se reconozca como tal, sino como un reclamo legítimo de los servicios de otros» (Bourdieu, 1977, p. 164).

13.4. Pragmatismo

Sin embargo, no toda la aceptación de relaciones injustas puede explicarse por la internalización inconsciente de los discursos hegemónicos. Las personas

también practican la adaptación porque son dolorosamente conscientes de sus dimensiones estructuralmente desiguales de su situación. Esta conciencia incluye la comprensión de que tales relaciones son difíciles y costosas de cambiar, y que sus intereses generales de subsistencia son mantenerlos en lugar de desafiarlos. Dichas experiencias se ilustran en estudios de hogares pobres que se enfrentan a la competencia y el conflicto del agua. Por ejemplo, en sus estudios sobre la competencia del agua en Vietnam, Bolivia y Zambia, Funder *et al.* (2012) encuentran un patrón de hogares pobres que despliegan estrategias pragmáticas de prevención de riesgos en relación con los hogares más ricos. En particular, los pobres se desplazan a fuentes de agua menos deseables, porque los costos de enfrentarse a actores poderosos en el acceso a mejores fuentes son demasiado grandes. Los autores sugieren que, al hacerlo, dan prioridad a un aspecto de la estrategia de medios de vida (buenas relaciones con vecinos ricos) sobre otro (acceso igualitario al agua).

Según James Ferguson (2015), las personas también pueden buscar pragmáticamente relaciones desiguales como su mejor esperanza de algún tipo de redistribución material. Una gran cantidad de esfuerzos de la gente pobre pueden ir encaminados a establecer, afirmar o reafirmar las relaciones sociales, incluso muy dependientes, con quienes están en mejor situación que ellos. Esta desigualdad social, buscada deliberadamente, puede ser preferida como una forma de asegurar el acceso a los recursos en lugar de las vías de acceso asociales a través de la resistencia, los mercados o las instituciones. Las estrategias pragmáticas estarán determinadas por la posición social particular del usuario de agua desfavorecido; no se puede dar por sentado que los intereses de los marginados sean comunes. En un caso de gestión de pozos en Zambia (Funder *et al.*, 2012), los hogares más débiles de la comunidad adoptaron diferentes estrategias de prevención pragmática de riesgos. En el pueblo, los propietarios de ganado adinerados dominaban el uso y la gestión de pozos. Los hombres pobres que trabajaban como pastores para los ganaderos, podían recoger agua mientras abrevaban el ganado de sus empleadores, por lo que no protestaban por los acuerdos desiguales. Al consentir, reforzaron las ideas dominantes de que el ganado debería tener prioridad sobre los usos domésticos, incluso en detrimento de sus propias familias. Otros hogares adoptaron una estrategia de presión discreta con terceros (como los maestros de escuela y personal de clínicas), para tratar de conseguir acuerdos de acceso más equitativos, mientras que algunos —tal vez los más vulnerables— se desvincularon del problema, al mantenerse alejados de las reuniones de la comunidad en las que se hablaba de agua, confiando en fuentes de agua inferiores.

El pragmatismo puede significar que las personas eligen deliberadamente promover los intereses de los poderosos. Entonces, por ejemplo, podrían elegir al hombre rico o poderoso para que dirija el comité del agua, aun sabiendo que puede desviar fondos y agua para su propio beneficio. En parte, esto se ve como el orden correcto de las cosas y, por lo tanto, es una prueba del funcionamiento de un orden social hegemónico. Sin embargo, la persona más rica también puede asumir los costos del ejercicio del cargo, ya que, al disponer de los recursos materiales y la autoridad para hacer que funcione, los demás pueden reclamarle legítimamente sobre alguna parte (desigual) de los beneficios. Dicho pragmatismo también puede llevar a no seleccionar a las personas pobres como representantes, debido a una conciencia realista de sus limitaciones materiales y sociales. En mi trabajo sobre la gestión hídrica en las aldeas de Zimbabwe, Tanzania y Malawi, he oído decir a la gente que no eligen a los pobres como tesoreros de los comités de agua, ya que se pueden «comer el dinero» y que «es difícil que una persona pobre tenga dinero en efectivo en la aldea». En este caso reconocen que un tesorero pobre, que tenga el dinero en efectivo, puede verse comprometido por la combinación de sus propios medios de vida limitados y sus obligaciones sociales con los demás.

Evitar o eludir las relaciones de poder desiguales también puede ser una respuesta pragmática a las asignaciones injustas de agua. El estudio de Anand (2015) sobre cómo las personas pobres acceden al agua mediante la extracción ilegal de agua de las tuberías en Mumbai, India, ilustra este punto. Él documenta cómo los colonizadores musulmanes pobres son percibidos como indignos por los ingenieros y, en consecuencia, reciben un peor suministro de agua. A pesar de sus verdaderas quejas, no envían sus reclamos a los ingenieros; podemos suponer que juzgan que los costos de hacerlo son demasiado altos. Estos incluyen los costos de oportunidad de renunciar al tiempo de trabajo para presentar la queja, los costos de transporte, la improbabilidad de que sus voces se escuchen, el riesgo de ser tachado de alborotadores y perder el acceso a otros servicios y prestaciones. En cambio, los colonos despliegan sus recursos limitados para asegurar el agua ilegalmente. Esto podría verse como una solución pragmática e imperfecta para la situación injusta del agua, que permite a las personas acceder a un poco de agua sin tener que asumir los costos de ejercer la resistencia.

13.5. Conectividad

Un enfoque en los beneficios materiales de obtener acceso al agua puede hacernos perder de vista los significados no materiales de las relaciones con el

agua. Las personas pueden buscar patrocinadores o unirse a relaciones de vecindad desiguales por razones más que pragmáticas para acceder al agua. Este tipo de conexión también vincula a las personas con el tejido social (Chabal, 2009; Sayer, 2007); ayuda a superar el individualismo, el aislamiento y la inseguridad; y contribuye a mantener el orden social y las visiones del mundo asociadas. Ser social realmente importa más allá de las preocupaciones instrumentales inmediatas.

El pragmatismo y la conexión social suelen ser difíciles de separar. El estudio de Zug y Graefe (2014) sobre las relaciones de donación de agua en un barrio urbano de Jartum ilustra tanto la naturaleza pragmática de las relaciones hídricas como su arraigo en conexiones y significados sociales más amplios. El concepto de donación de agua se puede usar para reflexionar sobre cuestiones de justicia porque la donación surge como una forma pragmática de asegurar el acceso, porque los significados subyacentes de justicia y derechos y la condición de persona se afirman a través de las conexiones sociales y porque la relación de donación puede promover asignaciones injustas. El intercambio de agua es necesario en Jartum debido al marco más amplio de la justicia hídrica: la empresa de servicios de agua de la ciudad no suministra suficiente agua a todos los hogares. Los hogares que no están conectados al suministro de agua de la ciudad pueden comprar agua de los proveedores o buscar que les regalen agua de los grifos de sus vecinos. Algunos hogares más ricos donan agua a los más pobres, en su mayoría suministros básicos de agua donados a hogares específicos. Los regalos de agua suelen estar vinculados a relaciones sociales sólidas, aunque los autores afirman que la existencia de donaciones de agua para extraños y vecinos menos queridos demuestra que se trata de algo más que de reciprocidad directa. Por lo tanto, las conexiones se establecen y se mantienen a través de la relación con el agua, pero esta sigue siendo desigual en varios aspectos. Los autores sostienen que la relación de donación se basa en la heterogeneidad socioeconómica, que las normas sociales para las donaciones de agua entre vecinos están determinadas por costos y condiciones sociales (desiguales) y que los obsequios de agua refuerzan el concepto de una parte legítima en lugar de una parte equitativa. Los hogares más pobres pueden buscar estos acuerdos desiguales tanto por razones pragmáticas como por la conveniencia de estar más estrechamente conectados con sus vecinos.

Sin embargo, también hay evidencia contraria en el caso de que algunas personas traten de evitar los costos sociales que conlleva, evitando la relación de donación de agua. Esto significa que los potenciales donantes retienen el agua, a pesar de perder reputación social, y que las personas pobres

compran agua más cara a los proveedores comerciales, para evitar los costos de transacción de la relación de obsequio. Es claro, entonces, que las relaciones injustas en torno al agua están integradas en múltiples dinámicas sociales superpuestas, y están sujetas a diversos grados de facilitación, aceptación y evitación activas. La contienda y la resistencia no son inevitables, y pueden tener lugar junto con la cooperación y las demandas de incorporación en las relaciones injustas. El punto más amplio es que el uso de recursos no se puede separar del conjunto más amplio de transacciones sociales en las que las comunidades participan y el significado que se les atribuye (Cochran y Ray, 2008; Schnegg *et al.*, 2016). Es a las dimensiones morales de estas interacciones sociales en torno al agua a lo que ahora me refiero.

13. 6. Racionalidad moral ecológica

Se ha utilizado durante mucho tiempo la comprensión de las formas en que las ideas morales dan forma a la acción política desde abajo para explicar la resistencia a las asignaciones injustas de recursos. En un trabajo clásico sobre disturbios por la comida en el siglo XVIII en Inglaterra, E. P. Thompson utilizó el concepto de economía moral para explicar cómo las nociones de legitimación del derecho a la subsistencia de la multitud inglesa, y las obligaciones paternalistas del establecimiento para mantener el orden social, se desplegaron para negociar un acuerdo social sobre los derechos al consumo (Thompson, 1991). Según James Scott, la economía moral se refiere a las formas en que los campesinos perciben la justicia económica, la explotación y su definición de demandas tolerables hechos por otros. Para Scott, los campesinos ejercen su capacidad de acción de acuerdo con una combinación de razonamiento racional, evaluación moral e ideas de justicia compartidas con otros. Las adaptaciones de la economía moral se han utilizado para explicar las relaciones hídricas y para poner de relieve las normas del derecho a la subsistencia y la reciprocidad en entornos tanto urbanos como rurales (Trawick, 2001; Wutich, 2011).

Sin embargo, la forma de economía moral sugerida por Scott ha sido criticada por el privilegio excesivo de la agencia individual a costa de la restricción estructural y por una cierta delgadez etnográfica (Hyden, 2006; Ortner, 1995). Hyden sugiere que las evocaciones de la economía moral son una respuesta defensiva a las fuerzas sociales que amenazan los medios de vida y los mundos vitales, de ahí que se enfoque en la resistencia. Sugiere, más bien, que la economía del afecto sea más real y presente en la vida cotidiana

de las personas. Esta es la red de interacciones entre grupos de personas identificadas, en términos de su relación con la estructura social, unidos por parentesco, comunidad, religión u otras afinidades. La economía del afecto no es simplemente defensiva, sino que se trata de mantener las relaciones y el progreso sociales —a menudo efectuada por los pobres que buscan y cultivan a aquellos que están mejor ubicados que ellos mismos—. Estas relaciones y las normas morales asociadas con ellas constituyen el marco mental dentro del cual se inscribe la acción individual.

En trabajos anteriores he desarrollado el concepto de racionalidad moral y ecológica, en el que se vinculan los conceptos morales, sociales y ambientales (Cleaver, 2000). Aquí me refiero a las cosmovisiones o cosmovisiones más amplias dentro de las cuales se enmarcan las percepciones y acciones de las personas. Las visiones del mundo vinculan ideas sobre el comportamiento individual y colectivo, el orden social y las conexiones entre los mundos humano, natural y espiritual. Los conceptos de justicia y reparto equitativo están incorporados en tales cosmologías, y no simplemente vinculados a la acción económica o política. He ilustrado las formas en que las racionalidades morales y ecológicas determinan la participación de las personas en los acuerdos de gobernanza del agua, y la tendencia de estas visiones del mundo a enfatizar la cooperación, evitar conflictos y comprometerse por encima de la disputa pública y los conflictos (Cleaver, 2000). Dentro del movimiento por la justicia ambiental, estas visiones del mundo, a menudo etiquetadas como conocimiento indígena, son vistas como formas de impugnar otros enfoques (que suelen estar basados en el mercado) para la gobernanza del agua. Sugiero que con la misma frecuencia proporcionan el marco dentro del cual el acomodo de la injusticia se le considera como el comportamiento adecuado, para permitir que el mundo social y natural florezca. Estas racionalidades morales tienen un significado muy positivo para las personas, pero también contribuyen a arraigar las desigualdades, que suelen mantener invisiblemente el statu quo. Por supuesto que esto se relaciona con el punto anterior sobre la hegemonía: las moralidades se relacionan con los patrones de dominación imperantes, que se legitiman en marcos de comprensión que los hacen parecer naturales o deseables (Sayer, 2007; Boelens, 2014).

Volvamos al caso de las contribuciones para la infraestructura de captación de agua de lluvia en la India, que ya hemos comentado. Cochran y Ray (2008) ofrecen tres explicaciones para las personas que apoyan un pago de tarifa fija, a pesar de que la capacidad de pago varía mucho, y el hecho de que quienes tienen poca tierra y ganado se benefician menos que las que tienen en abundancia. Se refieren al deber religioso (el deber de suministrar

agua para los animales), la *idea* de la unidad de la aldea (como el orden social adecuado) y la capacidad (en principio, en el futuro) de reclamar igualdad de condiciones con otros aldeanos. Cochran y Ray sugieren que, en lugar de centrarse en la imparcialidad de los beneficios obtenidos de los acuerdos de gestión de recursos, lo importante para la gente, en este caso, son las aportaciones. Al hacer pagos iguales y, por lo tanto, compartir teóricamente en el agua, todos los miembros de la comunidad, incluidos los más pobres, adquirieron un valioso capital simbólico.

Debemos tener cuidado a la hora de ver tales comportamientos en términos individuales, instrumentalmente estratégicos. Mary Douglas cuestiona un modelo de justicia basado en la racionalidad individual (1987, p. 124) al afirmar que «la justicia no tiene nada que ver con los casos individuales: los individuos generalmente descargan las decisiones sobre justicia a las instituciones». Sostiene que las opiniones morales son elaboradas por instituciones y las ideas sobre la justicia contribuyen a legitimar y reforzar esas instituciones. Ella se basa en el ejemplo de la adaptación de los campesinos hindúes a la hambruna para ilustrar las formas institucionalizadas en que la justicia funciona y define a los ganadores y perdedores, a partir de conjuntos de normas distributivas.

La aplicación de marcos morales que perjudican a los más pobres en tiempos de crisis se ilustra en un estudio de la respuesta de los pastores de Namibia a la organización del acceso al agua durante una sequía (Schneegg, *et al.*, 2016). En estas comunidades, un proyecto de desarrollo había introducido intencionalmente reglas justas de asignación de agua. Esto beneficiaba a los propietarios de rebaños más pequeños, al establecer tarifas de agua diferenciadas entre los forasteros (que a menudo eran grandes y ricos propietarios de ganado) y los miembros de la comunidad. Sin embargo, en años de sequía, este régimen basado en reglas fue suspendido por los pastores y reemplazado por un modelo más antiguo en el que las afirmaciones culturales de parentesco y reciprocidad tenían prioridad sobre los acuerdos formales. Se abandonaron las restricciones de acceso a los no residentes y se adoptó una tarifa plana, que beneficiaba, principalmente, a los propietarios de rebaños más grandes y ricos. En este caso, según los autores, la reciprocidad y la relación social a gran escala y una lógica moral general de acceso al agua prevalecieron sobre el régimen introducido, basado en reglas que beneficiaban a las personas más pobres. El antiguo marco moral y desigual para el acceso se percibía como un acuerdo legítimo y confiable, a pesar de sus resultados obviamente desiguales.

13.7. Puntos finales

13.7.1. *La tenacidad de los acuerdos injustos*

El principal argumento presentado aquí ha sido que gran parte de la política del agua cotidiana implica aceptar o mantener activamente un acceso desigual y una distribución de beneficios sesgada. Esto se debe a las percepciones de intereses y equidad; a los enfoques pragmáticos de las relaciones sociales desiguales; a la necesidad de estar conectados; y a las racionalidades morales que dan forma a las ideas sobre equidad, las acciones legítimas, el comportamiento apropiado y el orden social.

La tenacidad de las relaciones injustas relacionadas con el agua puede verse reforzada por las interconexiones entre estos diferentes factores y lógicas. En el caso de los pastores namibianos, los autores sugieren que los pagos injustos de las tarifas únicas se producen por varias razones: los miembros más ricos de la comunidad tienen mayor poder de negociación para cambiar los acuerdos a su favor; una tarifa fija es más fácil de implementar e incurre en menos costos de transacción que una escala móvil; la probabilidad de que el Gobierno apoye efectivamente una alternativa es escasa; y la multiplicidad de vínculos y normas de intercambio integran el acuerdo en las relaciones de valor moral (Schnegg *et al.*, 2016).

La tendencia a que los acuerdos de gobierno (y las construcciones de lo que es bueno y lo malo) se formen en torno a formas estables y duraderas de orden y autoridad (Meagher *et al.*, 2014) es fuerte, lo que garantiza la resistencia de las políticas de agua injustas y cotidianas. La gente traduce estas ideas, relaciones y acuerdos de gobernanza a través de visiones ontológicas del mundo que tienden a enfatizar los órdenes «naturales». Hay tanto regularidad como variabilidad de la vida social —pero las personas, consciente e inconscientemente, trabajan arduamente para mantener la regularidad—, para regularizar lo irregular. Esta ordenación se realiza mediante llamados a la tradición, por analogía (a las relaciones sociales, a los órdenes naturales, a las fuerzas sobrenaturales) y ayuda a legitimar las relaciones desiguales. También se hace por referencia a autoridades que legitiman, con frecuencia, en forma de acuerdos de gobierno existentes, personas e instituciones poderosas.

Puede parecer regresivo centrarse en estos ejemplos de la tenacidad de las desigualdades en lugar de en los ejemplos conmovedores de contestación y resistencia. Pero prestar atención a las manifestaciones cotidianas de la injusticia hídrica no significa necesariamente valorizarlas o celebrarlas. Necesitamos este enfoque para comprender la «rigidez» o la dependencia del

camino de los acuerdos injustos, y la forma en que los cambios positivos pueden arraigarse, fácilmente, en las desigualdades existentes.

13.7.2. *¿Perspectivas de cambio?*

¿Cuáles son, entonces, las perspectivas de cambio en la dirección de la justicia del agua? Este capítulo se ha establecido que las personas podrían adoptar cualquiera de un amplio espectro de prácticas para asegurar el agua. ¿Cómo podemos entender mejor cuando las prácticas de acomodo de las injusticias se convierten en un desafío más explícito o en una acción colectiva? ¿Cuáles son los cambios que alteran la visión del orden legítimo, que abren espacio para desafiar las estructuras de poder hegemónicas, y a través de los cuales ideas alternativas sobre acuerdos justos pueden ganar fuerza y legitimidad autoritaria? Hay varias pistas y direcciones posibles para seguir aquí.

En condiciones normales, el marco moral y ecológico (el universo simbólico, en los términos de Berger y Luckmann, 1966) se mantiene y se legitima a sí mismo. Sin embargo, cuando surgen problemas (sequías, crisis económicas, cambios generacionales), se requiere una articulación, un refuerzo o un ajuste específico de los acuerdos de autoridad para mantener un orden percibido. La pregunta que surge aquí es hasta qué punto las condiciones cambiantes abren el campo para visiones alternativas, articulaciones más explícitas —cambios y desafíos para el *statu quo*—. ¿Y en qué momento el mantenimiento de un aspecto específico del marco moral se vuelve imposible de sostener?

Un posible punto de entrada para someter al escrutinio las relaciones desiguales, en materia de agua, proviene de las ideas de De Herdt y Olivier De Sardhan (2015) sobre las normas prácticas. Ellos las identifican como existentes en algún lugar entre normas explícitas (sociales u oficiales, legítimamente aceptadas, ejecutables) y prácticas efectivas (numerosas y diversas regulaciones latentes: la lógica detrás de las prácticas reales). La clave de su conceptualización es que las normas explícitas pueden afirmarse como la forma correcta de hacer las cosas, pero las prácticas reales reflejan otras formas. Un ejemplo acuoso podría ser que la legislación oficial para cantidades mínimas de agua y los supuestos culturales africanos comunes de acceso universal son normas explícitas que con frecuencia se afirman, pero se implementan de manera irregular. En este caso, las normas prácticas pueden ser evidentes: las diversas formas de aplicación desigual, selectiva y distorsionada de los principios del acceso universal al agua, en las que a algunas (personas más ricas o importantes) se les permite un acceso preferencial frente a otras (personas foráneas o pobres «perezosos», por ejemplo). Se plantea, entonces, la pregunta de

hasta qué punto las normas prácticas y explícitas funcionan para limitar o ampliar el margen de acción social.

Esta línea de pensamiento parece estar en consonancia con las sugerencias de que la misma pluralidad de acuerdos de gobernanza del agua (de actores, derechos, normas e instituciones) puede proporcionar un margen de manobra para cambiar el orden dado por las cosas. Las políticas y los principios normativos «externos» (el derecho al agua, el desarrollo para todos), así como los principios «internos» (el agua pertenece al pueblo / al jefe / a los antepasados, todos tienen derecho a ganarse la vida) pueden proporcionar los recursos para ensamblar los acuerdos de gobernanza del agua, en los que subyacen diferentes conceptos de justicia y equidad. Potencialmente, la pluralidad de estos recursos de gobernanza proporciona material para transformar relaciones injustas, a través de procesos de ajuste, reorganización y combinación, además de negociación y contestación explícitas.

Respondiendo a la Declaración de Santa Cruz (2014), K. J. Roy sugiere que ciertos principios normativos más amplios (como el derecho humano al agua) pueden ayudar a trabajar con las personas para desarrollar una agenda socialmente justa. Zwarteveen y Boelens (2014) defienden la necesidad de conectar puntos de vista trascendentes de lo que debería ser la justicia en los acuerdos y articulaciones locales. Estas diferentes perspectivas bien pueden proporcionar el material para reinterpretar, cambiar o reformular las nociones locales de equidad, y pueden proporcionar el espacio autorizado para cuestionar los acuerdos locales injustos. Necesitamos una comprensión más rica de las ideas profundamente arraigadas sobre lo justo, los órdenes adecuados, las obligaciones y los derechos, y las formas en que se ponen en práctica. Esto nos ayudaría a comprender mejor la tenacidad de las injusticias del agua cotidianas, como los cambios que podrían permitir un giro hacia su reconfiguración en direcciones progresistas.

Referencias

- ANAND, N. (2015). Leaky states: Water audits, ignorance and the politics of infrastructure. *Public Culture*, 27(2), 305-330.
- BERGER, P. L. y LUCKMAN, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Garden City, Nueva York: Anchor Books.
- BOELENS, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 57, 234-247.

- BOND, P. y DUGARD, J. (2008). Water, human rights and social conflict: South African experiences. *Law Social Justice and Global Development Journal*. www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008_1/bond_dugard.
- BOURDIEU, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BREKHUS, W. (1998). A sociology of the unmarked: Redirecting our focus. *Sociological Theory*, 16(1), 34-51.
- CHABAL, P. (2009). *Africa: The Politics of Suffering and Smiling*. Londres; Zed Books.
- CLEAVER, F. (2000). Moral Ecological rationality, institutions and the management of common property resources. *Development and Change*, 31(2), 361-383.
- CLEAVER, F. (2012). *Development through Bricolage: Rethinking Institutions for Natural Resource Management*. Londres: Routledge.
- COCHRAN, J. y RAY, I. (2008). Equity re-examined: A study of community-based rain-water harvesting in Rajasthan, India. *World Development*, 37(2), 435-444.
- DE HERDT, T. y OLIVIER DE SARDHAN, J. P. (2015). *Real Governance and Practical Norms insub Saharan Africa: The Game of the Rules*. Londres: Routledge.
- DELGADO, J. V. y ZWARTVEEN, M. (2007). The public and private domain of the everyday politics of water. *International Feminist Journal of Politics*, 9(4), 1-9.
- DOUGLAS, M. (1987). *How Institutions Think*. Londres: Routledge and Keagan Paul.
- FERGUSON, J. (2015). *Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution*. Durham, NC: Duke University Press.
- FUNDER, M., BUSTAMANTE, R., COSSIO, V., HUONG, P. T. M., VAN KOPPEN, B., MWEEMBA, C., NYAMBE, I., PHUONG, L. T. T. y SKIELBOE, T. (2012). Strategies of the poorest in local water conflict and cooperation: Evidence from Vietnam, Bolivia and Zambia. *Water Alternatives*, 5(1), 20-36.
- GRAHAM, S., DESAI, R. y MCFARLANE, C. (2013). *Water wars in Mumbai*. *Public Culture*, 25(1), 115-141.
- GRAMSCI, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Nueva York: International Publishers.
- HALL, R., EDELMAN, M., BORRAS, S. M., SCOONES I, WHITE, B. y WOLFORD, W. (2015). Resistance, acquiescence or incorporation? An introduction to land-grabbing and political reactions «from below». *Journal of Peasant Studies*, 42(3-4), 467-488.
- HARRIS, L., GOLDIN, J. y SNEDDON, C. (Eds.) (2013). *Contemporary Water Governance in the Global South: Security, Marketisation and Participation*. Abingdon: Earthscan/ Routledge.
- HOOGESTEGE, J. y VERZIIL, A. (2015). Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes. *Geoforum*, 62, 13-23.

HYDEN, G. (2006). The Moral and Affective Economy. *African Studies Quarterly*, 9 (1+2), 1-8.

JOLL, J. (1977). *Gramsci*. Londres: Fontana.

JOSHI, D. (2015). Like Water for Justice. *Geoforum*, 61, 111-121.

JOY, K. J., KULKARNI, S. y ROTH, D. M. (2014). Repoliticising water governance: Exploring water re-allocations in terms of justice. *Local Environment*, 19(9), 954-973.

JOY, K. S. (2014). The Santa Cruz Declaration on the Global Water Crisis: A good beginning to repoliticize the water discourse, Comments on the Santa Cruz Declaration. *Water International*, 39(2), 256-258.

LOFTUS, A. (2009). Intervening in the environment of the everyday. *Geoforum*, 40 (3), 326-334.

LOFTUS, A. (2014). Water (in)security: Securing the right to water. *The Geographical Journal*. doi: 10.1111/geoj.12079.

LU, F., OCAMPO-RAEDER, C. y CROW, B. (2014). Equitable water governance: Future directions in the understanding and analysis of water inequities in the global South. *Water International*, 39(2), 129-142.

MCDONALD, D. A. (Ed.) (2002) *Environmental Justice in South Africa*. Cape Town: University of Cape Town Press.

MEAGHER, K., DE HERDT, T. y TITECA, K. (2014). *Hybrid governance in Africa: Buzzword or paradigm shift? African arguments*, April. <http://africanarguments.org/2014/04/25/hybrid-governance-in-africa-buzzword-or-paradigm-shift-by-kristof-titeca-kate-meagher-and-tom-de-herdt/>

MEHTA, L., ALLOUCHE, J., NICOL, A. y WALNYCKI A. (2014). Global environmental justice and the right to water: The case of peri-urban Cochabamba and Delhi. *Geoforum*, 54, 158-166.

ORTNER, S. B. (1995). Resistance and the problem of ethnographic refusal. *Comparative Studies in Society and History*, 37(1), 173-193.

PERERA, V. (2012). From Cochabamba to Colombia: Travelling repertoires in Latin American water struggles. En F. Sultana y A. Loftus (Eds.), *The Right to Water: Governance, Politics and Social Struggles*, Earthscan Water Text Series. Londres: Routledge.

PERREAU, T. (2014). What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International*, 39(2), 233-245.

PETRELLA R. (2001). *The Water Manifesto: Arguments for a World Water Contract*. Londres: Zed Books.

RODRÍGUEZ-LABAJOS, B. y MARTÍNEZ-ALIER, J. (2015). Political ecology of water conflicts. *WIREs Water*, 2, 537-558.

- SANTA CRUZ DECLARATION. (2014). Santa Cruz Declaration on the Global Water Crisis. *Water International*, 39(2), 246-261.
- SAYER, A. (2007). Moral economy as critique. *New Political Economy*, 12(2), 261-270.
- SCHNEGG, M. y BOLLIG, M. (2016). Institutions put to the test: Community-based water management in Namibia during a drought. *Journal of Arid Environments*, 124, 162-171.
- SCHNEGG, M., BOLLIG, M. y LINKE, T. (2016). Moral equality and success of common pool water governance in Namibia. *Ambio*, 45(5), 581-590.
- SCOTT, J. C. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- SNEDDON, C. (2013). Water, governance and hegemony. En L. Harris, J. Goldin y C. Sneddon (Eds.), *Contemporary Water Governance in the Global South: Security, Marketisation and Participation*. Abingdon: Earthscan/Routledge.
- SPRONK, S. (2007) Roots of resistance to urban water privatisation in Bolivia: The new working class, the crisis of neoliberalism and public services. *International Labour and Working Class History*, 17(1), 8-28.
- SULTANA, F. y LOFTUS, A. (2012). *The Right to Water: Politics, Governance and Social Struggles*. Londres; Earthscan/Routledge.
- SULTANA, F. y LOFTUS, A. (2015). The human right to water: Critiques and conditions of possibility. *Wiley Interdisciplinary Reviews - Water*. 2, 2, 97-10.
- THOMPSON, E. P. (1991). *Customs in Common*. Londres: Penguin.
- TRAWICK, P. (2001). The moral economy of water: Equity and antiquity in the Andean Commons. *American Anthropologist*, 103(2), 361-379.
- WALKER, G. (2014). Editorial: Environmental justice as empirical and normative. *Analyse and Kritik*, 36(2), 221-228.
- WUTICH, A. (2011). The moral economy of water reexamined: Reciprocity, water insecurity and urban survival in Cochabamba, Bolivia. *Journal of Anthropological Research*, 67(1), 5-26.
- ZUG, S. y GRAEFE, O. (2014). The gift of water: Social redistribution of water among neighbours in Khartoum. *Water Alternatives*, 7(1), 140-159.
- ZWARTEVEEN, M. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

CAPÍTULO 14

COMPARTIENDO NUESTRA AGUA

Desarrollo inclusivo y justicia hídrica glocal en el Antropoceno

JOYEETA GUPTA

14.1. Introducción

La evolución de las ideas sobre la justicia de agua potable, a lo largo de miles de años de gobernanza, se ha centrado, principalmente, en quién tiene acceso a una cantidad mínima de agua y en cómo debe repartirse el resto de agua útil entre los usos/usuarios, incluso, mediante los derechos de usufructo, la «prioridad de uso» del agua y, a lo largo del tiempo, los principios de soberanía (Dellapenna y Gupta, 2009). Si bien estos elementos siguen siendo temas clave de la justicia hídrica, incluso, en la actualidad, sostengo que, en el Antropoceno, los enfoques de la justicia hídrica deben anticiparse y adelantarse proactivamente a la injusticia hídrica del futuro (véase Gupta, 2016a) con la adopción de un enfoque de desarrollo inclusivo (DI) (Gupta *et al.*, 2015). Un enfoque de ID requiere tomar los aspectos ecológicos como punto de partida (es decir, la inclusión ecológica), evaluar la inclusión relacional, en términos de examinar los desafíos a la gobernanza, y asegurar la inclusión social que garantice el acceso universal a los recursos hídricos y la distribución justa de derechos, responsabilidades, y riesgos.

El Antropoceno, un término propuesto por los científicos naturales, describe la era actual, en la que hay una huella humana abrumadora en el medio ambiente de la Tierra (Bogardi *et al.*, 2012; Crutzen, 2006; Steffen *et al.*, 2004). Entre los impactos futuros que se prevén se encuentra la exacerbación del estrés hídrico (CE, 2012). Esto significa que las injusticias hídricas locales deben estudiarse en el contexto de las principales tendencias mundiales y sus inequidades subyacentes pasadas, actuales y potenciales futuras

(cf. Johnson, 2014; Nicholson y Jinnah, 2016; Winter, 2006). Por lo tanto, este capítulo aborda la siguiente interrogante: ¿cómo pueden los seres humanos anticipar la naturaleza evolutiva de los desafíos de la justicia hídrica en el Antropoceno y enfrentarlos? En primer lugar, se analiza la inclusión ecológica y relacional, e identifica las cuestiones relativas a la justicia hídrica para el Antropoceno, para luego sacar conclusiones.

14.2. Inclusión ecológica y relacional: ecoespacio y gobernanza del agua

14.2.1. *Inclusión ecológica y ecoespacio hídrico*

Una perspectiva de la DI sobre la justicia hídrica requiere una inclusión ecológica a través de una comprensión del ecoespacio del agua. El Antropoceno requiere que los humanos reconozcan los límites del «espacio aéreo de agua» o la disponibilidad de agua, los sumideros de agua y la manipulación del flujo de agua, por su papel en los ecosistemas globales. Al igual que el ecoespacio o la utilización ambiental del espacio, que transmite límites de recursos para uso humano y sumideros para la emisión de residuos humanos (cf. Gupta, 2016a; Opschoor, 2009), el ecoespacio hídrico transmite la noción de límites del uso/abuso (es decir, la contaminación) del agua, sus flujos y los servicios ecosistémicos relacionados y se deriva de la capacidad de carga de la hidrósfera.

El agua dulce es un pequeño subconjunto del total de agua disponible, y gran parte de ella se mantiene como hielo. Su cantidad es bastante fija, mientras que la demanda global crece debido al aumento exponencial de la producción, el consumo y los patrones demográficos diferenciados en el espacio. Esto implica una cantidad cada vez menor de agua dulce disponible per cápita, lo que ya plantea problemas de justicia, por no hablar de los desafíos relacionados con la distribución y los impactos en la salud humana cuando el agua está contaminada.

Además, el agua circula a través de estados sólidos, líquidos y gaseosos, y de un lugar a otro. Cada fase física hace sus propias y únicas contribuciones a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (servicios de apoyo a través de, por ejemplo, la circulación de nutrientes; servicios de regulación, por ejemplo, la regulación de inundaciones, el control de enfermedades y la regulación del clima; los servicios de aprovisionamiento mediante, por ejemplo, el suministro de agua y peces; y los servicios culturales) que, a su vez, apoyan el bienestar humano (Evaluación del Milenio, 2005).

Las interacciones entre el hombre y la naturaleza conducen a que el agua dulce (aguas azules superficiales y subterráneas, aguas verdes en suelos y plantas) se extraiga cada vez más en una zona y se devuelva convertida en agua gris contaminada, en aguas negras o aguas depuradas a otras zonas. Más allá de los niveles de recarga, la extracción de agua subterránea azul mediante bombas y tuberías puede provocar hundimientos de tierra en el lugar de extracción, y contribuir a la subida marginal de los niveles marinos en otros lugares. La circulación del agua se ve afectada por el cambio climático antropogénico y la deforestación. El agua blanca (hielo, nieve) con un alto efecto de albedo se está derritiendo en agua azul, con un bajo efecto de albedo, por lo que absorbe más calor del sol y provoca el aumento de los caudales en los ríos y del nivel del mar (Hayat y Gupta, 2016; IPCC, 2014). Cuando el clima y las tareas de regulación de inundaciones del agua se ven afectados, esto puede exponer cada vez más a los seres humanos y otras formas de vida a eventos climáticos extremos.

Por lo tanto, limitar este uso y abuso del agua y sus flujos, así como de los ecosistemas que los sostiene, es un elemento clave de la justicia hídrica y se recoge a través de la noción del no sobreuso de nuestro ecoespacio hídrico, ya que esto tendría impactos en otros, hoy y en el futuro (cf. Rockstrom *et al.*, 2009).

La noción de límites suele ser criticada como neomalthusiana. Los optimistas tecnológicos sostienen que las tecnologías pueden abordar los aspectos de escasez al convertir el agua salada en agua dulce, sembrar las nubes para que pueda llover, desarrollar semillas a prueba de sequías, transportar glaciares de hielo para satisfacer las necesidades de agua dulce, etc. Sin embargo, la desalinización, la limpieza de las aguas contaminadas, y la sustitución de los sistemas de flujos naturales por sistemas artificiales (por ejemplo, unión de ríos, riego, siembra de nubes) son costosas, consumen mucha energía y son social y ecológicamente complicadas. Si bien las tecnologías pueden ayudar a configurar los flujos de agua, abordar los problemas de calidad y cantidad y reducir las injusticias hídricas, borrando así ostensiblemente la idea de los límites, también convierten los servicios ecosistémicos gratuitos de la naturaleza en productos, directa o indirectamente, disponibles solo mediante pago, y requieren un seguro de riesgo. El problema es que son principalmente los ricos y poderosos, con sus estilos de vida de producción y consumo intensivos en agua, los que extraen y contaminan directamente grandes cantidades de agua, manipulan los flujos de agua y consumen productos comercializados que consumen mucha agua, a la vez que el uso de combustibles fósiles a gran escala también está causando el cambio climático.

Los afectados suelen ser los pobres y marginados, cuyo acceso tradicional al recurso se ve obstaculizado, además de no contar con los recursos para pagar las soluciones tecnológicas o protegerse de los riesgos relacionados con el agua. Esto plantea un desafío clave en materia de justicia, ya que estas tecnologías y la mercantilización que conllevan afectan el acceso y la asignación.

14.2.2. *Inclusión relacional: toma de decisiones discursiva y glocal para compartir el agua*

Para gobernar con justicia el ecoespacio hídrico hay cuatro cuestiones fundamentales. Primero, la definición de los límites globales a locales del espacio aéreo del agua debe tener una base científica y estar definida de manera democrática y discursiva, para que sea legítima y eficaz. Segundo, el agua y los flujos de agua se ven afectados por impulsores directos e indirectos en múltiples niveles de gobernanza (Gupta y Pahl Wostl, 2013), lo que hace que el agua dulce no solo sea un problema local sino también global (Gleick, 2003; Pahl-Wostl *et al.*, 2008; Vorosmarty *et al.*, 2015). Las teleconexiones conectan los fenómenos mediante cadenas de causa y efecto a grandes distancias. En otras palabras, las causas de las injusticias hídricas suelen estar más allá de la cuenca hidrográfica, en cuyo caso no pueden tratarse a nivel de cuenca. Estas causas incluyen el comportamiento humano directo en otros lugares, pero también las influencias indirectas en términos de producción, distribución y patrones de consumo, y los principales discursos y leyes de comercio e inversión mundiales subyacentes. Además, los problemas locales de la tierra, el medio ambiente y la agricultura que afectan el uso y los flujos del agua también pueden estar integrados en la dinámica global. Al mismo tiempo, la acción local puede tener repercusiones globales. Los problemas locales relacionados con el agua (por ejemplo, las redes de riego y represas; la falta de acceso al agua) pueden sumarse acumulativamente a las tendencias globales problemáticas que requieren también una acción a nivel global. El deterioro de la calidad y la cantidad de agua y el cambio en los flujos pueden afectar la producción de alimentos, la migración humana o incluso los vuelos de las aves migratorias (UNEP, 2012; Vorosmarty *et al.*, 2010). Enmarcar el agua como un problema exclusivamente de justicia local externaliza los impactos del uso y abuso del agua a nivel local y la forma en que esto se inserta en los discursos globales. Contextualizar el agua solo como un problema de justicia global tiende a ocultar las injusticias cotidianas y estructurales pasadas, presentes y potencialmente futuras en el acceso y la asignación de agua (Gupta *et al.*, 2013). Por lo tanto, la justicia hídrica requiere un enfoque

glocal¹ que tenga en cuenta los aspectos locales y globales y desafíe la «política de escala», mediante la cual los actores eligen un nivel que se adapte a sus propios intereses (Gupta, 2014a).

En tercer lugar, el agua se puede utilizar directa e indirectamente para mejorar el crecimiento económico y el PIB. En el marco capitalista neoliberal, los Estados pueden argumentar que pueden lograr un «crecimiento» vendiendo la tierra, el agua, el aire,² los minerales, los árboles, las plantaciones y cultivos alimentarios; con la domesticación del agua a través de represas a gran escala y trasvases entre cuencas; y con la mercantilización de los servicios de adaptación al clima. Después de todo, en la época colonial, eso es lo que hicieron los explotadores coloniales para enriquecerse; pero lo hicieron a costa de sus colonias. ¿Desean los Estados actuales promover la acumulación de capital a costa del bienestar de su propia gente y de la naturaleza (cf. Moore, 2015), con el riesgo de perder el control total sobre estos recursos hídricos, flujos y servicios ecosistémicos relacionados, especialmente, teniendo en cuenta que los regímenes de comercio e inversión promoverán y protegerán la capitalización y privatización de este ecoespacio? Esto significa que la justicia hídrica también debe participar en el debate más amplio sobre qué es el desarrollo, quién lo define y para quién; y lo que esto significa para definir y compartir el ecoespacio hídrico. Por lo tanto, este capítulo ha utilizado el enfoque de desarrollo inclusivo, que se centra más en el bienestar socioecológico que en el crecimiento económico.

En cuarto lugar, la idea de los límites, plasmada en el ecoespacio del agua y su posible implicación para el «crecimiento», puede llevar a los actores y países a monopolizar el acceso, a través de la liberalización del agua, que permite el acceso a las aguas de otros países; la privatización del agua, que permite la propiedad del agua; o las tecnologías del agua y la dataficción, donde la infraestructura del uso del agua y los datos (*big data*) se

1. Los conceptos «glocal» y «glocalización» se refieren a la interrelación de las escalas económica, cultural, política e institucional locales y globales. Erik Swyngedouw introdujo la terminología, en 1992, refiriéndose a la reescalada del Estado-nación. Según un artículo más reciente, del mismo autor (Swyngedouw, 2004, p. 25), el concepto de glocalización «se refiere al doble proceso por el cual, en primer lugar, los acuerdos institucionales/regulatorios cambian de escala nacional tanto hacia arriba, a escala supranacional o global, como hacia abajo, a escala del organismo individual o de las configuraciones locales, urbanas o regionales; y, en segundo lugar, las actividades económicas y las redes interempresariales se están volviendo, simultáneamente, en más localizadas/regionalizadas y transnacionales».
2. Una compañía canadiense ha comenzado a vender aire limpio canadiense, en latas de aerosol, a China (CNN, 2017).

combinan con técnicas de modelado a gran escala para controlar el agua y ocultarla de otros; la soberanía del agua, que permite a los Estados nación usar el poder para determinar la distribución del agua y la manipulación de los flujos de agua; y la titulización del agua, que permite a los países controlar el agua, incluso, a través de medios militares (Fisschender, 2015; Gupta *et al.*, 2015). Existen crecientes tendencias globales hacia la monopolización del agua a través de actividades espaciales, tecnológicas y de infraestructura anidadas dentro de las respuestas de gobernanza (neoliberales, hegemónicas, titulizadas) y, por lo tanto, el ecoespacio del agua está cada vez más sujeto a patrones jurisdiccionales de control y propiedad que pueden dificultar su limitación y distribución (Gupta, 2016a). Estas reglas de gobernanza del agua, en el fondo, pueden imposibilitar que el agua se comparta en el contexto de un desarrollo sostenible e inclusivo y, por lo tanto, exacerbar la injusticia global e impedir la inclusión social.

14.3. Inclusión social: acceso y asignación de derechos, responsabilidades y riesgos

14.3.1. Marco de preguntas de justicia hídrica

El componente de inclusión social del marco de justicia hídrica se opone a la monopolización del agua, a los flujos de agua y sus servicios ecosistémicos relacionados, al considerarlos como bienes públicos (cf. Kaul *et al.*, 2003), de los cuales no se debería excluir a nadie, y cuyo uso/disfrute, por parte de uno, no debería, en teoría, reducir las posibilidades de uso/disfrute de los otros. El concepto del agua como bien público en sí mismo nos obliga a pensar en términos de ecoespacio del agua, para reducir los riesgos de comprometer los servicios ecosistémicos del agua. El componente de inclusión social puede explorarse utilizando el marco de acceso (es decir, la satisfacción de las necesidades/derechos humanos) y asignación (es decir, la distribución de los derechos de propiedad/tenencia, las responsabilidades y los riesgos) (Gupta y Lebel, 2010) del proyecto de Gobernanza del Sistema de la Tierra de Future Earth³ (Biermann *et al.*, 2010; véase Cuadro 14.1).

3. Future Earth es una plataforma de investigación global para avanzar en la ciencia de la sostenibilidad global, financiada por fundaciones científicas nacionales y otras agencias; su único proyecto de investigación sobre gobernanza es el proyecto Earth System Governance.

CUADRO 14.1

PREGUNTAS SOBRE JUSTICIA HÍDRICA (JH) EN EL ÁNTROPOCENO

GESTANDO JUSTICIA HÍDRICA (JH) PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO			
INCLUSIVO			
	ASIGNACIÓN		DESARROLLO
	ACCESO		
	¿Cómo satisfacer los derechos básicos de agua a todos?	¿Cómo definir el ecospace hídrico y compartirlo en términos de derechos (de propiedad), responsabilidades y riesgos?	¿Cómo definir las implicaciones del ecospace hídrico para el desarrollo y el bienestar humano?
	Derechos/necesidades	Derechos	Riesgos
Global	¿Qué significan los derechos humanos para la JH de las personas, comunidades y pueblos indígenas? ¿Cómo se organizan los derechos de participación dentro y a través de los niveles?	¿La mercantilización, monopolización, privatización, derechos de propiedad son compatibles con la justicia hídrica?	¿Cómo se comparten los riesgos globales relacionados con el agua y cómo afecta esto a la JH?
Transfronterizo		¿Cómo afectan los debates sobre soberanía y uso equitativo a la JH?	¿Cómo se comparten los riesgos transfronterizos?
Nacional	¿Cómo afectan los derechos acordados a través de los derechos sobre la tierra, los permisos, la infraestructura y la compra a la JH?	¿Cómo afectan las responsabilidades con respecto a las áreas protegidas y el mantenimiento del servicio del ecosistema a la JH?	¿Cómo afectan las sequías e inundaciones y otros riesgos relacionados con el agua a la JH?
Local	¿Cómo se ven afectadas las reglas de acceso habituales y cómo afectan a la JH?	¿Cómo se ven afectadas las normas de contaminación habituales y cómo afectan a la JH?	¿Cómo se ven afectadas las prácticas de gestión de riesgos habituales y cómo afectan a la JH?
¿Cuál es el papel de la ciencia, los actores/movimientos sociales y el poder en la difusión de los discursos?			

14.3.2. Acceso: garantizando el mínimo de agua

A continuación, trataré de abordar los cuatro desafíos de la justicia hídrica planteados en el Cuadro 14.1 sobre el acceso (a las necesidades básicas/los derechos humanos) y la asignación de derechos, responsabilidades y riesgos.

El primer reto consiste en garantizar el acceso mínimo al agua. A lo largo de la historia, los seres humanos se han asentado cerca de cuerpos de agua y su acceso estaba regulado a nivel comunitario e institucionalizado en el derecho comunitario, como el derecho a la sed en la ley islámica (Caponera, 1992; Naff, 1999, sobre la tradición islámica; véase Kornfeld, 1999, sobre Mesopotamia; Laster *et al.*, 1999, sobre la tradición judía). La ley sharia garantiza el acceso al agua potable pura (Naff, 1999).

En la mayoría de los países industrializados, el acceso mayoritario a los servicios de agua y saneamiento se institucionalizó en el siglo xx, aunque todavía hay núcleos de personas (gitanos, refugiados, trabajadores al aire libre, personas sin hogar y ancianos) sin acceso a mejores servicios de saneamiento. En el mundo en vías desarrollo, este es un problema mucho mayor, ya que dos mil millones de personas siguen sin acceder a los servicios de saneamiento y, aproximadamente, la mitad de ese número no tiene acceso al agua potable. El crecimiento demográfico puede empeorar estas cifras. El acceso se ha tratado en varios documentos políticos, instando a la responsabilidad estatal e internacional por la necesidad de desarrollar enfoques en favor de los pobres en la década de 1990, los Objetivos de Desarrollo del Milenio —que pedían reducir a la mitad la población sin acceso sostenible al agua potable segura y saneamiento—, entre 1990 y 2015, y, ahora, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (UNGA, 2015), que exigen el acceso universal al agua y saneamiento para 2030. En 1992 se enfatizó el papel de la participación en la Declaración del Agua de Dublín y, desde entonces, se ha convertido en parte integral del discurso de la gestión integrada de los recursos hídricos.

Las necesidades y el discurso en favor de los pobres enmarcaron el acceso al agua en términos de responsabilidad paternalista del Estado. Muchos consideraron que esto no era suficiente, ya que el acceso al agua y saneamiento debería tratarse como un derecho humano que el Estado debe satisfacer, directa o indirectamente. Esto ha dado lugar a tratados internacionales jurídicamente vinculantes que lo definieron para las mujeres (CEDAW, 1979) y los niños (CRC, 1989). En 2010, la Asamblea General de la ONU y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU declararon que el acceso a los servicios de agua y saneamiento es un derecho humano (UNGA, 2010; UNHRC, 2010). Este

derecho se ha ido convirtiendo, gradualmente, en un derecho consuetudinario jurídicamente vinculante (Obani y Gupta, 2016). Sin embargo, este acceso a un mínimo de servicios se ve cada vez más comprometido por los discursos políticos y las normas institucionalizadas con respecto a la propiedad, el control y la asignación, y los impactos del cambio climático.

Históricamente, el concepto de «prioridad de uso» de la ley islámica discutía cómo debería asignarse el agua entre las diferentes prioridades, incluyendo a los animales dentro de una comunidad, y a los animales de las comunidades vecinas, para promover la justicia hídrica en tiempos de escasez de agua. Este concepto se ha utilizado en diferentes políticas nacionales e internacionales. Sin embargo, la Convención de la ONU sobre los Usos No Navegables de los Cursos de Agua Internacionales de la ONU (UNWC, por sus siglas en inglés), de 1997, descartó explícitamente el concepto, ya que los países no estaban dispuestos a priorizar el acceso al agua de otros países ribereños. Simultáneamente, el ámbito mundial del agua, el comercio y la inversión adoptaron discursos neoliberales que trataban el agua como un bien económico que debería estar sujeto a los precios, mercantilización y privatización explícita e implícita. Por lo tanto, en lugar de regular el uso del agua a través de prioridades determinadas por la sociedad, estas prioridades podrían ser determinadas por el mercado.

14.3.3. *Asignación: distribución de derechos*

El segundo desafío es cómo se distribuyen los derechos al ecoespacio de agua entre los múltiples usos y usuarios. Estos derechos para grandes cantidades de agua pueden ser a través de la propiedad (de la tierra), la apropiación previa (el principio del primero en llegar, primero en ser atendido o en primer lugar, el primero en derecho), los permisos y pagos. La antigua ley hindú consideraba el agua como indivisible; el agua no podía ser objeto de propiedad. Sin embargo, la gente podía usar el agua, y el rey era el responsable de proteger las obras públicas (Leyes de Manu, ca. 200-100 a. C.; Kautilya, ca. 350 a. C.-150 d. C.). La ley islámica también consideraba que el agua (y la tierra) eran indivisibles, mientras que la propiedad limitada era producto del trabajo de la excavación de un pozo (Naff, 1999). Sin embargo, en el derecho consuetudinario, que prevalecía en las antiguas colonias británicas, el agua podía poseerse a través de la propiedad ribereña, lo que le daba derecho al propietario de la tierra al acceso al agua por debajo y a lo largo del terreno (Caponera, 1992). En el derecho romano, que prevalecía en muchas antiguas colonias de Europa continental, los ríos navegables eran aguas

públicas, pero los pequeños cuerpos de agua podían ser de propiedad privada (Caponera, 1992). El concepto de apropiación previa, desarrollado en los EE. UU., permitía que el uso de la tecnología para adquirir derechos sobre el agua, aun cuando no hubiese propiedad de la tierra, simplemente reclamando hasta que no quedase agua que reclamar. En los países comunistas, el agua es propiedad del Estado. La situación actual a nivel mundial es que el agua es de propiedad privada cuando está vinculada a la tierra; del Estado cuando se trata de grandes ríos navegables; de las comunidades cuando se trata de pequeños cuerpos de agua locales o si se han realizado inversiones tecnológicas y financieras en el agua. Sin embargo, hay muchas variaciones espaciales y contextuales en la propiedad con las consecuentes implicaciones para la justicia hídrica (Dellapenna y Gupta, 2009).

En las relaciones interestatales, los países han reclamado derechos soberanos absolutos sobre el agua en su jurisdicción, a veces basándose en la cantidad que históricamente han utilizado. Los países situados aguas abajo han contrarrestado esto con el principio de integridad territorial absoluta, según el cual los flujos de agua forman parte del territorio del país aguas abajo (Dellapenna, 2001). Desde 1966, el principio de la distribución equitativa y razonable de agua entre los Estados se ha expuesto en documentos académicos (ILA, 1966, 2004) y en la Convención de la ONU, de 1997, sobre los cursos de agua (UNWC, 1997; Kaya, 2003). Sin embargo, aunque este último ha entrado en vigor, solo 36 países ricos en agua, en su mayoría río abajo, han ratificado el Convenio. Por lo tanto, la mayoría de los países no ha aceptado una distribución equitativa y, probablemente, se inclina hacia la soberanía, la titularización y los enfoques hegemónicos (Gupta, 2016b). Entonces, a pesar del discurso sobre el reparto de aguas transfronterizas, en la práctica, el control soberano sigue siendo el enfoque dominante. Si hay un ecoespacio hídrico limitado, esto también podría exacerbar las tendencias de los Estados a adoptar estrategias hegemónicas en materia de agua (Cascão, 2008; Daoudy, 2008; Warner, 2008).

Además, con la globalización y la liberalización, los extranjeros y las compañías extranjeras pueden controlar el agua en otros países a través de contratos de propiedad de la tierra, asociaciones público-privadas o permisos para extraer agua. Por ejemplo, la inversión de Coca-Cola en la India le permitió extraer agua a expensas de los agricultores vecinos. Sus protestas ya han llegado a la Corte Suprema de la India. La compra, por parte de Nestlé, de tierras y derechos de agua en Maine, EE. UU., también ha provocado el descontento local. Estos ejemplos son parte de una tendencia creciente de acaparamiento de agua a costa de la población local (Rulli *et al.*, 2013).

Si el ecoespacio del agua es globalmente escaso, en un enfoque habitual, la propiedad de la tierra y el agua, el comportamiento hegemónico, la titularización y el acaparamiento se convertirán en un fenómeno global imparable y comprometerán los problemas de justicia hídrica a nivel local y transfronterizo. Es difícil revertir esta tendencia, ya que se requiere expropiar los derechos del agua y compensar a quienes pierden los derechos de propiedad. Por ejemplo, en 1985, España declaró que todas las aguas subterráneas eran públicas, pero, como no deseaba pagar los costos de expropiación, se declaró que aquellos que voluntariamente renunciaban a sus derechos de propiedad tendrían protección estatal para usar el agua durante los próximos cincuenta años, como compensación (De la Hera *et al.*, 2015).

Un corolario a la propiedad es el tema del precio del agua. Bajo la antigua ley islámica, se considera que el agua es un regalo de Dios, lo que no permite fijar un precio para el agua (Caponera, 1992); en cambio, la ley hindú sí permite determinar un costo para el servicio de agua (Cullet y Gupta, 2009). Sin embargo, la conceptualización económica de la «escasez de agua» llevó a los economistas a promover la fijación de precios del agua; y la Declaración de Dublín de 1992, sobre el agua (Declaración de Dublín, 1992), señaló que el agua es un bien económico. Esto podría implicar, simplemente, ser consciente de que el agua es un recurso limitado que requiere una gestión cuidadosa o, lo que es más frecuente, que el agua es una mercancía que debe estar sujeta a precios basados en el mercado, tal y como lo promueve la gestión integrada de los recursos hídricos. Esto puede llevar a una mayor eficiencia en el uso, pero también a mayores beneficios para quienes la poseen o la controlan. Sin embargo, incluso, las prácticas de comercio de agua de bajo nivel, como en Chile, pueden conducir a prácticas de acaparamiento durante las sequías (Hurlbert, 2016).

Los Gobiernos que participan en asociaciones público-privadas para la construcción de infraestructuras hídricas suelen encontrar que las inversiones relacionadas, envueltas en el secreto contractual, sujetas a tratados de inversión y a leyes contractuales (Klijn *et al.*, 2009; Merme *et al.*, 2014), reducen su capacidad para gobernar de forma independiente a la propiedad privada, y pueden transferir *de facto* el control sobre un bien común global a la propiedad privada y la libertad de precios a través de la creciente financiarización del sector del agua (Ahlers y Merme, 2016). El acuerdo de concesión de 22 años de construcción, propiedad, operación y transferencia (BOOT, por sus siglas en inglés) del Gobierno de la India con Kailash Soni de Radium Water Ltd., otorga a Soni el control de facto sobre 23,6 km del río Sheonath, mientras que Soni espera obtener enormes ganancias a través de

la infraestructura de suministro de agua (Outlook, 2002). La experiencia de los Estados Unidos lleva a Dellapenna (2009, p. 382) a concluir que: «El intento de mercantilización del agua, hasta el momento, ha generado las inequidades que se derivan de los mercados sin que otorgue beneficios que los mercados, en su mejor momento, pueden brindar: gestión racional y uso eficiente». Una vez que el agua puede ser poseída/controlada *de jure* o *de facto*, es un paso corto para maximizar el rendimiento de las inversiones en agua. Por ejemplo, la creciente industria global de agua y bebidas embotelladas está agotando rápidamente las aguas subterráneas locales.

En un escenario de negocios habitual, la combinación de propiedad *de facto* y *de jure* junto con el derecho a fijar el precio del agua, puede hacer que el agua se convierta en un negocio monopólico, fuera del alcance de los pobres y de las clases medias y bajas: podría llevar a que el agua pase de situaciones de bajo rendimiento financiero, como fluir por un canal o cuerpo de agua, hasta rendimientos de alto nivel, como los campos de golf (Bernasconi-Osterwalder y Weiss, 2005).

14.3.4. Asignación: distribución de responsabilidades

La tercera interrogante sobre justicia hídrica aborda las responsabilidades del agua contaminante. Las culturas antiguas protegieron y aún protegen el agua/los ríos sagrados por su propio bien. Las primeras leyes comunitarias sobre el agua instaban a los controladores de agua a mantener sus cuerpos de agua y tenían reglas detalladas sobre la protección del agua (cf. Kautilya, ca. 350 a. C. - 150 d. C.; Leyes de Manu, ca. 200-100 a. C.). Las leyes comunes y civiles posteriores también castigaban a aquellos cuyas actividades provocaran contaminación. Con el tiempo, se han desarrollado reglas con respecto a las evaluaciones del impacto ambiental y la reducción de la contaminación, pero estas, generalmente, solo se centran en la provisión de los servicios ecosistémicos del agua, y no en los servicios de apoyo, regulación o culturales. Si bien la Convención de la Comisión Económica para Europa (UNECE, por sus siglas en inglés) (UNECE WC, 1992) trata de abordar algunos de estos impactos ambientales; y la Convención de Ramsar (Convención de la ONU Ramsar, 1972) protege los humedales de importancia mundial; la Convención de la ONU sobre los cursos de agua (UNWC, 1997) no presta atención significativa a los aspectos ecológicos del agua, excepto para prohibir daños sustanciales al agua y pedir a los Estados que compensen por los daños causados. Muchos países cuentan con áreas marinas protegidas (AMP) y humedales protegidos, pero, por la forma en que están diseñados y demarcados,

suelen afectar de manera desproporcionada a los pobres en estas regiones. Por lo tanto, los enfoques de justicia hídrica también requieren que se diseñen enfoques que garanticen que los servicios de apoyo, regulación y culturales del agua y los flujos de agua también se mantengan.

14.3.5. *Asignación: distribución de riesgos*

Finalmente, ¿quién asume la responsabilidad de los riesgos asociados con el agua? Siempre ha habido acaparamiento de agua, y cuando las presas reventaban aguas abajo, los pueblos ribereños se inundaban. Las primeras leyes comunitarias de la India instaban a los gestores del agua a prevenir las inundaciones (Kautilya, *ca.* 350 a. C. - 150 d. C.; Leyes de Manu, *ca.* 200-100 a. C.) y la jurisprudencia del siglo xx en el Reino Unido compensaba a los ribereños de río abajo por las inundaciones provocadas por el hombre. Las inundaciones y las sequías son ahora mucho más comunes, en parte, debido a la variabilidad y el cambio climático, pero también debido a los cambios en la planificación espacial y física y en las infraestructuras, lo que conlleva grandes riesgos. De hecho, el cambio climático se manifiesta a través del agua: aumento de la evaporación del agua, reducción de la recarga de las aguas subterráneas, cambio en los patrones de lluvia, rápido derretimiento de la nieve, aumento del nivel del mar y la intrusión de agua salada, y sequías e inundaciones. Incluso, si se cumple el objetivo a largo plazo del Acuerdo de París (2015), de la Convención sobre el Cambio Climático, los impactos del cambio climático continuarán en el futuro y se sentirán de manera desigual en todo el mundo, siendo los más pobres los más propensos a sufrir, ya que son los que viven en viviendas precarias en tiempos de tormentas y tienen un acceso limitado al agua (IPCC, 2014). Todo esto exige una gobernanza adaptativa y una adecuación frente a la incertidumbre (Palmer, 2008), y acuerdos sobre el agua para hacer enfrentar los cambios climáticos (Heather y Gleick, 2011).

Sin embargo, los limitados recursos formales para la adaptación solo han estado disponibles desde 2008. Estos recursos no han alcanzado las expectativas pasadas y es muy probable que queden muy por debajo de las expectativas futuras. Esto se debe a que los fondos prometidos (USD 100 mil millones) para 2020 no se encuentran en el componente jurídicamente vinculante del Acuerdo de París, ni está claro quién debe pagar (Gupta, 2016c). En consecuencia, la actual asistencia oficial para el desarrollo se está reetiquetando como asistencia climática, y las investigaciones muestran que el sector privado no está dispuesto a pagar por la adaptación (Timmons Roberts y Wiekman, 2017). El financiamiento de la adaptación, dentro de

un contexto doméstico, también plantea problemas de justicia. Los costos de adaptación a las inundaciones se transfieren cada vez más a los propietarios de viviendas, como en EE. UU. (Bergsma, 2017), o apenas se discuten, como en Canadá, Chile y Argentina (Hurlbert y Gupta, 2016). Esto traslada la carga de riesgo de aquellos que se benefician con el uso de combustibles fósiles, a aquellos que se ven afectados.

La justicia adaptativa también requeriría una reducción drástica de las emisiones de gases de efecto invernadero, y los que más han contribuido al problema del cambio climático deberían pagar la parte que le corresponde (Gupta, 2014b; UNFCCC, 1992, Art. 3). Sin embargo, la mitigación avanza lentamente y, por lo tanto, siguen existiendo graves riesgos para el agua.

14.4. Conclusión

A lo largo de la historia de la humanidad, los problemas de justicia hídrica han tenido que ver con el acceso a agua limpia y la asignación de derechos, responsabilidades y riesgos. Sin embargo, este capítulo sostiene que, en el Antropoceno, debemos revisar la comprensión de la justicia hídrica. Se aboga por una perspectiva de desarrollo inclusivo, centrada en la inclusión ecológica, relacional y social. Al centrarse en el bienestar social, frente al crecimiento económico, pretende contrarrestar el predominio del paradigma capitalista neoliberal.

Este capítulo sostiene que la inclusión ecológica requiere reconocer que el agua dulce es un medio ecosistémico escaso y de valor incalculable al que se le debe permitir fluir como una entidad socionatural, y que existe un límite general para el uso y abuso del agua, sus flujos y los servicios ecosistémicos relacionados (ecoespacio del agua).

La inclusividad relacional sostiene que el ecoespacio hídrico debe ser (a) definido de manera discursiva en múltiples niveles, y (b) gobernado simultáneamente a niveles local y global, ya que las causas e impactos directos/indirectos se sentirán en todos los niveles. (c) Además, dado que el agua está estrechamente vinculada a las perspectivas de «crecimiento», habrá presión para mercantilizar el agua, y (d) monopolizar el control sobre el agua a través de la liberalización, privatización, tecnocratización o titularización del agua, lo que afectará negativamente las perspectivas de justicia hídrica e inclusión social.

En cambio, un enfoque socialmente inclusivo requiere reconocer el papel del agua en el desarrollo y entender que el agua es un bien público glocal que debe compartirse. Los principios para compartir incluyen reglas con

respecto al acceso justo y reglas para la asignación justa de derechos de propiedad/tenencia, responsabilidades y riesgos.

Dicho ecoespacio hídrico debe ser gestionado bajo el interés público por la comunidad y/o el Estado como representante institucionalizado del pueblo que asume la responsabilidad de un acceso y asignación justos; estos representantes institucionalizados deben compartir el ecoespacio hídrico con otros; y los Estados deben asumir individual y colectivamente la responsabilidad del cambio climático. Si los Estados no tienen cuidado y continúan actuando como hasta ahora, habrán subcontratado sus recursos naturales a empresas privadas y tendrán muy poco control sobre los mismos recursos que se les encomendó mantener en custodia, como representantes institucionalizados de la sociedad.

Esta externalización puede imposibilitar la aplicación real del derecho humano al agua y al saneamiento, por no mencionar los derechos de agua propuestos (Boelens, 2015), como el derecho a la diferencia cultural y la pluralidad normativa (como la necesidad de abarcar los derechos en su contexto), el derecho a la gobernanza y la codecisión política (como se engloba en los derechos participativos), el derecho a la integridad socioecológica y a la administración intergeneracional (o responsabilidades), y el derecho a la igualdad distributiva (como se incluye en el acceso y la asignación). El acceso y la asignación del agua se volverán aún más desiguales en el futuro, a medida que los precios del agua alcancen niveles de monopolio, a medida que el agua pase de los usos de bajo rendimiento a los de alto rendimiento; y a medida que las leyes y normas de inversión, comercio y contratos afiancen al sector privado con derechos y poder, y con la capacidad de transferir dinero por todo el mundo en una fracción de segundo. Revertir la propiedad a través de la expropiación será cada vez más costoso para los Estados. Además, el acceso y la asignación *de facto* fueron, son y serán cada vez más afectados por la contaminación ambiental y el cambio climático.

Los enfoques de justicia hídrica deben exigir límites al ecoespacio del agua y pedir que se detenga la creciente privatización y mercantilización del agua, y que se expropien, ahora y no más tarde, los recursos hídricos donde se ha privatizado *de facto* o *de jure*. La justicia hídrica también implica invertir en un Estado que sea responsable ante su gente y ante los ribereños, así como ante los ciudadanos del mundo, y no solo en un Estado tan pobre que dependa de la privatización de sus recursos y la externalización de sus responsabilidades por bienes públicos y méritos. Además, si bien la justicia hídrica glocal requiere enfoques plurales para la gobernanza del agua, la investigación muestra que dichos enfoques plurales pueden, frecuentemente,

incorporar contradicciones que *de facto* se resuelven a favor de los ricos. Si bien los enfoques plurales son necesarios y posiblemente inevitables, las contradicciones deberían resolverse a través de los principios plasmados en un enfoque constitucional glocal que priorice el acceso y la asignación por encima de la monopolización y la mercantilización, que revise la importancia de un gobierno responsable y justo por encima de la gobernanza, y que reimagine una definición de desarrollo que vaya más allá de la simple capitalización de todos los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos, mientras que también agrava el cambio climático en una carrera continua para aumentar el crecimiento económico. A menos que sean secuestrados por los capitalistas neoliberales, los Objetivos del Desarrollo Sostenible podrían ser un primer paso en la dirección hacia una nueva imaginación global.

Referencias bibliográficas

- ACUERDO DE PARÍS. (2015). UNFCCC. Paris Agreement. http://unfccc.int/files/home/application/pdf/paris_agreement.pdf.
- AHLERS, R. y MERME, V. (2016). Financialisation, water governance and uneven development. *WIREs Water*, 3, pp. 766-774. doi: 10.1002/wat2.1166.
- BERGSMA, E. (2017). From flood safety to risk management: The rise and demise of engineers in the Netherlands and the United States. Manuscrito de tesis de doctorado. University of Amsterdam.
- BERNASCONI-OSTERWALDER, N. y BROWN WEISS, E. B. (2005). International investment rules and water: Learning from the NAFTA experience. En E. B. Brown Weiss, L. Boisson de Chazournes y N. Bernasconi-Osterwalder (Eds.), *Fresh Water and International Economic Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 263-288.
- BIERMANN, F., BETSILL, M. M. y VIEIRA, S. C. *et al.* (2010). Navigating the Anthropocene: The Earth System Governance Project Strategy Paper. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2(3), pp. 202-208.
- Boelens, R. (2015). *Water Justice in Latin America: The Politics of Difference, Equality and Indifference*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- BOGARDI, J. J., DUDGEON, D., LAWFORD, R. y VÖRÖSMARTY, C. (2012). Water security for a planet under pressure: Interconnected challenges of a changing world call for sustainable solutions. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(1), pp. 35-43.
- BONDRE, N. y WILKE, S. (2014). Beyond the Anthropocene's common humanity. *Geocritique*. www.geocritique.org/beyond-anthropocenes-common-humanity-politicizing-anthropocene/.

CAPONERA, D. (1992). *Principles of Water Law and Administration*. Rotterdam: Balkema Publishers.

CASCÃO, A. E. (2008). Ethiopia: Challenges to Egyptian hegemony in the Nile Basin. *Water Policy*, 10(S2), 13. <http://doi.org/10.2166/wp.2008.206>.

CASTREE, N. (2015). Unfree radicals: Geoscientists, the Anthropocene, and left politics. *Antipode*, 49(S1), 52-74, pp. 1-23, doi: 10.1111/anti.12187.

CEDAW. (1979, 18 de diciembre). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Nueva York.

CONVENIO DE RAMSAR DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar del 2.2.1971, modificado por el Protocolo de París del 3.12.1982 y las enmiendas de Regina del 28.5.1987.

CRC. (1989, 20 de noviembre). *Convention on the Rights of the Child*. Nueva York.

CRUTZEN, P. J. (2006). The Anthropocene. En E. Ehlers y T. Kraft (Eds.), *Earth System Science in the Anthropocene*. Berlín/Heidelberg: Springer, pp. 13-18.

CULLET, P. y GUPTA, J. (2009). India: Evolution of water law and policy. En J. Dellapenna y J. Gupta (Eds.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Dordrecht: Springer Verlag, pp. 157-174.

DAOUDY, M. (2008). Hydro-hegemony and international water law: Laying claims to water rights. *Water Policy*, 10(S2), pp. 89-102.

DELLAPENNA, J. W. (2001). The Customary International Law of Transboundary Fresh Waters. *International Journal of Global Environmental Issues*, 1(3-4), pp. 264-305.

DELLAPENNA, J. W. (2009). The market alternative. En J. W. Dellapenna y J. Gupta (Eds.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Dordrecht: Springer Verlag, pp. 373-90.

DELLAPENNA, J. y GUPTA, J. (Eds.) (2009). *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Dordrecht: Springer Verlag.

DUBLIN DECLARATION. (1992). The Dublin Statement and Report of the International Conference on Water and the Environment Conference. En *International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st century*. Dublin, Irlanda.

EUROPEAN COMMISSION. (2012). *Global Europe 2050 Full Report*. Bruselas: European Commission.

FISCHENDLER, I. (2015). The Securitization of Water Discourse: Theoretical Foundations, Research Goals and Objectives of the Special Issue. *INEA*, 15(3), pp. 245-256.

GLEICK, P. H. (2003). *Water in Crisis: a Guide to the World's Fresh Water Resources*. Oxford: Oxford University Press.

GUPTA, J. (2014a). Glocal politics of scale on environmental issues: Climate, water and forests. En F. J. G. Padt, P. F. M. Opdam, N. B. P. Polman y C. J. A. M. Termeer (Eds.). *Scalesensitive Governance of the Environment*. Oxford: John Wiley & Sons, pp. 140-156.

GUPTA, J. (2014b). *The History of Global Climate Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

GUPTA, J. (2016a). Geopolitics of the new earth: Towards sharing our ecospace. En S. Nicholson y S. Jinnah (Eds.), *New Earth Politics*. Cambridge MA: MIT Press, pp. 271-292.

GUPTA, J. (2016b). The watercourses convention, hydro-hegemony and transboundary water issues. *The International Spectator*, 51(3), pp. 118-31. <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2016.1198558>.

GUPTA, J. (2016c). The Paris Climate Change Agreement, China and India. *Climate Law*, 6, pp. 171-181.

GUPTA, J. y BAVINCK, M. (2014). Towards an elaborated theory of legal pluralism and aquatic resources. *COSUST*, 11, pp. 85-93.

GUPTA, J. y LEBEL, L. (2010). Access and allocation in global earth system governance: Water and climate change compared. *INEA*, 10(4), pp. 377-395.

GUPTA, J. y PAHL-WOSTL, C. (2013). Global water governance in the context of global and multi-level governance: Its need, form, and challenges. *Ecology and Society*, 18(4), pp. 53. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05952-180453>.

GUPTA, J., PAHL-WOSTL, C. y ZONDERVAN, R. (2013). «Glocal» water governance: A multilevel challenge in the Anthropocene. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5, pp. 573-580. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cosust.2013.09.003>.

GUPTA, J., POWW, N. y ROS-TONEN, M. (2015). Towards an elaborated theory of inclusive development. *European Journal of Development Research*, 27, pp. 541-559.

HAYAT, S. y GUPTA, J. (2016). Kinds of freshwater and their relation to ecosystem services and human wellbeing. *Water Policy*, 18, pp. 1229-1246.

HEATHER, C. y GLEICK, P. H. (2011). Climate-proofing transboundary water agreements. *Hydrological Sciences Journal*, 56, pp. 711-718. DOI: 10.1080/02626667.2011.576651.

HERA, A. DE LA, FORNÉS, J. M., CUSTODIO, E., LLAMAS, M. R. y SAHUQUILLO, A. (2015, 8-9 de octubre). Groundwater use changes in Spain since 1950: Past and present challenges and opportunities. Document para el Congress on Water Tensions in Europe and in the Mediterranean: Water crisis by 2050? París-Marne la Vallée. www.researchgate.net/publication/283345775.

HURLBERT, M. y GUPTA, J. (2016). Adaptive governance, uncertainty, and risk: Policy framing and responses to climate change, drought, and flood. *Risk Analysis*, 36 (2), pp. 339-356.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. (1966). Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers (52nd Conf.). Helsinki, Finlandia: reimpresso en S. Bogdanovic (2001). *International Law of Water Resources - Contribution of the International Law Association (1954-2000)*. The Hague: Kluwer Law International.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. (2004). Berlin Rules on Water Resources. In Fourth Report of the Berlin Conference on Water Resources. Berlín: Berlin Conference on Water Resources Law.

IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Cambridge y Nueva York, NY: Cambridge University Press.

JOHNSON, E. (2014). *Beyond the Anthropocene's common humanity*. www.geocritique.org/beyond-anthropocenes-common-humanity-politicizing-anthropocene/.

KAUL, I., CONCEICAO, P., LE GOULVEN, K. y MENDOZA, R. (2003). Why do global public goods matter today? En I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven y R. Mendoza (Eds.), *Providing Global Public Goods*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.

KAUTILYA. (c. 300 BCE). The Arthashastra (L.N. Rangarajan, trans. 1992). Delhi: Penguin Books.

KAYA, I. (2003). *Equitable Utilization: The Law of Non-navigational Uses of International Watercourses*. Aldershot: Ashgate Publishing.

KLIJN, A. M., GUPTA, J. y NIJBOER, A. (2009). Privatising environmental resources: The need for supervision. *Review of European Community and International Environmental Law*, 18(2), pp. 172-184.

KORNFELD, I. E. (1999). Mesopotamia: A history of water and law. En J. W. Dellapenna y J. Gupta (Eds.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Dordrecht: Springer Verlag, pp. 21-36.

LASTER, R., ARONOVSKY, D. y LIVENY, D. (1999). Water in the Jewish legal tradition. En J. W. Dellapenna y J. Gupta (Eds.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Dordrecht: Springer Verlag, pp. 53-67.

LEYES DE MANU. (1991 [c. 200 a. C.]), (Eds.). W. Doniger y B. K. Smith. Nueva Delhi: Penguin Books.

MEINZEN-DICK, R. (2007). Beyond panaceas in water institutions. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(39), 15200-05.

MERME, V., AHLERS, R. y GUPTA, J. (2014). Private equity, public affair: Hydropower financing in the Mekong Basin. *Global Environmental Change*, 24(1), pp. 20-29.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. (2005). Ecosystem Services and Human Wellbeing: Policy-responses. *Millennium Ecosystem Assessment*, Vol. 3. Washington, DC: Island Press, pp. 489-523.

MOORE, J. W. (2015). *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Nueva York: Verso.

NAFF, T. (1999). Islamic law and the politics of water. En J. W. Dellapenna y J. Gupta (Eds.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Dordrecht: Springer Verlag, pp. 37-52.

NICHOLSON, S. y JINNAH, S. (Eds.) (2016). *New Earth Politics: Essays from the Anthropocene*. Cambridge, MA: MIT Press.

OBANI, P. y GUPTA, J. (2016). Human right to sanitation in the legal and non-legal literature: The need for greater synergy. *Wires Water*. DOI: 10.1002/wat2.1162.

OPSCHOOR, H. (2009). *Sustainable Development and a Dwindling Carbon Space*. Public Lecture Series 2009/1, The Hague.

OUTLOOK INDIA. (2002). *This man owns the river*, B. Kang, 23 de septiembre. www.outlookindia.com/magazine/story/this-man-owns-the-river/217326.

PAHL-WOSTL, C., GUPTA, J. y PETRY, D. (2008). Governance and the global water system: A theoretical exploration. *Global Governance*, 14(4), pp. 419-435.

PALMER, M. A., REIDY-LIERMANN, C., NILSSON, C., FLÖRKE, M., ALCAMO, J., LAKE, P. y BOND, N. (2008). Climate change and the world's river basins: Anticipating management options. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 6, pp. 81-89.

RULLI, M. C., SAVIORI, A. y D'ODORICO, P. (2013). Global land and water-grabbing. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(3), 892-897.

SERAGELDIN, I. (2009). Water: Conflicts set to arise within as well as between state. *Nature*, pp. 459, 163.

STEFFEN, W., SANDERSON, A. y TYSON, P. D. *et al.* (2004). *Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure*. Nueva York: Springer.

SWYNGEDOUW, E. (2004). Globalisation or «glocalisation»? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), pp. 25-48.

TIMMONS ROBERTS, J. y WEIKMAN, R. (2017). Postface: Fragmentation, failing trust and enduring tensions over what counts as climate finance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(1), pp. 129-137.

TURTON, A. y OHLSSON, L. (1999). *Water Scarcity and Social Stability: Towards a Deeper Understanding of the Key Concepts Needed to Manage Water Scarcity in Developing Countries*. Londres: SOAS.

UNECE (UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE). (1992). *United Nations Economic Commission for Europe Convention on the Protection and Use of*

Transboundary Watercourses and International Lakes, 1936 UNTS 269 [17 de marzo, 1992, entró en vigor el 6 de octubre, 1996].

UNEP. (2012). Global Responses. *Global Environmental Outlook - 5*. Nairobi: UNEP.

UNFCCC. (1992, 9 de mayo). *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), 31 I.L.M. 849.

UNGA. (1986, 4 de diciembre). *Declaration on the Right to Development*, Resolution A/RES/41/128.

UNGA. (2010, 28 de julio). *Resolution on Human Right to Water and Sanitation*. A/64/292. www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm.

UNGA. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Draft resolution referred to the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda by the General Assembly at its sixty-ninth session. UN Doc. A/70/L.1 del 18 de septiembre.

UNHRC. (2010, 6 de octubre). *UN Human Rights Council Resolution*, 15/9, UN Doc. A/HRC/RES/15/9.

UNWC. (1997). *United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, Reimpreso en 36 ILM 700 [21 de mayo, 1997, entró en vigor el 17 de agosto, 2014].

VÖRÖSMARTY, C. J., HOEKSTRA, A. Y., BUNN, S. E., CONWAY, D. y GUPTA, J. (2015). What scale for water governance: Fresh water goes global? *Science*, 349(6247), pp. 478-479.

VÖRÖSMARTY, C. J., MCINTYRE, P. B., GESSNER, M. O. *et al.* (2010). Global threats to human water security and river biodiversity. *Nature*, 467, pp. 555-561.

WARNER, J. (2008). Contested hydro-hegemony: Hydraulic control and security in Turkey. *Water Alternatives*, 1(2), pp. 271-288.

WINTER, G. (Ed.) (2006). *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

PARTE IV

Gubernamentalidad, discursos y luchas en torno a los imaginarios y saberes del agua



Ecuador.
Fotografía de Julio García.

INTRODUCCIÓN

GUBERNAMENTABILIDAD, DISCURSOS Y LUCHAS EN TORNO A LOS IMAGINARIOS Y SABERES DEL AGUA

TOM PERREAU, RUTGERD BOELEN Y JEROEN VOS

Standing Rock

Los manifestantes se autodenominaban «protectores de agua». Venían de todos los rincones de los Estados Unidos y Canadá y entre ellos había miembros de más de cien tribus nativas americanas y sus aliados no indígenas. A principios del otoño de 2016, en el punto más álgido de la protesta, se contaban por miles, pero a fines de febrero, cuando el gobernador envió a unos doscientos oficiales de policía para desalojar el campamento, solo quedaban unas pocas docenas. Los que se marcharon quemaron sus refugios temporales en un acto de desafío, y los restos aún ardían cuando la policía llegó y arrestó a los pocos que se quedaron (Smith y Blinder, 2017). Por un momento, parecía que los manifestantes habían ganado: la administración de Obama detuvo la construcción del oleoducto Dakota Access y pidió al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los EE. UU., que estaba supervisando el proyecto, que buscara una salida alternativa. Pero entonces los vientos políticos cambiaron. Un populista de derecha fue elegido presidente y el frío del invierno trajo consigo una forma de política revanchista que tenía poca paciencia con los nativos americanos y su atávico apego a la tierra y el agua (Healy y Fandos, 2016; Smith, 2017).

Los manifestantes se habían reunido en las orillas del río Cannonball, cerca de su confluencia con el río Missouri, donde Energy Transfer Partners, con sede en Texas, planeaba construir el último tramo del oleoducto. La construcción estaba casi terminada, y todo lo que quedaba era un corto segmento que se construiría bajo el río Missouri. Todo el trazado del oleoducto se

ubicaba en terrenos privados, pero como tenía que cruzar una vía navegable, se requería la aprobación del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los EE. UU. (*New York Times*, 2016a). A pesar de la oposición de la Agencia de Protección Ambiental, El Departamento de Estado de EE. UU. y la Oficina de Preservación Histórica Tribal de la Nación Sioux, el Cuerpo de Ejército parecía decidido a acelerar la aprobación del oleoducto. Contrariamente a los requisitos federales, aprobó la construcción sin una consulta significativa con los sioux de Standing Rock, cuyas tierras y aguas se verían afectadas por el oleoducto (Archambault, 2016; Sammon, 2016). Si bien el oleoducto no atravesaría la reserva de Standing Rock, sino que pasaría a media milla al norte del límite de la reserva, los miembros tribales argumentaron que cruzaba tierras que consideraban sagradas (y que anteriormente habían sido parte del territorio sioux, del cual fueron despojados en la década de 1870 cuando fueron confinados a la reserva). Lo más importante es que a la tribu también le preocupaba que los derrames de petróleo del oleoducto contaminaran su fuente de agua potable, una preocupación que se vio aumentada por el hecho de que el oleoducto fue desviado de su ruta original, justo aguas arriba de la ciudad de Bismarck (capital de Dakota del Norte), porque los reguladores federales pensaban que representaba un riesgo demasiado grande para el suministro de agua de la ciudad (*New York Times*, 2016b). Aguas abajo de la reserva de Standing Rock, el río Missouri suministra agua potable y de riego a millones de personas, a lo largo de una vasta franja de Great Plains y Midwest, antes de unirse al río Mississippi en St. Louis.

El oleoducto es solo el último episodio en una larga historia de invasión de blancos en la tierra sioux. Los sioux firmaron tratados con el Gobierno de los Estados Unidos en 1868 y 1951, solo para verlos ignorados. Las sagradas montañas Black Hills, en lo que hoy es Dakota del Sur, fueron saqueadas por los mineros de oro y luego convertidas en la atracción turística de Mount Rushmore (*New York Times*, 2016b). Años más tarde, en 1958, el Cuerpo de Ejército embalsó el río Missouri para crear el lago Oahe, lo que provocó la inundación de bosques, huertos y tierras de cultivo en territorio sioux (Archambault, 2016). Ahora, el agua y las tierras sagradas de los sioux se han puesto en riesgo en aras de la extracción de petróleo.

El oleoducto Dakota Access, de casi 1200 millas, será el que transporte petróleo crudo desde el yacimiento de Bakken Shale, en el remoto oeste de Dakota del Norte, de donde se le extraerá, mediante fracturación hidráulica (o 'fracking'), a terminales de distribución en Illinois (desde donde se le enviará a las refinerías de la costa del golfo). Con la llegada de la fracturación hidráulica como medio para acceder al petróleo y gas natural, antes inaccesibles,

Bakken Shale de Dakota del Norte —al igual que la formación de esquisto de Marcellus en Pensilvania—, se ha convertido en un lugar de actividad frenética, y una pieza central en el actual apogeo de la producción de hidrocarburos en Estados Unidos. El ritmo de extracción de petróleo ha superado con creces la construcción de infraestructuras adecuadas para el transporte del petróleo crudo a las refinerías, que se encuentran a miles de kilómetros de distancia. El gas natural se quema debido a la falta de infraestructura necesaria para captarlo y transportarlo a mercados lejanos, lo que convierte a este rincón poco poblado de las llanuras del norte en un importante emisor de gases de efecto invernadero.

La extracción de petróleo comenzó antes de que existiera algún oleoducto. Como consecuencia, durante años, los productores transportaron petróleo crudo por ferrocarril, utilizando kilómetros de largas originó en una explosión e incendio catastróficos, causando la muerte de 47 personas en Quebec, Canadá (McNish y Robertson, 2014). La solución a este dilema, que propuso la empresa Energy Transfer Partners, con sede en Texas, fue el oleoducto Dakota Access. Construido a un costo de USD 3,7 mil millones, el oleoducto transportaría más de medio millón de barriles de petróleo por día (Healy y Fandos, 2016). El estado de Dakota del Norte apoyó firmemente el oleoducto y los funcionarios estatales no hicieron mucho por ocultar su desprecio por los sioux y sus inquietudes. Los manifestantes encontraron cierta simpatía en el gobierno de Obama, pero resultó ser demasiado poco y muy tarde para cuando el nuevo presidente asumió el cargo, quien ordenó al Cuerpo de Ejército que dejara de buscar salidas alternativas y aprobara la construcción del tramo final del oleoducto.

El propio Trump posee acciones en Energy Transfer Partners (Healy y Fandos, 2016), y la finalización del oleoducto se alinea con los objetivos del Partido Republicano de maximizar la producción de combustibles fósiles y debilitar las regulaciones ambientales. Además, es totalmente consistente con la terrible falta de respeto por los derechos e intereses de los nativos americanos y otros grupos minoritarios. Durante la protesta, la policía estatal y las fuerzas de seguridad privada estaban fuertemente militarizadas, y en varias ocasiones desplegaron perros de ataque, balas de goma, gas pimienta y chorros de agua (en el invierno, a temperaturas bajo cero) contra los manifestantes (Sammon, 2016; Smith y Blinder, 2017). Las simpatías del Gobierno estatal se pusieron de manifiesto apenas una hora después de que el campamento de protesta fuera desalojado por la policía, cuando el gobernador de Dakota del Norte firmó cuatro proyectos de ley que, en conjunto, ampliaban el alcance de las leyes de allanamiento de morada, hacían ilegal

el uso de máscaras o cualquier modo de cubrirse la cara durante la comisión de un delito, aumentando las penas por delitos de protesta y disturbios (Smith, 2017).

La extracción de recursos y el Estado

Los eventos en Standing Rock recuerdan otras luchas similares en todo el mundo. Los pueblos indígenas que protestan por la extracción de recursos y las amenazas que representa para el agua y la tierra, junto con la criminalización de las protestas y la militarización de la policía, tienen sus homólogos en Ecuador, Nigeria, Perú y otros lugares (Sawyer, 2004; Watts, 2004). En Ecuador, los pueblos indígenas han protestado durante mucho tiempo por los efectos perjudiciales de la explotación petrolera en la región amazónica del país y, más recientemente, los residentes indígenas y mestizos se han opuesto a los planes de proyectos mineros a gran escala en la región de bosques nubosos de los Andes del norte del país (Billo y Zukowski, 2015). En ambos casos, los manifestantes se han encontrado con la represión policial y militar, pero, aunque sus luchas han captado la atención internacional, no ha servido de mucho para frenar la intensificación de la agenda extractivista del Gobierno. De manera similar, en Nigeria, las décadas de extracción de petróleo en el Delta del Níger han dejado a la región devastada, ambiental y socialmente (Kashi y Watts, 2010). Estas protestas, y otras similares en todo el mundo, apuntan a estructuras políticas y económicas más amplias que subyacen a la extracción de recursos y a la amenaza que supone para los pueblos indígenas y sus tierras y aguas: la dependencia del Estado respecto de los regímenes extractivistas de acumulación.

En Estados Unidos, el petróleo es fundamental no solo para el crecimiento económico, sino para el «modo de vida estadounidense», arraigado en las libertades individuales, el consumo masivo y la automovilidad (Huber, 2013). En toda América Latina, la minería, el petróleo y el gas sustentan a los gobiernos nacionales tanto de la derecha como de la izquierda política. La extracción de recursos ha sido tan vital para los gobiernos (tradicionalmente) neoliberales de Chile, Perú y Colombia como lo ha sido para los gobiernos de izquierda de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En la relación entre la extracción de recursos y el poder estatal llama la atención aquello que Watts (2004, p. 199) ha denominado el «complejo petrolero»: «una configuración de empresa, Estado y comunidad a través de la cual opera el petrocapitalismo». Watts se ocupa especialmente de la extracción de petróleo en Nigeria (realizada en

gran parte por Royal Dutch Shell) y de las patologías políticas y sociales que lo hacen posible, aunque la analogía puede extenderse mucho más allá del Delta del Níger. En su análisis del nexo entre recursos y Estado», Bridge (2013) sostiene que, lejos de ser cuestiones resueltas o entidades estáticas, tanto los recursos como los Estados se entienden mejor como propiedades emergentes. Como tales, las preguntas más interesantes no son cuáles son los Estados y los recursos, en un sentido realista, sino más bien «cómo llegan a ser, es decir, los procesos formativos a través de los cuales los recursos y los Estados se generan como “efectos”, y cómo las consecuencias de estos efectos organizan relaciones sacionaturales» (Bridge, 2013, p. 119). Un aspecto fundamental de estas relaciones sacionaturales es la producción de imaginarios nacionales, a menudo arraigados en formas territoriales particulares que pueden extenderse mucho más allá de las propias fronteras del Estado.

¿Qué significan estos imaginarios nacionales para la justicia hídrica? En la medida en que los programas de desarrollo nacional se basan en la comprensión del progreso y, en última instancia, en la identidad nacional, reflejan necesariamente los intereses creados de los actores poderosos que, la mayoría de veces, excluyen a los grupos marginados. Los imaginarios nacionales, en este sentido, son siempre parciales y excluyentes en la promoción de visiones específicas del desarrollo. Estos se reflejan en la producción de «regímenes de recursos» más o menos estables, entendidos como «complejos territorializados de instituciones políticas económicas, relaciones sacionaturales, normas sociales y saberes, que apoyan formas particulares de extracción de recursos y los intereses de los involucrados, durante un período prolongado» (Marston y Perreault, 2017, pp. 255-256).

La Parte II ya ha ilustrado cómo los diferentes actores y entidades despliegan y generan múltiples imaginarios territoriales complementarios o alternativos, todos los cuales interactúan, se encuentran, se superponen o cuestionan a los demás. Como resultado, en un mismo lugar político-geográfico encontramos múltiples «capas territoriales» que se mezclan, pero también compiten y se oponen entre sí, por ejemplo, a partir de historias e imaginarios indígenas, organización administrativa estatal, extracción territorializada de recursos, o estructuras de gobernanza de cuencas hidrográficas. Como muestran Ferguson (2005) y Vos e Hinojosa (2016), las redes y empresas transnacionales agregan otro «complejo territorial» que desafía o dinamiza profundamente los imaginarios existentes a nivel local o nacional con respecto a las fronteras territoriales y los regímenes de recursos. En este sentido, la estabilidad y reproducción de los regímenes de recursos dependen de la construcción de la hegemonía, arraigada en el consentimiento popular y sustentada por ciertas

formas de «gubernamentalidad» (véase el Capítulo 1 de este volumen), pero siempre respaldada por la amenaza de la fuerza. Las formas subalternas, insurgentes o no autorizadas de saberes y gestión del agua se toleran solo en la medida en que no representen una amenaza para la gobernanza hegemónica de los recursos. Lo que surge de este escenario es el entendimiento de que la gobernanza del agua siempre es política y no puede ser de otra manera. Los regímenes y formas hegemónicas de gubernamentalidad hídrica sirven tanto para reflejar como para reproducir relaciones desiguales de poder social; las alianzas de justicia hídrica y ambiental, que buscan materializar proyectos hidroterritoriales alternativos, dependen fundamentalmente de la construcción de contraimágenes y discursos, y de la movilización del poder político a diferentes escalas interconectadas. Este es el caso de los protectores del agua en Standing Rock, quienes se han prometido continuar su lucha, esta vez, en un escenario nacional y con una densa red de alianzas que los vincula con activistas de todo el continente y del mundo.

Estructura de la Parte IV

Los capítulos de la Parte IV examinan la relación entre el poder del Estado, las elites y los expertos frente a las formas de saberes y prácticas alternativas y subalternas del agua. Exploran las complejas relaciones de poder que intervienen en la impugnación y adaptación de las configuraciones hegemónicas del conocimiento del agua y las prácticas asociadas del Estado y el capital. Las ideas, los imaginarios, los valores, las normas y los beneficios e inconvenientes percibidos de la gobernanza del agua están dirigidos por discursos sobre lo que constituye una buena o una mala gestión del agua. Tienden a presentar una «gestión eficiente del agua», «normas e instituciones efectivas», «prácticas ambientalmente justas» o «desarrollo del agua con perspectiva de género» como conceptos y objetivos dados de manera natural. ¿Pero hasta qué punto son convenciones comúnmente definidas y aceptadas? ¿Existe un interés público de agua compartido y quién tiene derecho a enmarcarlo? ¿Cuánto se puede contaminar un río en nombre del progreso? ¿Se puede compensar o pagar por un servicio ambiental? En muchas de las reflexiones sobre el agua, estas nociones sociales sobre la justicia siguen estando implícitas. En los debates sobre políticas y proyectos sobre el agua, los diferentes actores enmarcan sus argumentos de acuerdo con las deliberaciones estratégicas y con una evaluación pragmática de la repercusión de sus ideas en los ámbitos de formulación de políticas pertinentes, o con los grupos interesados. Esta sección

presenta capítulos que exploran estos mecanismos de gubernamentalidad del agua, la política detrás del arte de gobernar. Particularmente, los capítulos exploran cómo las historias culturales, los saberes y las memorias colectivas específicas de las comunidades del agua existentes pueden ser borradas por los planes hídricos nacionales y las ideas políticas globales. Los capítulos ilustran que los conflictos por el agua tienen que ver, de hecho, con la asignación del agua y la conservación de los recursos naturales, pero también con los valores y significados colectivos asociados a los imaginarios hidroterritoriales, las ontologías del agua y las epistemologías que conforman la sustancia y las relaciones hídricas, las formas divergentes en que los actores conceptualizan, piensan, sueñan y recuerdan la compleja naturaleza social del agua.

El Capítulo 15 («Gubernamentalidades neoliberales del agua, comercio virtual del agua y contestaciones») de Jeroen Vos y Rutgerd Boelens, examina el enorme incremento mundial del comercio virtual del agua durante las últimas décadas. El aumento de la extracción, el consumo y la contaminación del agua por parte de la agroindustria y las industrias extractivas —en la mayoría de casos, con el respaldo económico de las instituciones financieras globales y el apoyo político de los Estados locales y nacionales—, afectan directamente a las comunidades locales al agotar los frágiles equilibrios hídricos, redistribuyendo los flujos de agua y los medios de vida locales, alterando la estructura costo-beneficio asociada al uso del agua. Con frecuencia, la reestructuración de la gobernanza del agua está acompañada por nuevos discursos sobre la administración del agua que tienen profundos efectos en las nociones de las comunidades locales de usuarios del agua sobre la gobernabilidad y la justicia hídrica. Este capítulo examina cómo los diferentes mecanismos de gobernanza fomentan la aceptación general de estos discursos de gestión del agua, prestando especial atención a nuevos fenómenos como la contabilidad medioambiental, el establecimiento de normas de administración del agua y los esquemas de certificación.

En el Capítulo 16 («Infraestructura crítica del ecosistema: el vínculo entre los bosques y el agua en las tierras altas de Kenia»), Connor Joseph Cavanagh examina la gobernanza estatal del agua y los bosques en Kenia, y las tensiones y contradicciones emergentes, asociadas con los intentos del Estado para implementar la «economía verde» en medio de la corrupción y la división política generalizadas. En Kenia, un país cada vez más propenso a la sequía, cinco cuencas hidrográficas de tierras altas proporcionan aproximadamente el 75 % de las aguas superficiales renovables y, en conjunto, sostienen los medios de subsistencia de millones de pequeños agricultores y pastores, así como un número cada vez mayor de agroindustrias comerciales y planes

de generación hidroeléctrica. Por ello, un número cada vez mayor de actores nacionales e internacionales han pedido la conservación de estas zonas, por considerarlas vitales para la emergente «economía verde» de Kenia. Sobre esta base, numerosas agencias estatales han tratado de reconsolidar su control sobre el patrimonio forestal de las tierras altas del país, desplegando fuerzas militares y paramilitares para desalojar violentamente a varios grupos indígenas, tradicionalmente habitantes de los bosques. Estos esfuerzos sugieren un cambio en la conceptualización de estas zonas, no solo como ecosistemas de valor comercial, sino cada vez más como una especie de infraestructura ecosistémica crítica, que debe funcionar de manera efectiva para que las economías «verdes» sean rentables y, potencialmente también, contribuyan a la estabilidad política como tal. Sin embargo, como se demuestra en el capítulo, algunos elementos del Estado están confabulando simultáneamente con los madereros comerciales y artesanales para deforestar ilegalmente partes de estas mismas zonas protegidas, asignando, en algunos casos, las tierras recién convertidas a partidarios políticos. Por lo tanto, el capítulo cuestiona la naturaleza «de cara de Jano» de la gobernanza ambiental del Estado, y toma en cuenta las tensiones dentro de la emergente «economía verde» de Kenia.

En el Capítulo 17 («El significado de la minería, la memoria del agua: la experiencia colectiva como justicia ambiental»), Tom Perreault utiliza la memoria colectiva como lente para examinar las diferencias de poder en la gobernanza del agua y la extracción de recursos en Bolivia. La memoria expresada verbalmente, como narraciones habladas y escritas o, visualmente, a través del arte público y los monumentos, desempeña un papel fundamental en la forma en que las personas comprenden la degradación del medio ambiente, sus causas y posibles soluciones. En Bolivia, la minería es evocada como un elemento central de la experiencia nacional colectiva, cuando construye una identidad nacional como país minero. La memoria es igualmente importante, aunque menos pública, para las poblaciones afectadas por la contaminación minera y sus demandas de reparación. Este capítulo analiza el caso de las comunidades campesinas indígenas y su exposición a la contaminación del agua relacionada con las minas en el Altiplano boliviano. Sobre la base de la investigación etnográfica, el autor sostiene que la memoria —como relatos sobre experiencias pasadas—, requiere necesariamente un recuerdo y un olvido selectivos, y se ve mejor como un recurso político e ideológico por derecho propio. Como representaciones del pasado, la memoria es siempre una representación del presente y un reflejo de las realidades contemporáneas, que a su vez informan las demandas políticas. El autor sostiene que la

memoria es una herramienta conceptual vital para la teorización de futuros ambientalmente justos.

Finalmente, en el Capítulo 18 («¿Nuevos espacios para la justicia hídrica? Extracción de aguas subterráneas y cambios en las subjetividades de género en la región Saiss de Marruecos»), Lisa Bossenbroek y Margreet Zwarteven dan luces feministas sobre los mecanismos y las implicaciones de la reasignación del agua, desde los usos de bajo a alto valor en la fértil llanura de Saiss en Marruecos. Las autoras sostienen que las relaciones sociales de género, las formas de trabajo y los modos de ser, conforman y están conformados por nuevas dinámicas agrícolas y de aguas subterráneas. Afirman que la dinámica de extracción de aguas subterráneas y las relaciones de género son mutuamente constitutivas y no pueden separarse analíticamente. El capítulo demuestra que la intensificación del uso de las aguas subterráneas, y los cambios más amplios que conlleva, se ven facilitados por la organización del trabajo y el espacio en función del género. Las complejas configuraciones de clase, generación y género se entrecruzan con las prácticas agrícolas existentes y con las nuevas orientaciones políticas y oportunidades de mercado. En conjunto producen una variedad de arreglos para la agricultura y el uso del agua. Basándose en la documentación etnográfica de las experiencias cotidianas de las personas con las cambiantes dinámicas de las aguas subterráneas, los autores sugieren que tiene mérito teorizar las dinámicas del agua y las de género como íntimamente vinculadas material (a través de las relaciones laborales y de propiedad), y simbólicamente (a través de las normas, significados y símbolos).

Referencias bibliográficas

- ARCHAMBAULT II, D. (2016). *Taking a stand at Standing Rock*. *The New York Times*. www.nytimes.com/2016/08/25/opinion/taking-a-stand-at-standing-rock.html.
- BILLO, E. y ZUKOWSKI, I. (2015). Criminals or citizens? Mining and citizen protest in Correa's Ecuador. *NACLA Report on the Americas*. <https://nacla.org/news/2015/11/02/criminals-or-citizens-mining-and-citizen-protest-correa-s-ecuador>.
- BRIDGE, G. (2013). Resource geographies II: The resource-state nexus. *Progress in Human Geography*, 38(1), 118-130.
- FERGUSON, J. (2005). Seeing like an oil company. *American Anthropologist*, 107(3), 377-382.
- HEALY, J. y FANDOS, N. (2016, 4 de diciembre). Protesters gain victory in fight over Dakota Access oil pipeline. *The New York Times*. www.nytimes.com/2016/12/04/us/federal-officials-to-explore-different-route-for-dakota-pipeline.html.

HUBER, M. (2013). *Lifeblood: Oil, Freedom and the Forces of Capital*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

KASHI, E. y WATTS, M. (2010). *Curse of the Black Gold: 50 Years of Oil in the Niger Delta*. Nueva York: Powerhouse Books.

MARSTON, A. y PERREAULT, T. (2017). Consent, coerción and cooperativismo: Mining cooperatives and resource regimes in Bolivia. *Environment and Planning A*, 49(2), 252-272.

M McNISH, J. y ROBERTSON, G. (2014). The deadly secret behind the Lac-Mégantic inferno. *Globe and Mail*. www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/energyand-resources/the-hazardous-history-of-the-oil-that-levelled-lac-megantic/article15733700/?page=all.

NEW YORK TIMES. (2016a, 23 de noviembre). Power imbalance at the pipeline protest. *The New York Times*. www.nytimes.com/2016/11/23/opinion/power-imbalance-at-the-pipeline-protest.html.

NEW YORK TIMES. (2016b, 3 de noviembre). Time to move the Standing Rock pipeline. *The New York Times*. www.nytimes.com/2016/11/04/opinion/time-to-move-the-standing-rockpipeline.html.

SAMMON, A. (2016, 9 de septiembre). A history of Native Americans protesting the Dakota Access pipeline. *Mother Jones*. www.motherjones.com/print/313506.

SAWYER, S. (2004). *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil and Neoliberalism in Ecuador*. Durham: Duke University Press.

SMITH, M. (2017, 23 de febrero). Standing rock protest camp, once home to thousands, is razed. *The New York Times*. www.nytimes.com/2017/02/23/us/standing-rock-protest-dakotaaccess-pipeline.html.

SMITH, M. y BLINDER, A. (2017, 22 de febrero). North Dakota arrests 10 as pipeline protest camp empties. *The New York Times*. www.nytimes.com/2017/02/22/us/a-deadlinelooms-for-dakota-protesters-to-leave-campsite.html.

Vos, J. y HINOJOSA, L. (2016). Virtual water trade and the contestation of hydrosocial territories. *Water International*, 41(1), 37-53.

WATTS, M. (2004). Antinomies of community: Some thoughts on geography, resources and empire. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29, 195-216.

GUBERNAMENTALIDADES NEOLIBERALES DEL AGUA, COMERCIO VIRTUAL DEL AGUA Y CONTESTACIONES

JEROEN VOS Y RUTGERD BOELEN

15.1. Introducción

El comercio mundial del agua virtual ha aumentado enormemente durante las últimas décadas. Las exportaciones agrícolas, mineras y de hidrocarburos se promueven y se rigen cada vez más por el financiamiento internacional, acuerdos de libre comercio y políticas de administración del agua, opacando a las entidades decisorias locales y nacionales. El aumento de la extracción, el consumo y la contaminación del agua, por parte de las agroindustrias y las industrias extractivas, afecta directamente a muchas comunidades, agotando los frágiles equilibrios de agua, modificando los flujos locales de agua y los medios de vida, y alterando la estructura local-nacional-global de los costos y beneficios asociados con el uso del agua (GRAIN, 2012; Mena-Vásquez *et al.*, 2016; Smaller y Mann, 2009, Vos e Hinojosa, 2016).

Para comprender mejor cómo el creciente comercio transnacional de productos de la agricultura y de la industria extractiva afecta a la sociedad y al medio ambiente, puede ser útil el concepto de «agua virtual». El agua virtual es el agua consumida en el proceso de producción de un producto o servicio (Allan, 1998, 2003). Con el fuerte aumento del comercio de productos agrícolas, las exportaciones de agua virtual también están en auge, con múltiples efectos para las regiones exportadoras: la agricultura de exportación genera empleos, ingresos para los propietarios de tierras e inversores, pero también agota y contamina los recursos hídricos. Además, cambia las estructuras de gobernanza del agua a nivel global y local, afectando la justicia hídrica.

Observar los problemas de justicia hídrica desde la perspectiva del comercio del agua virtual ofrece la oportunidad de vincular las desigualdades tanto en los distintos territorios hidrosociales como entre ellos (Boelens *et al.*, 2016), relacionando las geografías productoras con los lugares de consumo. ¿Qué grupos y regiones se benefician de la intensificación del comercio del agua virtual y cuáles salen perdiendo? Desde un punto de vista político-ecológico, es importante considerar la distribución de costos y beneficios, la degradación y la marginación, el conflicto ambiental, la conservación y el control político (Perreault *et al.*, 2015; Vos e Hinojosa, 2016). Más allá de los impactos de la exportación del agua virtual en los asuntos de distribución económica y de bienestar, hay aspectos de integridad socioecológica, representación en la toma de decisiones sobre asuntos del agua y el reconocimiento de valores, normas y formas de gobernanza plurales del agua, incluidos los de grupos subalternos (Zwarteveen y Boelens, 2014; cf. Fraser, 2005).

Aunque la economía convencional predice que el agua virtual fluye de lugares relativamente húmedos a lugares relativamente secos, de acuerdo con las leyes de la ventaja comparativa —el mercado mundial libre contribuiría «automáticamente» a resolver la escasez de agua—, varios estudios han demostrado que el agua virtual suele fluir en sentido contrario (Vos y Boelens, 2016). De hecho, la escasez de agua no es un buen indicador de patrones de comercio y flujo de agua virtual. En muchos casos, los productos agrícolas se exportan desde lugares con relativa escasez de agua, como la costa desértica de Perú y el oeste de la India, y se importan a regiones relativamente húmedas, como el norte de Europa (GRAIN, 2012; Progressio, 2010; Roth y Warner, 2008; Sojamo *et al.*, 2012).

La exportación de agua virtual suele ser estimulada activamente por agencias financieras internacionales y los gobiernos, a través de políticas comerciales o subsidios para grandes infraestructuras de agua y transporte. Los beneficios económicos y los efectos negativos resultantes se distribuyen de manera desigual entre los grupos de la sociedad (Smaller y Mann, 2009; Solanes y Jouravlev, 2007; Swyngedouw, 2005). Aunque el concepto de agua virtual, ciertamente, tiene sus limitaciones, permite tres ideas importantes con respecto a la justicia hídrica. En primer lugar, el comercio de agua virtual genera efectos ecológicos y sociales negativos en regiones de exportación relativamente secas, y en geografías ya caracterizadas por grandes inequidades en la distribución del agua (cantidad y calidad). La sobreexplotación y la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas tienden a afectar a las comunidades pobres de manera desproporcionada (GRAIN, 2012; Mehta *et al.*, 2012; Smaller y Mann, 2009). En segundo lugar, los flujos de

agua virtual, en todo el mundo, se rigen cada vez más por empresas multinacionales privadas, como las empresas agroexportadoras y multinacionales. Las decisiones de inversión privada, el uso y la contaminación del agua y los esquemas de certificación de agua establecidos por esas empresas se vuelven cada vez más influyentes, modificando, de este modo, la gobernanza hídrica internacional a expensas del control democrático local y nacional (Van der Ploeg, 2008, 2010; Sojamo *et al.*, 2012; Vos e Hinojosa, 2016). En tercer lugar, la lógica detrás de la exportación de agua virtual promueve activamente, a través de lo que en este capítulo se llamará «gubernamentalidades hídricas neoliberales», racionalidades de gobernanza sociomateriales y tecnopolíticas que despliegan las fuerzas, instituciones y técnicas del mercado hídrico, y multiplica los «lenguajes de securitización» neoliberales, con el fin de impulsar políticas nacionales que estimulen la agroexportación, reasignen el agua a los productores de «mayor valor agregado» y hagan que todos los actores del agua quieran unirse al mercado hídrico y al régimen de exportación de agua virtual. Con argumentos de «modernización», «eficiencia en el uso del agua» y «competitividad internacional», el agua se reasigna a las empresas privadas a expensas de las comunidades de usuarios del agua (Sojamo *et al.*, 2012; Vos y Boelens, 2014; Vos e Hinojosa, 2016).

Este capítulo examina cómo los diferentes mecanismos de gubernamentalidad (racionalidad gubernamental) (Foucault, 1991) fomentan la aceptación general de estos discursos sobre la administración del agua, con una especial atención a los nuevos fenómenos como la contabilidad verde, el establecimiento de normas de administración hídrica y los sistemas de certificación. Las nuevas ontologías, epistemologías y materialidades de la gobernanza hídrica se componen, se instalan y se hacen conmensurables a través de innumerables técnicas de gubernamentalidad. Mostramos cómo la industria extractiva global y las cadenas agroalimentarias se esfuerzan por rediseñar las bases materiales e hidrológicas de los territorios hidrosociales; además, a través de los gobiernos neoliberales del agua, también producen subjetividades particulares en relación con el consumo de agua. Enseguida, al normalizar y naturalizar la supremacía de la gobernanza del agua de las empresas corporativas, también planean estrategias para difundir y superponer un nuevo imaginario y discurso sobre la justicia hídrica. Sin embargo, estos nuevos discursos corporativos de justicia hídrica, no pasan desapercibidos. El capítulo concluye con varios ejemplos de «contramovimientos», que desafían las estrategias y discursos de las empresas cada vez más sutiles.

Para analizar los mecanismos y las tecnologías del comercio virtual del agua y de los gobiernos neoliberales, el capítulo está estructurado de la si-

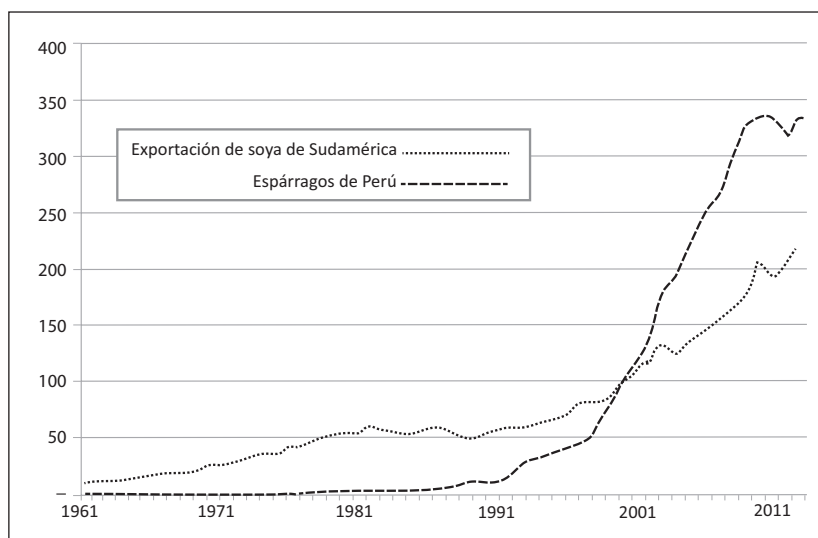
guiente manera. Primero, establecimos el escenario con una breve descripción de las consecuencias del aumento del comercio de agua virtual. Luego explicamos la noción de gubernamentalidad en relación con el comercio virtual de agua. A continuación, presentamos tres formas principales de gubernamentalidad neoliberal del agua relacionadas con la exportación de agua (virtual) agrícola. A continuación, presentamos una descripción general de las diversas formas de contestación contra las gubernamentalidades neoliberales del agua. Finalizamos el capítulo con algunas observaciones finales.

15.2. Efectos de la exportación de agua virtual

El comercio internacional de productos agrícolas ha crecido enormemente en las últimas décadas. La Figura 15.1 muestra que, desde 1961, el índice del volumen de exportaciones de materias primas se ha acelerado, especialmente, desde el cambio de siglo. En particular, las exportaciones de soya de Sudamérica a China e India han aumentado, así como también, por ejemplo, las de las frutas y hortalizas frescas del hemisferio sur a Europa y los EE. UU. Los acuerdos de libre comercio y otras políticas neoliberales, junto con los cambios en los patrones de consumo y el aumento del poder adquisitivo de los consumidores, han cuadruplicado las exportaciones de productos agrícolas en todo el mundo desde 1990 (Vos e Hinojosa, 2016).

En consecuencia, las exportaciones de «agua virtual», incluidas en las exportaciones agrícolas comercializadas, han crecido enormemente (Dalin *et al.*, 2012). Actualmente, alrededor del 30 % de la extracción mundial de agua se destina a la agricultura de exportación (Chen y Chen, 2013). Allan (1998) y otros (por ejemplo, Zhao *et al.*, 2009) han argumentado que la importación de agua virtual es una buena alternativa a la producción interna para las naciones con déficit de agua, como Egipto. Sin embargo, en realidad, los flujos netos de agua virtual suelen ir de lugares relativamente secos a lugares relativamente húmedos (De Fraiture *et al.*, 2004; Ramírez-Vallejo y Rogers, 2010). Los impactos negativos para las regiones de exportación incluyen el agotamiento de las aguas superficiales y subterráneas y la contaminación del agua (Dabrowski *et al.*, 2009; Dauvergne y Lister, 2012; Hoekstra y Chapagain, 2008; Khan y Hanjra, 2009; Hoogesteger y Wester, 2015). Además, en las regiones agroexportadoras, los recursos hídricos tienden a concentrarse en manos de unos pocos, excluyendo a las comunidades del acceso al agua (GRAIN, 2012; Mehta *et al.*, 2012; Vos y Boelens, 2014).

FIGURA 15.1
ÍNDICE DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS SELECCIONADOS
(AÑO 2000 = 1)



Fuente: FAO STAT, 2020.

La extracción de agua de los ríos ha aumentado tanto que muchos de los ríos importantes ya no llegan al océano durante parte del año; este es un fenómeno conocido como «cierre de cuencas» (Molle *et al.*, 2010). El agua subterránea también se agota por el riego. En muchas regiones agroexportadoras, el nivel del agua subterránea desciende más de un metro por año. En todo el mundo, el uso del agua subterránea creció de aproximadamente 100 km³, en 1950, a unos 1000 km³ en el año 2000 (Shah *et al.*, 2007). Entre los países con un rápido aumento de la extracción de agua subterránea se encuentran India, China y Bangladesh (Wada *et al.*, 2010). El agotamiento de las aguas subterráneas también está claramente relacionado con la agroexportación en lugares como el norte de México, la costa de Perú, el norte de Chile, el norte de África, la India occidental, Pakistán, el sur de Tailandia y el territorio ocupado de Palestina. Otro de los principales problemas de la producción agrícola y, especialmente, de la agricultura de exportación, es la contaminación del agua por agroquímicos como fertilizantes, herbicidas e insecticidas (Devine y Furlong, 2007).

Los efectos negativos de la exportación de agua virtual para las comunidades locales se pueden observar en muchos de los lugares mencionados. Tanto el agotamiento como la contaminación del agua privan a esas comunidades

del acceso al agua limpia para usos domésticos y productivos. A pesar de crear empleos e ingresos para los grupos marginados (incluidas muchas mujeres) en la agroindustria, la desigualdad social y la explotación son comunes (Bee, 2000; Pearson, 2007).

15.3. Gubernamentalidades y neoliberalización de los flujos de agua virtual

15.3.1. *Gubernamentalidad*

Muchas políticas hídricas, convenciones académicas asumidas e ideas generalmente sostenidas sobre la «buena» gobernanza del agua pueden relacionarse con los gobiernos neoliberales del agua, aludiendo a las ideas de eficiencia y productividad de la era industrial, a la «mano invisible» de Adam Smith y al enfoque de los diálogos de las partes interesadas para forjar compromisos y consensos basados en nociones universalistas del progreso moderno y la armonización de los intereses hídricos (inter)nacionales. Con frecuencia, el argumento de «modernización/eficiencia/productividad» se basa en la amenaza maltusiana: el crecimiento de la población y la escasez de recursos naturales. En consecuencia, se suele presentar la «solución natural»: recursos y servicios hídricos mercantilizados; derechos de propiedad del agua privatizados y negociables; e instalación de mercados de servicios y recursos hídricos para hacer que el agua fluya hacia los usuarios más eficientes (a quienes se supone que son los más interesados en invertir y mantener las instalaciones hídricas). De hecho, esas ideas están «naturalizadas» en los documentos de las políticas hídricas nacionales y en los programas de los estudios universitarios sobre el agua, y en los programas de administración del agua de organizaciones internacionales y empresas privadas (Achterhuis *et al.*, 2010; Roth *et al.*, 2015; Smaller y Mann, 2009). Antes de analizar tres esquemas neoliberales de gubernamentalidad del agua, primero, haremos una breve descripción del concepto de gubernamentalidad.

Michel Foucault definió la gubernamentalidad como «la conducta de la conducta» (Foucault, 1991, pp. 48, 87-104; Dean, 1999), «las múltiples formas en que la conducta humana está dirigida por medios calculados» (Ferguson y Gupta, 2002, p. 989). Más que por la fuerza legal o la violencia avalada por el Estado, las entidades estatales y no estatales han desarrollado cada vez más una serie de tácticas gubernamentales multiformes para *administrar* y *dirigir* la sociedad de manera productiva y económica: «ya no es el derecho a matar, a emplear la fuerza, lo que constituye la esencia de la figura del gobernante

... sino más bien el conocimiento de las cosas, de los objetivos que pueden y deben alcanzarse, y la disposición de las cosas necesarias para alcanzarlos» (Foucault, 1991, p. 96). En esta línea de pensamiento foucaultiana, Burchell *et al.* (1991, p. 102) describen a la gobernanza como «el conjunto formado por instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esta forma de poder muy específica, aunque compleja, que tiene como su *población* objetivo, como su forma principal de conocimiento de la *economía política*, y como sus medios técnicos esenciales, a los *aparatos de seguridad*».

La gubernamentalidad, más allá de un modo de poder únicamente estatal, implica tecnologías de gobernanza que pueden ser implementadas por un sinnúmero de entidades poderosas («gobernantes» de facto), por ejemplo, empresas multinacionales, organizaciones intergubernamentales, ONG u organizaciones terroristas (Ferguson y Gupta, 2002); en otras palabras, contiene «dispositivos metodológicos a través de los cuales las racionalidades, procedimientos y técnicas públicamente observables de los actores estatales y no estatales pueden leerse como sustitutos de los procesos de formación de sujetos» (Barnett *et al.*, 2008, p. 625).

Esta racionalidad de la práctica gubernamental se manifiesta en los intereses y estrategias dominantes para investigar, documentar, interpretar, clasificar y (re)conformar la sociedad, dando así orden y subsistencia, por ejemplo, al territorio y la territorialidad convenientes (como en los «territorios hidrosociales», véase Boelens *et al.*, 2016; Hommes *et al.*, 2016). Como observó Foucault, «el Gobierno es la correcta disposición de las cosas ... las cosas de las que, en este sentido, el Gobierno debe ocuparse son, en efecto, los hombres, pero los hombres en sus relaciones, sus vínculos, su imbricación con esas otras cosas que son la riqueza, los recursos, los medios de subsistencia, el territorio con sus cualidades específicas, clima, riego, fertilidad, etc.; los hombres en su relación con ese otro tipo de cosas, las costumbres, hábitos, formas de actuar y de pensar, etc.» (Foucault, 1991, p. 93). Por lo tanto, Rogers *et al.* (2016, p. 429) sostienen que la gubernamentalidad «intenta hacer que el espacio sea gobernable» y Li (2011, p. 57) afirma que se concentra, fundamentalmente, en «tecnificar la sociedad».

Foucault (2008, p. 82) distingue entre diversos modos o «artes del Gobierno», al observar las técnicas y estrategias por las que una sociedad se hace gobernable. Aunque en un principio reservó el concepto de gubernamentalidad para los modos de gobernanza recientes, liberal-modernistas, en sus conferencias sobre el nacimiento de la biopolítica (2008 [1979]) distingue cuatro formas históricas (véase también el Capítulo 1, en este volumen). La

primera forma de gubernamentalidad se relaciona con el arte de gobernar de acuerdo con la Verdad. La gubernamentalidad de la verdad se deriva de formas de poderes trascendentales, «incuestionables» (o más bien, «sobrenaturalizados»), como en los sistemas de creencias religiosas (véase, por ejemplo, Boelens, 2014). La segunda concierne al arte de gobernar según la regla soberana, asociada al establecimiento de reglas de arriba hacia abajo y a la imposición de obediencia y el cumplimiento de esas reglas. En tercer lugar, se gobierna a través de la disciplina: el poder normalizador que despliega reglas morales y de comportamiento, como normas sutilmente cambiantes en las redes relacionales que invocan la culpa, los deseos de convertirse en «normales» y la autovigilancia de los sujetos «subjetivados». El cuarto modo y razón de ser del poder gubernamental es la gubernamentalidad neoliberal, que funciona mediante el establecimiento de incentivos para hacer que funcione un «libre mercado» en diferentes ámbitos de la sociedad (Ferguson y Gupta, 2002; Fletcher, 2010). Por consiguiente, la gubernamentalidad neoliberal se basa en la responsabilidad individual para tomar decisiones, a la vez que la combina con la racionalidad económica calculada para dirigir la sociedad. En ese sentido, Lemke (2007, p. 12) afirma que «un rasgo clave de la racionalidad neoliberal es que se procura la congruencia entre un individuo responsable, moral y un individuo económico-racional».

La gubernamentalidad neoliberal, como afirmó Foucault, «no debería ... identificarse con el *laissez-faire*, sino con la vigilancia, la actividad y la intervención incesantes» (2008, p. 132). De hecho, en lugar de la «retirada» o «retroceso» del Estado, las funciones clave del Gobierno se transfieren a entidades no estatales (que se unen al esfuerzo de gubernamentalizar a los sujetos), mientras que el propio Estado se encarga tanto de facilitar las operaciones del mercado como de transformar sus instituciones básicas (hospitales, escuelas, seguridad social, seguridad nacional, policía, etc., incluida la gestión de recursos naturales y la gobernanza del agua) en empresas de mercado.

15.3.2. *Gubernamentalidad neoliberal del agua*

En este capítulo, utilizamos el término «gubernamentalidad neoliberal del agua» para referirnos a ese arte particular de gobierno que comprende técnicas y prácticas sociomateriales y discursivas para promover y legitimar el uso del agua para la agroindustria y las exportaciones de la industria extractiva, construyendo y dirigiendo una sociedad hidropolítica basada en la comercialización transnacional del agua material y virtual. En la gobernanza del agua, este abigarrado conjunto de organizaciones gubernamentales consiste

en regímenes de verdad que buscan (re)producir un orden y una aceptación socrónicas a través del posicionamiento y control del agua, recursos naturales, infraestructura, inversiones, conocimiento y, en última instancia, poblaciones, basados en el mercado transnacional. Los gobiernos neoliberales del agua pretenden organizar y dirigir el comportamiento de los usuarios del agua, acercándose a los usuarios como agentes racionales y emprendedores que se benefician económicamente del desarrollo del agua, más precisamente, como maximizadores individuales de la utilidad, quienes calculan estratégicamente los costos y beneficios para materializar los intereses personales (véase Achterhuis *et al.*, 2010; Duarte-Abadía y Boelens, 2016; Li, 2011). En consecuencia, los gobiernos y las empresas nacionales y transnacionales se disponen a apoyar e instalar las estructuras de incentivos económicos adecuadas para incorporar a los usuarios locales de agua al orden hidropolítico del mercado.

En consecuencia, las políticas neoliberales del agua se proponen crear territorios hidrosociales que rediseñaran los territorios vernáculos existentes para facilitar la asignación de agua impulsada por el mercado, en particular, para las empresas exportadoras (Boelens *et al.*, 2015, 2016). La construcción de presas medianas y grandes, los grandes transvases entre cuencas, los profundos pozos tubulares y las redes de distribución reordenan los territorios existentes (Swyngedouw, 2015; consulte también el Capítulo 6 de este volumen). La legislación nacional neoliberal, los subsidios para la agricultura de exportación, los acuerdos de libre comercio y la falta de hacerse cumplir de la legislación de conservación y medio ambiente fomentan la exportación del agua virtual. Los imaginarios de una cuenca hidrográfica «moderna» y las normas y prácticas de gestión tecnoeconómica son medios poderosos para promover esta red hidrosocial «modernista y de vanguardia», relacionada con el desarrollo de la energía hidroeléctrica, la minería, el transporte y otras infraestructuras de empresas capitalistas (Hommes *et al.*, 2016; Hommes y Boelens, 2017).

Como ya se ha mencionado, no solo los gobiernos nacionales promueven el comercio de agua virtual; las organizaciones internacionales y las empresas privadas transnacionales también defienden estas ideas de la «buena gobernanza del agua». La legislación ambiental permisiva (y no cumplida) y las normas de responsabilidad social corporativa para la certificación de la administración del agua también alientan los intereses hidropolíticos (pero despolitizados) de las grandes empresas agroexportadoras (Fulponi, 2007). Esta promoción va de la mano con la estigmatización de las prácticas agrícolas «no competitivas», «ineficientes», «improductivas» de los pequeños agricultores. Los programas de capacitación ofrecidos a los pequeños

agricultores y, por ejemplo, los subsidios para la tecnología de goteo y aspersión a bajo costo, sugieren que los pequeños agricultores utilizan el agua de riego de manera ineficiente e improductiva. Esto también legitima la reasignación de agua del sector ineficiente de los pequeños agricultores a los sectores industriales, domésticos, de turismo y exportación (por ejemplo, Bossenbroek, 2016; Venot *et al.*, 2017; Vos y Boelens, 2016). Por lo tanto, los gobiernos neoliberales del agua promueven una idea particular de uso y gobernanza del agua «eficiente», «productiva», y «moderna». Los grupos subalternos no tienen voz en estos asuntos. Más bien, como hemos demostrado (Vos y Boelens, 2014; 2016), las gubernamentalidades neoliberales del agua conducen a un proceso de «subjetivación» (Foucault, 1980), que obliga a las personas a entrar en categorías normativas de agricultores «improductivos» o consumidores «despilfarradores» que, sin embargo, junto con la legitimación discursiva de la exportación de agua virtual, son cada vez más contestadas.

15.3.3. *Tres discursos neoliberales sobre la gubernamentalidad del agua*

Los esquemas neoliberales de gubernamentalidad del agua proponen inducir regímenes de gestión del agua y comportamiento del uso del agua, por los cuales, los usuarios del agua, los consumidores, los expertos en agua y los responsables políticos internalizan discursos y prácticas relacionadas con el valor económico universalmente calculable del agua, criterios tecnificados de eficiencia en el uso del agua, transferencia de agua al mayor valor económico y (por lo tanto) a los usuarios más eficientes, siguiendo las prescripciones de las autoridades científicas del sector del agua y con el sentimiento de culpa por no cumplir con estas normas (Boelens y Vos, 2012).

En la siguiente sección ilustramos tres tipos de racionalidades del agua neoliberal (frecuentemente interrelacionadas):

- La racionalidad de «el mayor valor económico del uso del agua y la eficiencia técnica del uso del agua»;
- la racionalidad de la «administración corporativa del agua»;
- la racionalidad de la «huella hídrica» o «contabilidad del agua».

Máximo valor económico del uso del agua y eficiencia técnica del uso del agua

El principal argumento del «mayor valor económico del uso del agua» es que el agua debe asignarse a aquellos usuarios que producen el mayor valor

económico con ese recurso hídrico. El uso de alto valor está asociado no solo con la agricultura de exportación, sino también con la agricultura “moderna”, con la alta eficiencia de la aplicación del agua, la alta productividad del uso del agua y las grandes inversiones en las mayores infraestructuras hídricas.

Se supone que el comercio de agua virtual optimiza el uso de los escasos recursos hídricos del planeta. El «agua virtual» debe fluir desde países relativamente «ricos en agua» a países relativamente «pobres en agua». Hoekstra y Chapagain (2008, p. 138) han expresado el supuesto neoliberal sobre el comercio de agua virtual de esta manera: «La liberalización del comercio parece ofrecer nuevas oportunidades para contribuir a un mayor aumento de la *eficiencia* en el uso de los recursos hídricos del mundo» (énfasis añadido). La liberalización comercial solo disminuiría la presión sobre los recursos hídricos si el precio del agua se fijara en función de la escasez relativa. El costo total del agua debería incluir los costos de producción y las externalidades. En ese caso, la «mano invisible» del mercado daría lugar a la producción de bienes con una alta productividad del agua en zonas con relativa escasez de agua y en la producción de bienes con baja productividad del agua en áreas relativamente húmedas. Según Hoekstra y Chapagain, «Un protocolo de este tipo también contribuiría a la *equidad*, al hacer que los productores y los consumidores paguen por su contribución al agotamiento y la contaminación del agua» (Ibid., p. 142, énfasis añadido).

Muchos gobiernos neoliberales aplican políticas que promueven activamente la exportación virtual de agua, pero no son los únicos. Los gobiernos socialistas, los agronegocios privados, las empresas de consultoría de desarrollo y las empresas mineras suelen ser igualmente fervientes promotores. Las redes comerciales privadas tienden a organizarse a nivel nacional o mundial para ejercer presión por políticas que favorezcan su posición como de exportadores, implicando implícitamente la exportación del agua virtual. Un ejemplo es AGAP (Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú), la organización de empresas de agronegocios en Perú. Esta asociación promueve activamente la imagen de que la agroindustria es eficiente y productiva, y presiona contra la legislación que les haría pagar una tarifa por el uso de las aguas subterráneas. Además, organizaciones transnacionales como la OMC (Organización Mundial del Comercio), la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (véase, por ejemplo, Farsund *et al.*, 2015) y el Banco Mundial (véase, por ejemplo, Chaherli y Nash, 2013) promueven el desarrollo agrícola y de exportación.

Los gobiernos neoliberales pueden fomentar la reasignación a «usos de agua de alto valor» mediante la legislación nacional y los subsidios. En Chile,

los derechos de agua comercializables se establecieron en 1981 (Achterhuis *et al.*, 2010; Bauer, 2005) y, en Perú y Colombia, la legislación premia al instalador de tecnología de ahorro de agua por una mayor prioridad en la asignación de derechos de agua (Roa-García, 2014). Sin embargo, las políticas de exportación de agua virtual se manifiestan, sobre todo, en proyectos de infraestructura de agua a gran escala, tales como las grandes represas, los grandes trasvases de agua entre cuencas y grandes carreteras, puertos y redes eléctricas relacionadas, por lo que las cuencas hidrográficas se «reterritorializan»; es decir, los territorios hidrosociales están fundamentalmente «gubernamentalizados» (Boelens *et al.*, 2016). Ejemplos de ello son los proyectos Ica, Olmos y Chavimochic en Perú (Lynch, 2013) y el proyecto Daule-Peripa en Ecuador (Hidalgo *et al.*, 2018), en los que el agua y la tierra se asignan exclusivamente a las grandes empresas de agronegocios. En muchos lugares semiáridos y áridos, los gobiernos promueven activamente el uso del agua subterránea mediante el subsidio de la energía para el bombeo del agua (Venot *et al.*, 2017), lo que conduce a una sobreextracción de agua subterránea.

Muchos gobiernos buscan una solución para el agotamiento del agua subterránea a partir de un uso más eficiente del agua por parte de agricultores ineficientes. Por ejemplo, en Pakistán, donde se utiliza mucha agua de riego para cultivar algodón para la exportación, el director ejecutivo del Instituto de Políticas de Desarrollo Sostenible, Abid Qaiyum Suleri, considera que: «mejorar el almacenamiento de agua será importante. Pero [él] cree que otra forma de combatir la creciente escasez de agua es enseñar a los agricultores cómo regar eficazmente los cultivos con menos agua. “El gobierno debería introducir variedades de semillas que hagan un uso eficiente del agua en áreas con estrés hídrico, y capacitar a los agricultores en el uso del riego por goteo y el riego por aspersión para ahorrar el escaso recurso escaso”, declaró» (Reuters, 2015, p. 1).

Otro ejemplo de planificación gubernamental neoliberal es el programa nacional de desarrollo agrícola marroquí: el Plan Maroc Vert (Plan Marruecos Verde), desarrollado por la consultora privada McKinsey (2011) y financiado, en parte, por el Banco Mundial. McKinsey recomienda al Gobierno marroquí desarrollar la agricultura de exportación mediante la extracción de aguas subterráneas y el uso de riego por goteo. El Gobierno marroquí ha puesto en marcha un programa para subvencionar los pozos privados tubulares y profundos, lo que ha llevado a una sobreextracción del acuífero, concentrando la tierra en manos de la élite (urbana), destruyendo las tradiciones de riego comunales, y empoderando a los hombres jóvenes en

detrimento de las mujeres que no estaban asociadas a la agricultura «moderna» (Bossenbroek, 2016).

El «discurso de eficiencia» es poderoso, no solo en la gobernanza del agua agrícola, sino también en otros sectores de exportación de agua virtual. La planificación gubernamental del uso de la tierra en Perú y México, por ejemplo, asegura que las normas abrirán paisajes frágiles y medios de vida comunitarios basados en los alimentos para introducir y favorecer la minería a cielo abierto para exportar oro que afecta negativamente las aguas (Preciado Jerónimo y otros, 2015; Stoltenborg y Boelens, 2016).

La lógica del argumento de la eficiencia coincide con las creencias de muchas personas de la sociedad que se preocupan por el medio ambiente. ¿Quién puede estar en contra de la eficiencia? Sin embargo, los impactos para las comunidades de usuarios de agua en las cuencas locales son devastadoras: sufren la pérdida del control sobre sus recursos hídricos y territorios. Mientras tanto, los subsidios públicos y los discursos gubernamentales se movilizan para financiar grandes infraestructuras, fomentando la explotación de aguas subterráneas, la conversión a riego por goteo y la «modernización» de los sistemas de riego. Sutilmente, en muchos lugares, la difusión, despolitización y naturalización de la «ideología de la eficiencia» asegura que los agricultores pequeños e indígenas —los más afectados por el mito de la eficiencia neoliberal y la consiguiente desposesión del agua—, empiecen a culparse y se sientan culpables por su «ineficiencia» (Boelens y Vos, 2012). El remedio es mejorar las reglas del mercado del agua: la profecía autocumplida de los gobiernos neoliberales del agua.

Administración corporativa del agua

La racionalidad de la «administración del agua» se refiere a la afirmación de las empresas privadas de que no afectan negativamente a los recursos hídricos durante su proceso de producción (o compensan esos efectos negativos en otros lugares). Esto es parte del discurso más amplio de la responsabilidad social corporativa (rsc), desplegado por la agroindustria, minoristas y corporaciones mineras (por ejemplo, Dalton y Newborne, 2016). Las empresas afirman que cumplen con la legislación ambiental y social de los países donde operan y afirman que establecen medidas voluntarias para conservar los recursos hídricos. La mayoría de estas medidas son innovaciones tecnológicas, como la instalación de riego por goteo, el reciclaje de aguas, la desalinización del agua de mar o el uso de cultivos resistentes a la sequía. Estas medidas podrían «ahorrar» agua en los procesos concretos; sin embargo, los impactos

sociales y ambientales pueden ser negativos, ya que esas «tecnologías» pueden usar más energía, fomentar un mayor uso general de agua y servir para «lavar» la imagen de la empresa (Blowfield y Dolan, 2008; Boelens y Vos, 2012; Mutersbaugh y Lyon, 2010; Vos y Boelens, 2014).

Se pueden distinguir cuatro tipos de «gubernamentalidades de administración del agua»: (1) normas privadas de administración del agua, (2) compensación del agua, (3) reclamo por una mayor eficiencia en el uso del agua y (4) técnicas para hacer más visible el uso del agua.

El primer modo de «administración gubernamental del agua» se refiere a los sistemas privados de certificación de la administración del agua. En muchos casos, forman parte de normas más amplias de responsabilidad social y ambiental, como GlobalGAP (Global Good Agricultural Practices), Rainforest Alliance, BCI (Better Cotton Initiative), RTRS (Roundtable on Responsible Soy) y RSB (Roundtable on Sustainable Biomateriales). Un ejemplo es cómo, en 2002, Nestlé —junto con otras dos importantes compañías de alimentos (Unilever y Danone)— creó la Sustainable Agriculture Initiative (SAI, ‘Plataforma de Iniciativa para una Agricultura Sostenible’): «una organización sin fines de lucro para facilitar el intercambio, a un nivel precompetitivo, conocimiento y mejores prácticas para apoyar el desarrollo y la implementación de prácticas agrícolas sostenibles que involucren a las partes interesadas en toda la cadena de valor alimentaria» (EFS, 2017, p. 1). La norma de la EFS sobre el uso del agua dice: «Las actividades de las empresas agrícolas no deben agotar, a sabiendas, los recursos hídricos disponibles más allá de la capacidad de recarga de la cuenca/ni captar por extracción directa», y: «utilizar el sistema de suministro de agua más eficiente y práctico comercialmente. Además, deben adoptarse prácticas de ahorro de agua y el agua debe reutilizarse o reciclarse siempre que sea posible» (SAI, 2017). Otros ejemplos de organizaciones y plataformas internacionales que fomentan las normas de «administración del agua» son: el CEO Water Mandate (Pacto Mundial de las Naciones Unidas), el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD, por sus siglas en inglés), la Alianza para la Administración del Agua (AWS) y las ONG multinacionales como The Nature Conservancy (TNC), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), y World Wildlife Fund (WWF) (véase, por ejemplo, AWS, 2011).

Como hemos detallado anteriormente (Vos y Boelens, 2014), todos ellos tienen en común algunos problemas importantes relacionados con la injusticia hídrica, en relación con la certificación de la administración del agua: normas definidas tecnocráticamente; escasa participación de las partes interesadas (sin ninguna federación de pequeños propietarios o indígenas

involucrados) en el establecimiento de las normas; exclusión de los pequeños agricultores de la producción para cadenas de supermercados; insignificantes beneficios ambientales; vulnerabilidad al mal monitoreo y fraude; y, por lo tanto, con el riesgo de un simple lavado verde de la imagen corporativa. Además, el discurso sobre los «pequeños agricultores ineficientes» tiende a inducir una legislación sobre el agua que legitima y legaliza formalmente la eliminación de sus derechos sobre el agua. Los agricultores exportadores, que tienen el privilegio de obtener derechos sobre el agua, son retratados y se presentan a sí mismos como «eficientes» (utilizan el riego por goteo) y «productivos» (obtienen altos rendimientos). Sin embargo, esto implica el uso de grandes volúmenes de agua, lo que se puede comprobar en muchos lugares del mundo, donde estos campeones de la «eficiencia» en la administración del agua agotan los acuíferos de manera devastadora. En Perú, por ejemplo, las empresas agroindustriales de alta tecnología obtienen «certificados de eficiencia hídrica», que les otorgaban prioridad en los derechos de agua, lo que les permite ampliar sus áreas de riego con cultivos de alto valor y consumo, agotando los recursos hídricos locales y secando los pozos de los pequeños agricultores (Roa-García, 2014). Así, en muchos casos, la tecnología de ahorro de agua, apoyada por los discursos sobre la administración del agua, no cuida el agua; simplemente traslada el uso del agua de los pequeños agricultores a las grandes empresas agrícolas de exportación (Boelens y Vos, 2012).

El segundo tipo de gubernamentalidad de la administración del agua son planes para compensar los efectos negativos sobre los recursos hídricos. La idea es compensar los efectos negativos en otros lugares. La compensación en otro lugar supone la capacidad de cuantificar los daños y beneficios ecológicos y sociales. Esto supone una valoración conmensurable de los daños y beneficios tanto ecológicos como sociales. Con frecuencia se utilizan enfoques de valoración económica o de servicios ecosistémicos. Habitualmente, no se invitan a las partes interesadas afectadas a evaluar los efectos y beneficios, y no se establecen procedimientos democráticos para facilitar la negociación sobre el valor y la distribución de los costos y beneficios a los grupos sociales.

Las cuencas hidrográficas de Coca-Cola son un ejemplo de compensación (Raman, 2007). En algunas regiones, las compañías locales de Coca-Cola instalan sistemas de suministro de agua potable en las aldeas, como una «compensación» por el agua que extraen de la cuenca. Otro ejemplo es la certificación de créditos para humedales, regulada por la Ley de Aguas Limpias de Estados Unidos. Las partes privadas pueden vender créditos de humedales

a otra empresa privada, para compensar el área de humedales afectada. Esto no tiene en cuenta el valor de la biodiversidad, las funciones ecológicas complejas e interconectadas o la valorización territorial por las comunidades cercanas (Robertson y Hayden, 2008).

El tercer tipo de gubernamentalidad de la administración del agua se puede encontrar en el ámbito de las empresas privadas que afirman haber mejorado (o que mejorarán) su eficiencia en el uso del agua y, por lo tanto, utilizarán menos agua. Muchas de las principales empresas manufactureras y mineras (y campos de golf) han afirmado, recientemente, que sus operaciones son cada vez más eficientes en el uso del agua. Nestlé, por ejemplo, ha informado de que en 2015 lograron una reducción del 41 % en la extracción directa de agua por tonelada de producto en comparación con 2005 (Nestlé, 2016). Sin embargo, esto se refiere solo a las fábricas manufactureras, no a los insumos agrícolas utilizados para fabricar productos, que es la mayor parte del agua utilizada para producir alimentos. Bajo esta etiqueta de «eficiencia en el uso del agua», la extracción de agua está en auge.

Muchas otras empresas multinacionales tienen sus propios programas de administración del agua, por ejemplo, Unilever, Heineken, SABMiller, Coca-Cola y Levi's. En su mayoría, se centran en la producción industrial y no en el uso y la contaminación del agua, mientras producen sus insumos agrícolas.

La cuarta de las gubernamentalidades de la administración del agua es aquella que hace visible el uso del agua. Una forma es la observación satelital (teledetección) de la evapotranspiración para determinar el uso del agua por parte de diferentes usuarios. Diversas organizaciones internacionales y gobiernos nacionales utilizan estos datos en la toma de decisiones sobre políticas de recursos hídricos. Así lo escribe el Banco Mundial:

Los avances en el uso de tecnologías de teledetección permiten ahora calcular de manera eficaz en función de los costos la evapotranspiración de los cultivos (la suma de la evaporación y la transpiración de las plantas hacia la atmósfera) de los campos de los agricultores y mejorar la contabilidad y la gestión del agua a nivel regional y de las cuencas hidrográficas. Desde el 2010, China ha adoptado este enfoque en el Proyecto de Conservación de Agua de Xinjiang Turpan en la árida región noroeste del país. (World Bank, 2017, p. 1)

A pesar de la utilidad potencial de obtener datos sobre el uso del agua en los cultivos, la tecnología satelital presenta serios escollos, ya que produce datos sin ningún contexto con respecto a las poblaciones involucradas, a

los costos y beneficios del uso del agua para diferentes grupos sociales, y a los efectos ambientales del uso del agua. Los datos generados por este tipo de métodos de alta tecnología rara vez se discuten o validan junto con los grupos de usuarios del agua que están directamente involucrados. Por lo tanto, los datos se presentan a los responsables políticos, quienes sacan conclusiones que tienen poca conexión con los problemas y oportunidades reales «sobre el terreno».

La huella hídrica

La racionalidad de la huella hídrica es una tecnología de gubernamentalidad para la elaboración de la identidad («subjektivación») de los consumidores. La huella hídrica es una contabilidad del agua que calcula el uso del agua y la contaminación causada por la producción de un determinado producto o servicio. La huella hídrica se puede calcular para sectores completos, productos alimentarios específicos, naciones y regiones geográficas, o consumidores individuales (Hoekstra *et al.*, 2013).

El sistema de contabilidad de la huella hídrica es promovido por la Water Footprint Network y otras organizaciones como ISO, World Economic Forum, Water Futures Partnership, el programa UNEP WAFNE, WWF y GIZ.¹ Su racionalidad apunta a la responsabilidad de los consumidores individuales para reducir el uso de agua virtual. El concepto de la huella hídrica tiene como objetivo dar forma al comportamiento del consumo de agua de las personas. Esto comienza con la idea de la elección del consumidor: los cálculos de la huella hídrica hacen que los consumidores podrían sentirse responsables del impacto ambiental y social de su comportamiento de compra.

Otros conceptos que vinculan las opciones de compra individuales con los impactos sociales y ambientales distantes son el Análisis del Ciclo de Vida y los Precios Reales. Esta «responsabilidad» es realizada cada vez más por empresas privadas que promueven discursos sobre la «administración del agua» (Barnett *et al.*, 2008). La multinacional Procter and Gamble (P&G) lo demuestra claramente en su página web: «En P&G, el agua es de una importancia vital, tanto para la producción como para el uso de nuestros productos. Por lo tanto, nuestro enfoque del agua apunta a un *uso responsable* tanto de nuestra Compañía como de *los consumidores* que usan nuestros productos». Y: «También buscaremos formas innovadoras *para reducir el uso del*

1. ISO (Organización Internacional de Normalización), PNUMA WAFNE (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Huella Hídrica, Neutralidad y Eficiencia), GIZ (Empresa Federal Alemana de Cooperación Internacional).

agua por parte de nuestros consumidores, así como de *educarlos* sobre la oportunidad de ahorrar el agua. Esto tendrá un impacto positivo en el costo del agua para la compañía, nuestros consumidores y las comunidades en las que operamos» (P&G, 2017, p. 1, énfasis añadido).

De manera foucauldiana, la racionalidad de la reducción de las huellas hídricas se presenta como un objetivo productivo y positivo; sin duda, puede convertirse en una poderosa herramienta para inducir la «mentalidad de ahorro de agua». ² De hecho, siguiendo la lógica de la normalización, las empresas establecen normas y objetivos, mientras que los consumidores «sienten» que han sido «implicados». Las compañías pretenden que los consumidores se conviertan en «cómplices» de su juego de producción extractiva y comercialización de los productos, y afronten la moral, la culpa y la vergüenza, vinculando sutilmente las gubernamentalidades disciplinarias y neoliberales. Como afirma Li (2011, p. 58), esta gubernamentalidad neoliberal se enfoca en «establecer las condiciones en las que se alienta a las personas a asumir la responsabilidad de su propia mejora, mediante el compromiso con los mercados, aprendiendo a comportarse en un escenario competitivo y tomando las decisiones apropiadas». Los discursos sobre la huella hídrica influyen en las decisiones de los consumidores y las empresas, como parte de la misma red relacional foucaultiana. Se les empuja a considerar problemas y soluciones compartidas, y supuestamente tomar decisiones «comunes» sobre el establecimiento de normas de ahorro de agua. Por lo tanto, los productos que «pueden comprarse de manera segura» suelen tener un gran impacto en los productores (como grupos de pequeños agricultores) que no tienen voz en estas discusiones. Como hemos demostrado (Vos y Boelens, 2014), los grupos de productores marginados son los primeros en ser excluidos, ya que no pueden estar a la altura de las nuevas normas con respecto al uso de tecnología, imagen de eficiencia y producción uniforme.

15.4. Contestación

El crecimiento de las exportaciones de agua virtual y el aumento de los cultivos intensivos en agua, por parte de las agroindustrias, tienen importantes

2. Lo que las huellas hídricas ignoran, en gran medida, es que el uso del agua, por parte de actores, productos o servicios particulares, no son proporcionales a los daños ambientales (que son específicos de los modos de extracción), o al agotamiento del agua (que está influenciado por muchos aspectos de la disponibilidad de agua). Las nociones universales ocultan las condiciones locales particulares y los intereses de grupos sociales específicos.

implicaciones sobre cómo y dónde se regula el agua, y sobre cómo se están enmarcando y reestructurando las poblaciones y los territorios de los usuarios de agua. Este extractivismo encuentra cada vez más resistencia. Por ejemplo, muchas manifestaciones y conflictos locales ocurren en torno a los efectos negativos directos del agotamiento y la contaminación del agua. A veces, esas protestas locales saltan de escala y se forjan alianzas nacionales o internacionales. Las protestas locales de las comunidades de usuarios de agua contra la extracción de agua, por parte de la agroindustria, han sido documentadas en muchos lugares, por ejemplo, en Etiopía, Senegal, Túnez, México, Chile, Perú y Ecuador (cf. Boelens, 2015; Harris y Roa-García, 2013; Vos e Hinojosa, 2016). Sin embargo, en comparación con las movilizaciones contra la extracción y contaminación de agua en el sector minero, hasta ahora, las acciones populares contra las exportaciones agroindustriales de extracción de agua han sido, en el mejor de los casos, limitadas, en gran parte, debido a los fuertes lazos de dependencia, profundamente asimétricos dentro de ese sector (Vos y Boelens, 2014).

En algunos casos, las protestas locales contra las políticas de exportación de extracción de agua o las actividades de las empresas agroexportadoras se convierten en un movimiento social más amplio (véase, por ejemplo, Bebbington *et al.*, 2010; Boelens *et al.*, 2015; Hoogesteger y Verzijl, 2015; Hoogesteger *et al.*, 2016). El movimiento «nueva cultura del agua» en España es un ejemplo ilustrativo. En 2001, el Gobierno central de España lanzó el Plan Hidrológico Nacional (PHN). La idea principal era llevar agua desde el norte relativamente húmedo de España al sur relativamente seco, transfiriendo unos 850 millones de metros cúbicos de agua por año, desde el río Ebro a las regiones de agroexportadoras y turísticas del sur de España (véase Swyngedouw y Boelens, en este volumen). Algunos años antes, se había formado una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil y universidades españolas en oposición a los grandes transvases de agua entre cuencas y a los intentos de conmensurar las racionalidades económicas en todas las esferas de la gobernanza del agua. Esta organización pasó a denominarse Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA). Ese mismo año se organizaron varias grandes marchas de protesta en las calles de Zaragoza, Barcelona y Bruselas. Estas protestas obligaron al Gobierno a cambiar el PHN y abandonar el plan de transvases entre cuencas (en cambio, el nuevo PHN 2003 optaría por otras gubernamentalidades neoliberales del agua, construidas alrededor de la inversión para la mejora de la eficiencia del riego y la desalinización del agua de mar (Swyngedouw, 2015). La FNCA se convirtió en un movimiento social nacional que actualmente aborda la gobernanza del

agua desde un punto de vista ecológico y social, e impulsa una nueva perspectiva del agua, transdisciplinaria, multicultural y de colaboración mutua (consulte www.fnca.eu). El nuevo movimiento de la Cultura del Agua en España contempla, por ejemplo, el hecho de que los ríos y otros cuerpos de agua tienen muchos valores que van más allá del mero análisis de costo-beneficio económico. Esto se expresa en la idea de *fluviofelicidad*. También sostienen que las cuencas hidrográficas deben ser la base para la toma de decisiones y que la gestión y gobernanza del agua deben reunir a todos los interesados, no solo a las autoridades gubernamentales oficiales, y a los llamados «expertos en agua». La gobernanza ambiental debe garantizar que los ríos se restauren y se les permita fluir a través de las ciudades y paisajes, de manera limpia y saludable.

Los movimientos e iniciativas de la «nueva cultura del agua» también se desarrollan en otras partes del mundo. Algunos ejemplos de organizaciones locales o nacionales son CENSAT Agua Viva en Colombia, el Foro para el Diálogo Político sobre Conflictos del Agua en la India, el Foro Nacional del Agua en Ecuador, el movimiento Patagonia sin Represas en Chile, y muchos otros. Comparten sus objetivos con los movimientos del justicia ambiental e indígenas que defienden la calidad del agua en sus territorios, como en Estados Unidos y Canadá (por ejemplo, la alianza en Standing Rock, que protesta contra un oleoducto planeado para ir bajo el río Misuri, adyacente al (y aguas arriba del) territorio Sioux (véase Introducción de la Parte IV). Las ONG internacionales o las alianzas que también promueven ideas similares son, por ejemplo, International Rivers, Food and Water Watch, Earth Rights International, Friends of the Earth International y la alianza Justicia Hídrica/Water Justice. De diferentes maneras y en diferentes grados, desafían los discursos y las fuerzas que promueven e inducen a los gobiernos neoliberales del agua.

15.5. Observaciones finales

El enorme aumento del comercio internacional de productos agrícolas también intensifica los efectos negativos para los entornos locales, las comunidades y los grupos de población marginados. El auge de la agroexportación se legitima con racionalidades que aluden a nociones de «eficiencia», «productividad» y «modernidad». Estas nociones se promueven a través de los gobiernos neoliberales del agua que fomentan el comercio virtual del agua. Las políticas nacionales modernistas del sector del agua, los programas

internacionales de financiamiento y las normas privadas de administración del agua, entre otras, proporcionan un sustento y una fuerza importantes a estos gobiernos, también impulsados por nociones generales sobre la conveniencia, universalidad y simplicidad de la producción «eficiente» y la tecnología «ahorradora de agua».

Aunque están totalmente impregnadas de discursos y estrategias de «participación», «inclusión» y «gestión integrada» de los recursos hídricos, estas racionalidades, normas y prácticas de la gubernamentalidad del agua no se desarrollan democráticamente. Los representantes de las grandes empresas agroindustriales y multinacionales establecen las normas de administración del agua. Los expertos en agua y asesores gubernamentales definen políticas hídricas nacionales e internacionales. Muchas ONG apoyan con entusiasmo y sin crítica la despolitización de los gobiernos neoliberales del agua, formando a los colectivos de usuarios del agua en el uso «racional y eficiente» de sus recursos hídricos, induciendo sutilmente nociones de control del agua basadas en el mercado, y haciendo que los territorios hidrosociales sean «comprensibles, sostenibles y gobernables». De hecho, aunque en algunos casos estas tecnologías de gobierno están diseñadas y aplicadas de manera consciente y estratégica, la mayoría de los actores despliegan y, por lo tanto, refuerzan inconscientemente las racionalidades neoliberales del agua. Estas gubernamentalidades se fortalecen a través de la absorción capilar, la formación de las capacidades participativas, el desarrollo inclusivo y la «resonancia» dentro de la sociedad.

En la práctica de gobernanza, control y uso del agua, estas gubernamentalidades sirven, principalmente, a las élites y tienen efectos muy reales en los flujos de agua: el agua se reasigna a los cultivos de exportación de «alto valor» y a los usuarios privilegiados que podrían permitirse instalar tecnologías de «ahorro de agua». Esto, generalmente, suele agravar los índices de agotamiento de los recursos y concentrar el acceso al agua y a otros recursos productivos en manos de unos pocos productores capitalistas. En un número cada vez mayor de países y casos, estas «racionalidades de agua virtual» legitiman y expanden el uso de grandes volúmenes de agua, por parte de las empresas agroexportadoras, porque cuentan con una certificación de administración del agua. Por último, pero no menos importante, estas racionalidades gubernamentales también refuerzan el poder de las hidrocracias y los expertos tecnócratas del agua, que sirven a los usuarios del agua, empobrecidos e impactados por las reglas neoliberales del agua, al explicarles que la única forma de escapar de la pobreza material y mental es desplegar aún más las normas y reglas de la racionalidad neoliberal del agua.

Sin embargo, las racionalidades del comercio neoliberal de agua virtual son cuestionadas por los usuarios de agua locales, comunidades y alianzas internacionales. Algunas protestas locales se articulan a niveles más amplios como protestas a múltiples escalas. Sin embargo, muchas pasan desapercibidas por los medios de comunicación nacionales e internacionales y la comunidad académica. Ellos expresan su descontento con la gubernamentalidad neoliberal del agua silenciosamente, a través de la creación, uso y proliferación cotidiana de reglas, normas y prácticas del agua no mercantilizadas. Ellos pueden desafiar las racionalidades hegemónicas del sueño neoliberal y las realidades de la exportación de agua virtual.

Referencias bibliográficas

- ACHTERHUIS, H., BOELENS, R. y ZWARTEVEEN, M. (2010). Water property relations and modern policy regimes: Neoliberal utopia and the disempowerment of collective action. En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara-Gil (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres, Washington, DC: Earthscan, pp. 27-55.
- ALLAN, J. A. (1998). Virtual water: A strategic resource: Global solutions to regional deficits. *Ground Water*, 26(4), 545-546.
- ALLAN, J. A. (2003). Virtual water: The water, food, and trade nexus: useful concept or misleading metaphor? *Water International*, 28(1), 106-113.
- AWS. (2011, 20 de abril). *The Alliance for Water Stewardship Water Roundtable Process*. Proyecto final. Londres: Alliance for Water Stewardship.
- BAUER, C. (2005). In the image of the market: The Chilean model of water resources management. *International Journal of Water*, 3(2), 146-165.
- BARNETT, C., CLARKE, N., CLOKE, P. y MALPASS, A. (2008). The elusive subjects of neoliberalism: Beyond the analytics of governmentality. *Cultural Studies*, 22(5), 624-663.
- BEBBINGTON, A., HUMPHREYS, D. y BURY, J. (2010). Federating and defending: Water, territory and extraction in the Andes. En R. Boelens, D. Getches y A. Guevara (Eds.), *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Londres, Washington DC: Earthscan, pp. 307-327.
- Bee, A. (2000). Globalization, grapes and gender: Women's work in traditional and agroexport production in Northern Chile. *The Geographical Journal*, 166(3), 255-265.
- BLOWFIELD, M. y DOLAN, C. (2008). Stewards of virtue? The ethical dilemma of CSR in African agriculture. *Development and Change*, 39(1), 1-23.

BOELENS, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 57, 234-247.

BOELENS, R. (2015). *Water, Power and Identity: The Cultural Politics of Water in the Andes*. Londres: Earthscan, Routledge.

BOELENS, R. y VOS, J. (2012). The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Agricultural Water Management*, 108, 16-26.

BOELENS, R., HOOGESTEGE, J. y BAUD, M. (2015). Water reform governmentality in Ecuador: Neoliberalism, centralization and the restraining of polycentric authority and community rule-making. *Geoforum*, 64, 281-291.

BOELENS, R., HOOGESTEGE, J., SWYNGEDOUW, E., VOS, J. y WESTER, P. (2016). Hydrosocial territories: A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14.

Bossenbroek, L. (2016). *Behind the veil of agricultural modernization: Gendered dynamics of rural change in the Saïss, Morocco*. Tesis de doctorado. Wageningen: Wageningen University.

BURCHELL, G., GORDON, C. y MILLER, P. (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press. Calhoun, Craig.

CHAHERLI, N. y NASH, J. (2013). *Agricultural Exports from Latin America and the Caribbean: Harnessing Trade to Feed the World and Promote Development*. Washington: World Bank. https://works.bepress.com/aparajita_goyal/29/.

CHEN, Z. M. y CHEN, G. Q. (2013). Virtual water accounting for the globalized world economy: National water footprint and international virtual water trade. *Ecological Indicators*, 28, 142-149.

DABROWSKI, J., MURRAY, K., ASHTON, P. y LEANER, J. (2009). Agricultural impacts on water quality and implications for virtual water trading decisions. *Ecological Economics*, 68(4), 1074-1082.

DALIN, C., KONAR, M., HANASAKI, N., RINALDO, A. y RODRÍGUEZ-ITURBE, I. (2012). Evolution of the global virtual water trade network. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(16), 5989-5994.

DALTON, J. y NEWBORNE, P. (2016). *Water Management and Stewardship: Taking Stock of Corporate Water Behaviour*. Gland: IUCN.

Dauvergne, P. y Lister, J. (2012). Big brand sustainability: Governance prospects and environmental limits. *Global Environmental Change*, 22(1), 36-45.

DE FRAITURE, C., CAI, X., AMARASINGHE, U., ROSEGRANT, M. y MOLDEN, D. (2004). Does international cereal trade save water? The impact of virtual water trade on global water use. IWMI Research Report 4. *International Water Management Institute*. Colombo, Sri Lanka.

DEAN, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

DEVINE, G. y FURLONG, M. (2007). Insecticide use: Contexts and ecological consequences. *Agriculture and Human Values*, 24, 281-306.

DUARTE-ABADÍA, B. y BOELENS, R. (2016). Disputes over territorial boundaries and diverging valuation languages: The Santurban hydrosocial highlands territory in Colombia. *Water International*, 41(1), 15-36.

FAO STAT. (2017). www.fao.org/faostat/en/#data/TP.

FARSUND, A. A., DAUGBJERG, C. y LANGHELLE, O. (2015). Food security and trade: Reconciling discourses in the Food and Agriculture Organization and the World Trade Organization. *Food Security*, 7(2), 383-392.

FERGUSON, J. y GUPTA, A. (2002). Spatializing states: Toward an ethnography of neo-liberal governmentality. *American Ethnologist*, 29(4), 981-1002.

FLETCHER, R. (2010). Neoliberal environmentalism: Towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. *Conservation & Society*, 8(3), 171-181.

FOUCAULT, M. (1980). Power/knowledge. En C. Gordon (Ed.), *Foucault. Power/knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1978*. Nueva York, NY: Pantheon Books.

FOUCAULT, M. (1991 [1978]). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 87-104.

FOUCAULT, M. (2008). *The Birth of Biopolitics*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.

FOUCAULT, M. (con SELLENART, M. y BURCHELL, G.) (2007). *Security, Territory, Population*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.

FRASER, N. (2005). Mapping the feminist imagination: From redistribution to recognition to representation. *Constellations*, 12(3), 295-307.

FULPONI, L. (2007). The globalization of private standards and the agri-food system. En J. Swinnen (Ed.), *Global Supply Chains, Standards and the Poor*. Wallingford: CABI Publications, pp. 5-18.

GRAIN. (2012). *Squeezing Africa dry: Behind every land-grab is a water-grab*. www.grain.org/e/4516.

HARRIS, L. y ROA-GARCÍA, M. C. (2013). Recent waves of water governance: Constitutional reform and resistance to neoliberalization in Latin America (1990-2012). *Geoforum*, 50, 20-30.

HIDALGO-BASTIDAS, J. P., BOELENS, R. y ISCH, E. (2018). Hydroterritorial configuration and confrontation: The Daule-Peripa multipurpose hydraulic scheme in Coastal Ecuador. *Latin American Research Review*, 53(3), 517-534.

- HOEKSTRA, A. y CHAPAGAIN, A. (2008). *Globalization of Water: Sharing the Planet's Freshwater Resources*. Oxford: Blackwell Publishing.
- HOEKSTRA, A., CHAPAGAIN, A., ALDAYA, M. y MEKONNEN, M. (2013). *The Water Footprint Assessment Manual: Setting the Global Standard*. Londres: Earthscan.
- HOMMES, L. y BOELENS, R. (2017). Urbanizing rural waters: Rural-urban water transfers and the reconfiguration of hydrosocial territories in Lima. *Political Geography*, 57, 71-80.
- HOMMES, L., BOELENS, R. y MAAT, H. (2016). Contested hydro-social territories and disputed water governance: Struggles and competing claims over the Ilisu Dam development in southeastern Turkey. *Geoforum*, 71, 9-20.
- HOOGESTEGE, J. y VERZIJJ, A. (2015). Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes. *Geoforum*, 62, 13-23.
- HOOGESTEGE, J. y WESTER, P. (2015). Intensive groundwater use and (in)equality: Processes and governance challenges. *Environmental Science & Policy*, 51, 117-124.
- HOOGESTEGE, J., BOELENS, R. y BAUD, M. (2016). Territorial pluralism: Water users' multiscalar struggles against state ordering in Ecuador's highlands. *Water International*, 41(1), 91-106.
- KHAN, S. y HANJRA, M. (2009). Footprints of water and energy inputs in food production: Global perspectives. *Food Policy*, 34, 130-140.
- LEMKE, T. (2007). An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. *Distinktion*, 15, 43-64.
- LI, T. M. (2011). Rendering society technical: Government through community and the ethnographic turn at the World Bank in Indonesia. En D. Mosse (Ed.), *Adventures in Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development*. Oxford: Berghahn, pp. 57-80.
- LYNCH, B. (2013). River of contention: Scarcity discourse and water competition in highland Peru. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 42, 69-92.
- MCKINSEY. (2011, abril). *Four lessons for transforming African agriculture*. www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/four-lessons-for-transforming-african-agriculture.
- MEHTA, L., VELDWSCH, G. J. y FRANCO, J. (2012). Introduction to the special issue: Watergrabbing? Focus on the (Re)appropriation of finite water resources. *Water Alternatives*, 5(2), 193-207.
- MENA-VÁSQUEZ, P., BOELENS, R. y VOS, J. (2016). Food or flowers? Contested transformations of community food security and water use priorities under new legal and market regimes in Ecuador's highlands. *Journal of Rural Studies*, 44, 227-238.
- MOLLE, F., WESTER, P. y HIRSCH, P. (2010). River basin closure: Processes, implications and responses. *Agricultural Water Management*, 97, 569-577.

MUTERSBAUGH, T. y LYON, S. (2010). Transparency and democracy in certified ethical commodity networks. *Geoforum*, 41(1), 27-32.

NESTLÉ. (2016). *Nestlé in society – Creating Shared Value and meeting our commitments 2015*. www.nestle.com/asset-library/documents/library/documents/corporate_social_responsibility/nestle-csv-full-report-2015-en.pdf.

P&G, PROCTER AND GAMBLE. (2017). *Environmental policies and practices, Water*. <http://us.pg.com/sustainability/environmental-sustainability/policies-practices/water>.

Pearson, R. (2007). Beyond women workers: Gendering CSR. *Third World Quarterly*, 28(4), 731-749.

PERREAU, T., BRIDGE, G. y MCCARTHY, J. (Eds.) (2015). *The Routledge Handbook of Political Ecology Routledge International Handbooks*. Abingdon: Routledge.

PRECIADO-JERONIMO, R., RAP, E. y VOS, J. (2015). The politics of land use planning: Gold mining in Cajamarca, Peru. *Land Use Policy*, 49, 104-117.

PROGRESSIO. (2010). *Drop by drop, Understanding the impacts of the UK's water footprint through a case study of Peruvian asparagus*. Londres: Progressio, CEPES. WWI.

RAMAN, R. (2007). Community-Coca-Cola interface: Political-anthropological concerns on corporate social responsibility. *Social Analysis*, 51(3), 103-120.

RAMÍREZ-VALLEJO, J. y ROGERS, P. (2010). Failure of the virtual water argument: The case study of Mexico and NAFTA. En C. Ringler, A. K. Biswas y S. A. Cline (Eds.), *Global Change: Impacts on Water and Food Security*. Berlín: Springer-Verlag (Cap. 6).

REUTERS (2015, 10 de junio). Rapid groundwater depletion threatens Pakistan food security, by Aamir Saeed. <https://www.reuters.com/article/pakistan-water-food-idUSL5N0YV3HQ20150610>

ROA-GARCÍA, M. C. (2014). Equity, efficiency and sustainability in water allocation in the Andes: Trade-offs in a full world. *Water Alternatives*, 7(2), 298-319.

ROBERTSON, M. y HAYDEN, N. (2008). Evaluation of a market in wetland credits: Entrepreneurial wetland banking in Chicago. *Conservation Biology*, 22(3), 636-646.

ROGERS, S., BARNETT, J., WEBBER, M., FINLAYSON, B. y WANG, M. (2016). Governmentality and the conduct of water: China's South-North water transfer project. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41, 429-441.

ROTH, D. y WARNER, J. (2008). *Virtual water: Virtuous virtual impact? Agriculture and Human Values*, 25, 257-270.

ROTH, D., BOELENS R. y ZWARTVEEN, M. (2015). Property, legal pluralism, and water rights: The critical analysis of water governance and the politics of recognizing «local» rights. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(3), 456-475.

SAI, SUSTAINABLE AGRICULTURE INITIATIVE PLATFORM. (2017). *Who we are*. www.saiplatform.org/about-us/who-we-are.

- SHAH, T., BURKE, J. y VILLHOLTH, K. (2007). Groundwater: A global assessment of scale and significance. En D. Molden (Ed.), *Water for Food, Water for Life. Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*. Londres: Earthscan, pp. 395-423.
- SMALLER, C. y MANN, H. (2009). *A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water*. Winnipeg: IISD.
- SOJAMO, S., KEULERTZ, M., WARNER J. y ALLAN, J. A. (2012). Virtual water hegemony: The role of agribusiness in global water governance. *Water International*, 37(2), 169-182.
- SOLANES, M. y JOURAVLEV, A. (2007). *Revisiting Privatization, Foreign Investment, International Arbitration, and Water*. Santiago: UN/ECLAC.
- STOLTENBORG, D. y BOELENS, R. (2016). Disputes over land and water rights in gold mining: The case of Cerro de San Pedro, Mexico. *Water International*, 41(3), 447-467.
- SWYNGEDOUW, E. (2005). Dispossessing H₂O: The contested terrain of water privatization. *Capitalism, Nature, Socialism*, 16(1), 81-98.
- SWYNGEDOUW, E. (2015). *Liquid power: contested hydro-modernities in 20th century Spain*. Cambridge, MA: MIT Press.
- VAN DER PLOEG, J. D. (2008). *The New Peasantries. Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*. Londres: Earthscan.
- VAN DER PLOEG, J. D. (2010). The food crisis, industrialized farming and the imperial regime. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), 98-106.
- VENOT J. P., KUPER, M. y ZWARTVEEN, M. (Eds.) (2017). *Drip Irrigation: Untold Stories of Efficiency, Innovation and Development*. Londres: Earthscan/Routledge.
- VOS, J. y BOELENS, R. (2014). Sustainability standards and the water question. *Development and Change*, 45(2), 1-26.
- VOS J. y HINOJOSA, L. (2016). Virtual water trade and the contestation of hydro-social territories. *Water International*, 41(1), 37-53.
- VOS, J. y BOELENS, R. (2016). The politics and consequences of virtual water export. En P. Jackson, W. Spiess y F. Sultana (Eds.), *Eating, Drinking: Surviving*. Nueva York: Springer, pp. 31-41.
- WADA, Y., VAN BEEK, L., VAN KEMPEN, C., RECKMAN, J., VASAK, S. y BIERKENS, M. (2010). Global depletion of groundwater resources. *Geophysical Research Letters*, 37 (L20402), 1-5.
- WORLD BANK. (2017). *Irrigation and drainage, overview. Results*. www.worldbank.org/en/topic/irrigationdrainage/overview#3.

ZHAO, J. Z., LIU, W. H. y DENG, H. (2009). The potential role of virtual water in solving water scarcity and food security problems in China. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 12(4), 419-428.

ZWARTEVEEN, M. y BOELENS, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

¿INFRAESTRUCTURA CRÍTICA DEL ECOSISTEMA?

El vínculo entre los bosques y el agua en las tierras altas de Kenia

CONNOR JOSEPH CAVANAGH

16.1. Introducción

En Kenia, aproximadamente el 80 % de la superficie terrestre se clasifica como árida o semiárida, y se estima que el 70 % de la población reside en el 20 % relativamente más fértil (World Bank, 2005; Government of Kenya [GoK], 2012). Dentro de esta última, se estima que el 75 % de los recursos hídricos superficiales renovables proceden de cinco cuencas hidrográficas de las tierras altas: el monte Elgon, las colinas Cherangani, el complejo forestal Mau, el monte Kenia y las montañas de Aberdare (PNUMA, 2012). En este contexto, estas zonas adquieren una importancia considerable, no solo para la conservación de la biodiversidad, sino también, en términos más generales, para el desarrollo sostenible y la administración pública. Estos bosques de las tierras altas, conocidas en el discurso popular keniano como las «cinco torres de agua» del país, sustentan los medios de vida de millones de pequeños agricultores, pastores y comunidades de pescadores de agua dulce. Así lo señala el «informe de estado» más reciente de la Agencia de Torres de Agua de Kenia —organización estatal responsable de las áreas de captación de agua en los bosques—, de manera bastante sorprendente:

El término «Torres de agua de Kenia» se refiere a los bosques montanos, las regiones montañosas que son fuentes de agua. Gracias a la función de su cuenca, las torres de agua de Kenia suministran el agua potable del país, su energía, el agua para riego y la industria, el agua para los alimentos y otros fines. Pero todo esto está amenazado por una combinación de factores,

que incluyen la invasión humana, el cambio climático, la degradación ambiental y las represas, y los proyectos de irrigación no planificados que tienen un efecto devastador en la *infraestructura ecológica*. El resultado es una amenaza real para la seguridad, estabilidad y suministro de Kenia. (KwTA, 2015, p. 1, énfasis añadido)

Sin embargo, la importancia esencial de estas «infraestructuras de los ecosistemas» no solo se limita a su contribución a la seguridad del agua. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estimó, recientemente, que las pérdidas económicas causadas por la deforestación en estas zonas —como producto de la degradación o la disminución de los servicios ecosistémicos relacionados con las industrias intermedias—, serían aproximadamente de USD 35 millones por año, es decir, más de 2.8 veces el valor directo de las ganancias provenientes de las ventas de madera y otros productos forestales en estas áreas (PNUMA, 2012, p. 38). Estos cálculos son característicos de los enfoques emergentes de la «contabilidad del capital natural» para la economía verde, que son cada vez más adoptados por organizaciones multilaterales, donantes y organismos estatales de Kenia (véase, por ejemplo, [GoK], 2013, 2015; KwTA, 2015; PNUMA, 2012, 2014). De hecho, los organismos de conservación y gestión ambiental del país consideran, ahora, que esta transición de la economía verde es fundamental no solo para sostener el crecimiento económico, sino también para hacer realidad la búsqueda de Kenia de una «vía de desarrollo con bajas emisiones de carbono y resistente al clima» frente a los procesos cada vez más ominosos de cambio ambiental tanto global como regional ([GoK], 2013, 2015).

Esta retórica sugiere un cambio en la conceptualización de estas áreas, no simplemente como «espacios naturales» intrínsecamente valiosos, ni como meras reservas de recursos comercialmente rentables, sino también, como lo que denominaré —siguiendo la KwTA (2015)—, una especie de *infraestructura ecosistémica crítica*. «Crítica», debido a que la contribución de estos ecosistemas, tanto la producción de subsistencias como comercial, es tal que quizá tenga una importancia *biopolítica* y no solo económica; es decir, su funcionamiento es esencial para la prosperidad de la economía y, mucho más, para la salud física y el bienestar de la población (véase, también, Bakker, 2013). Además, estos bosques también son una forma de «infraestructura», ya que los factores que contribuyen a su supervivencia, de muchas formas, ahora provienen, igualmente, de los procesos sociales, políticos y ecológicos. Aunque, por supuesto, los ecosistemas forestales de las tierras altas del África oriental son, en gran medida, anteriores a las políticas modernas, coloniales

y precoloniales que han surgido en la región, su forma y extensión actuales se deben, principalmente, a un aparato legal, institucional y económico entrelazado, que pretende evitar la conversión a los usos alternativos del suelo. Este aparato —que consiste en leyes, políticas, bloques de bosques protegidos y demarcados, modalidades de financiamiento y, por supuesto, en las operaciones diarias de los conservacionistas estatales y otros funcionarios públicos—, debe funcionar de manera efectiva para sostener los beneficios esenciales de estos ecosistemas.

En consecuencia, mientras que las «torres de agua» de Kenia constituyan, ciertamente, bienes públicos en este sentido, lo que está en juego es la (re)afirmación del control estatal y los derechos de propiedad para que la protección ostensible en estas áreas sea cada vez mayor. De hecho, en algunos casos, esto ha comenzado a parecerse a la protección y el mantenimiento de formas de infraestructura más convencionales: transporte, comunicación, generación de electricidad, etc. No menos importantes son los recientes despliegues de fuerzas militares y paramilitares para desalojar, violentamente, tanto a los grupos que tradicionalmente viven en los bosques como a las comunidades en los márgenes de estos, que ahora, con frecuencia, se consideran una amenaza para las reservas forestales protegidas y la seguridad del agua (véase, por ejemplo, el Kenya Forest Service [KFS], 2007). Aunque no se han llevado estadísticas oficiales sobre la magnitud de estos desalojos, en las últimas décadas, el Centro de Derecho a la Vivienda y Desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés) de Kenia estima que —únicamente, entre 2004 y 2006—, los desalojos de una muestra de solo ocho de los aproximadamente 300 bosques registrados en Kenia afectaron a casi 100 000 personas (COHRE, 2006, véase también Masinde y Karanja, 2011).¹ Sin embargo, dada la innegable importancia del agua y otros servicios ecosistémicos que estos bosques proporcionan a las economías comerciales y de subsistencia, la pregunta no es tanto *si pueden* estos ecosistemas conservarse de una forma social y ambientalmente justa, sino de *qué forma*.

Este capítulo se divide en tres secciones en las que se analizan los retos y las oportunidades para lograr estas últimas. En primer lugar, estos problemas contemporáneos se sitúan en relación con las historias coloniales de la gobernanza forestal en Kenia que, decididamente, ponen en primer plano la dinámica de una coreografía compleja y cambiante de intereses que, finalmente,

1. Por supuesto, estas estimaciones son controvertidas y difíciles de verificar. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos problemas de verificación son el resultado directo de la constante negativa del Estado a documentar todos los impactos sociales de su prolongado programa de desalojos forestales.

ha ido dando forma y reconfigurando los modos predominantes de la política y la práctica de la conservación en el país. Es importante destacar que una cuidadosa atención a estas dinámicas aclara ciertas tensiones y fallas históricamente recurrentes entre las diferentes ramas dentro del Estado, entre el capital local e internacional, y entre varios segmentos de la población de Kenia, cuyas tensiones también resuenan en el presente. En segundo lugar, sin embargo, analizo las formas en que estas historias se complican aún más, a causa de lo que podríamos llamar la informalización de la gobernanza forestal de Kenia en las últimas décadas, y la integración generalizada de los recursos forestales en los sistemas de apoyo político basado en el patrocinio (véase también Klopp, 2012). Como veremos, los contornos empíricos de estos procesos cuestionan, indudablemente, nuestra comprensión de un «Estado» coherente que defiende con firmeza ciertas infraestructuras ecológicas, incluso si subrayan el despliegue recurrente de la violencia contra ciertos segmentos de la población por estos motivos. Finalmente, a la luz de estas complejas historias, sostengo que los intentos actuales de gobernar los bosques kenianos para el beneficio real de las generaciones actuales y futuras requerirán una reforma sustancial de tenencia de la tierra y los recursos, así como alianzas entre elementos progresistas dentro del Estado y los movimientos localmente arraigados en la justicia ambiental. Sin estas alianzas, las movilizaciones locales inevitablemente se interpretarán como una forma idiosincrásica de apropiación de tierras impulsada por la comunidad: recintos comunitarios *para*, en lugar de recintos públicos o privados *de* un bien común específicamente local, pero excluyente (véase, por ejemplo, Astuti y McGregor, 2016; Castree, 2004). Sin embargo, sin las últimas alianzas, es probable que las agencias de conservación repitan los fracasos del pasado con las «fortalezas» estatales del control ecológico y sus bien demostradas desventajas en el país (véase, por ejemplo, Klopp, 2012; Southall, 2005), perdiendo valiosas oportunidades para encontrar un terreno común con los movimientos de base que apoyan, en lugar de oponerse a la conservación en la región (véase, por ejemplo, Forest Dwelling Communities, 2014; Kimaiyo, 2004; Nixon, 2006).

16.2. Conservación de cuencas y/o formaciones estatales

En Kenia, la preocupación del Gobierno por la seguridad de las cuencas hidrográficas de las tierras altas es casi tan antigua como el propio Estado (colonial). En primer lugar, esto tenía que ver con el aumento de la agricultura de los colonos blancos en el Protectorado Británico de África Oriental (Colonia

y Protectorado de Kenia solo después de 1920). Las enajenaciones de tierras para estos colonos se concentraron, sobre todo, en las tierras altas del centro y oeste, llegando alcanzar un área de al menos 31 000 km² (véase, por ejemplo, Morgan, 1963). Aunque la proporción de la superficie terrestre de Kenia es comparativamente pequeña, especialmente en relación con la extensión de las enajenaciones para los asentamientos blancos en Rhodesia del Sur (ahora Zimbabwe) y Sudáfrica (véase Lützelshwab, 2013), la Comisión Njonjo (2002) del Gobierno de Kenia estimó posteriormente que esta área incluía aproximadamente el 75 % de las tierras agrícolas con mayor potencial en el país. En resumen, sin embargo, a medida que estas enajenaciones avanzaban a buen ritmo, también se multiplicaba la preocupación por la conversión de los bosques a la agricultura y otros usos de la tierra, por parte de los colonos como de los nativos (Ofcansky, 1984). Para 1960, el resultado era que otros 22 000 km² se habían enajenado y reservado como áreas protegidas para la conservación de los bosques y la vida silvestre (East African Statistical Department, 1964). Esto se debió, en parte, a las demandas de un creciente movimiento «conservacionista» en todo el Imperio británico (véase, por ejemplo, Neumann, 1996), pero también a las preocupaciones mucho más pragmáticas de la administración local en cuanto al suministro de madera y la sostenibilidad de los recursos hídricos para las empresas de los colonos en las tierras altas y en otros lugares (véase, por ejemplo, Hutchins, 1907, 1909; Nicholson, 1931).

Hay que tener en cuenta que la enajenación de estas tierras y la imposición del dominio británico en general estaba, por decirlo así, lejos de no ser discutible. Lonsdale, en su análisis (1992, pp. 28-29) del período 1893-1911, por ejemplo, observa que una muestra de solo 18 «expediciones punitivas» documentadas dio como resultado unas 5858 bajas africanas y «menos de media docena» británicas. Parece que no se registró un número considerable de otras redadas, no se informó sobre el volumen de víctimas o se dieron informes que simplemente aludían a «muchas» víctimas (ibíd.). En resumen, el alcance real de esta violencia puede que haya sido aún más grave. Por ejemplo, en la reconstrucción que hace Ogot (2006) de la campaña británica contra la población nandi de las tierras altas durante este período, en el oeste de Kenia —sobre la base de los diarios de uno de los oficiales de la campaña, Richard Meinertzhagen (1983), en lugar de los registros oficiales—, él cita la estimación de Meinertzhagen de que más de 100 000 nandis fueron asesinados y 1250 millas cuadradas de sus tierras expropiadas. Además, Ogot (2006) señala que posteriormente se puso en marcha una orden de «disparar a la vista», de manera inmediata, a cualquier nandi capturado fuera de los límites

de su reserva nativa recién demarcada. Al recordar un incidente en el que descubrió un intento de establecimiento fuera de estos límites, Meinertzhagen (1983) escribió que:

Los atacé de inmediato, maté a 14 y capturé 28 cabras. Estaban tan sorprendidos que ofrecieron poca resistencia y solo tuve una baja. Aparentemente, habían venido para quedarse, ya que incluso habían construido nuevas chozas para ellos mismos. Las quemé. (p. 296)

Es cierto que los recuerdos de Meinertzhagen fueron posiblemente inventados o, al menos, exagerados, pero aun así son indicativos de las actitudes de ciertos miembros de la administración y del ejército colonial. Aunque, también es posible que las bajas registradas en los archivos oficiales que examina Lonsdale hayan sido subestimadas, infravaloradas o minimizadas estratégicamente. No obstante, estos registros y recuerdos nos advierten, colectivamente, la gravedad de la violencia, tanto discursiva como física, desplegada durante el proceso de formación del Estado colonial para despoblar los territorios destinados a la colonización o la conservación de los blancos.

Aunque la extensa literatura histórica examina la naturaleza y las consecuencias de la colonización y el asentamiento europeos en Kenia, así como los primeros esfuerzos para tomar medidas de conservación (véase, por ejemplo, Anderson, 1987; Ofcansky, 1984), la *deforestación* provocada por el desarrollo sigue siendo uno de los efectos menos cuestionados de la colonización. Por ejemplo, Klopp y Sang (2011, p. 133) estiman que la cubierta forestal de Kenia se redujo de, aproximadamente, el 30 %, a fines de la década de 1890, a aproximadamente el 3 %, en 2010, señalando que «una gran cantidad de pérdida de bosques ocurrió durante el período colonial». Los impulsores de esta deforestación fueron la razón de un importante debate entre el nuevo Departamento Forestal de la colonia de Kenia, toda la administración colonial, y la comunidad de colonos europeos que, con frecuencia, enfrentaban a representantes de cada uno de ellos. Especialmente en las tierras altas, los costos de oportunidad económica para la conservación de los bosques para la comunidad de colonos se percibían como prohibitivos, ya que las lucrativas plantaciones de té y café podían ser extraídas de estos bosques, y la demanda de madera durante ambas guerras mundiales, generalmente, se consideraba como una prioridad frente a la preocupación de los conservacionistas (véase, por ejemplo, Mwangi, 1998). En este sentido, la conservación por el bien de la conservación fue a menudo una «operación difícil» y precipitó justificaciones pragmáticas o antropocéntricas para la conservación en el Departamento

Forestal, generalmente, con respecto a la sostenibilidad de los suministros de agua y madera necesarios para impulsar el desarrollo económico de la colonia.

Precisamente, antes de 1920, los intereses de los colonos habrían tenido una influencia significativamente mayor sobre la administración del protectorado, en relación con las preocupaciones de los conservacionistas del Departamento Forestal (Fanstone, 2015). Los colonos europeos de Kenia eran diversos, tanto en clase como en origen. Entre ellos se encontraban los boers del sur de África, de condición modesta, así como familias inglesas adineradas con conexiones a (o pertenencia) la realeza. Alentados por el chovinismo de comisionados como Sir Charles Eliot (1905), quien famosamente había declarado que Kenia era un «país de hombres blancos», la primera oleada de colonos se percibía siempre como la verdadera vanguardia económica, política y tal vez civilizadora del incipiente Estado. De hecho, a principios del siglo xx todavía parecía posible que Kenia acabara convirtiéndose en una colonia de colonos blancos, a semejanza de Rodesia del Sur (ahora Zimbabwe), Argelia francesa o incluso Sudáfrica, quizás también destinada a ser gobernada por una minoría blanca (Ogot, 1968). Por lo tanto, cualquier intento de la administración colonial de oponerse a los intereses económicos de los colonos —ya sea delineando de manera ostensiblemente desfavorable las reservas nativas, prohibiendo el uso arbitrario de la violencia severa contra los trabajadores africanos, o restringiendo la expansión de las granjas de los colonos a los bosques de las tierras altas—, solía enfrentarse a una frustración, protesta, y queja importantes (véase, entre otros, Berman y Lonsdale, 1980; Shadle, 2010, 2012).

En este caso, la distinción inicialmente ambigua entre colonos y Estado, así como los posibles conflictos de interés entre colonos y silvicultores estatales, han quedado ilustrados en el caso de Ewart Grogan (véase, por ejemplo, Anderson, 1987). Grogan, bien conectado con el conjunto de aristócratas del «Valle Feliz» del protectorado —aunque sin un abolengo verdaderamente equivalente—, fue quizás el principal colono que se convirtió en magnate maderero. Con la ayuda de Sir Charles Eliot, Grogan y sus socios lograron adquirir los derechos de concesión de unos 186 000 acres de bosques en las tierras altas occidentales, en condiciones que solo suponían una relativa miseria en impuestos para las arcas estatales, para disgusto del Departamento Forestal anterior (Ofcansky, 1984, p. 138). En muchos aspectos, la negociación del acuerdo puso de manifiesto la posición decididamente insegura del Departamento Forestal frente a esos intereses económicos. De hecho, el Departamento apenas había abierto sus primeras oficinas en Nairobi, en 1902, con una planilla de

exactamente cuatro personas: el propio conservador de bosques, C. F. Elliot, y tres guardabosques recién contratados (Colony and Protectorate of Kenya, 1962). En resumen, si el Departamento hubiese tenido que justificar su provisión en ese contexto, o su interferencia en los asuntos del capital privado, habría tenido que posicionarse cuidadosamente en medio de los intereses de los colonos, los «nativos» y la administración. Además, se habría tenido que demostrar su potencial para la autosuficiencia económica, con el fin de subvertir el estereotipo de principios del siglo xx de los departamentos forestales, como una mera «fuga de los limitados recursos financieros del Estado colonial en África» (Anderson, 1987, p. 253), que se preocupaban por los ideales, aparentemente quijotescos, de preservación por el bien de la preservación, pero ajenos a la dinámica político-económica de la formación del Estado colonial propiamente dicho. Como veremos, estas preocupaciones sobre la «fiscalidad» de la conservación, así como la posibilidad de que sus costos y beneficios se acumulen de forma asimétrica para diferentes segmentos de la población, son dimensiones de la tensa política de conservación de Kenia que hasta ahora persisten.

16.3. Bosques, mecenazgo y las cambiantes coreografías de conservación

Sin embargo, en la práctica, los intentos, tanto de los colonos como de los conservacionistas, de reclamar estos bosques de las tierras altas se vieron complicados por la presencia de sus antiguos habitantes, cazadores, pastores y recolectores conocidos por los masáis como los *il-torobos*, o aquellos demasiado pobres para poseer ganado (Chang, 1982). En su mayor parte, la administración involucró a estas comunidades *que habitan en los bosques*, en contraposición a *las adyacentes a los bosques*, como si residieran más allá de los límites de la civilización: como si necesitaran urgentemente una modernización forzosa —interpretada como una expresión de benevolencia colonial paternalista—, pero que en realidad equivaldría a su separación coercitiva de la tierra y los recursos. Como dijo el, entonces, comisionado jefe nativo O. F. Watkins (1934, p. 213), esas comunidades, aparentemente, no podrían «existir en el mundo moderno como habitantes de los bosques sin peligro para estos mismos y, por lo tanto, para el agua, que ya es un producto escaso en África del Este». De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Nacional de Tierras, dirigida por Sir Morris Carter (véase Colonial Office, 1934), estas comunidades fueron programadas para su asimilación en comunidades cercanas de agricultores o agropastores, con un enfoque destinado

a despoblar, de manera definitiva, las reservas forestales y otras áreas protegidas, pero también para «civilizar» a algunos de los súbditos supuestamente más atrasados del Estado colonial. Por lo tanto, detrás del asunto inmediato del acceso y uso de los bosques estaba también la cuestión más compleja sobre qué comunidades, y qué tipos de sustento o relaciones socioecológicas podían ser aceptados como candidatos para una ciudadanía plena, en el marco de un Estado keniano eventualmente independiente y «moderno» (Cavanagh, 2017).

Sin embargo, como es de imaginar, estas iniciativas para despojar y asimilar a los habitantes de los bosques no quedaron sin respuesta. Los últimos se resistían a aceptar un programa de reasentamiento que, sin duda, los marginaría dentro de las reservas nativas existentes de las comunidades más grandes. Del mismo modo, las comunidades agrícolas y agropecuarias adyacentes a los bosques, que dependían igualmente de los bosques y de los claros de las tierras altas, tanto para la leña como para el pastoreo estacional, también se opusieron firmemente a su exclusión *de jure* (Anderson, 2002). No obstante, en algunos casos, la interacción contingente de estos diferentes intereses —de las diferentes comunidades africanas para conservar el acceso a los bosques, del Departamento Forestal para mejorar su posición en relación con el capital privado, y de la administración central para maximizar sus ingresos y demostrar su «administración fiduciaria» sobre los africanos—, en ocasiones, dio lugar a resultados favorables para la población local, aunque fuera temporalmente. Por ejemplo, Anderson (véase, por ejemplo, 1987) muestra muy bien cómo el Departamento Forestal fue, en cierto modo, contraintuitivo para obtener la intervención del entonces Gobernador Coryndon en favor de las familias tungen, en las cercanías de la concesión de Grogan, en el bosque de Lembus. De hecho, Coryndon presionó para que estas comunidades tuvieran el acceso a los bosques y los derechos de uso, a pesar de que esto contradecía, en gran medida, las propias ordenanzas forestales del Estado, que propiciaban su exclusión total (Mwangi, 1998). En otras palabras, la intervención de Coryndon preservó, efectivamente, el acceso de subsistencia de varios cientos de familias, en un momento en que esos derechos se estaban reduciendo drásticamente en toda la colonia. De manera similar, los archivos en Kenia sugieren que, cuando se trató de reunir a los habitantes de los bosques, establecerlos en otros lugares y, posteriormente, controlar su acceso a los bosques, los funcionarios locales a veces optaban, de manera informal, por permitir cierto acceso a los recursos forestales con fines de subsistencia.²

2. Véanse, entre otros, Kenya National Archives [KNA]/ PC/CP/8/2/2 - «General Correspondence: Wandorobo»; KNA/DC/ NKU/1/6/2 - «Olenguruone Settlement»; KNA/PC/ NZA/ 3/31/9 - «Tinderet Forest».

Más que un capítulo aislado en la historia forestal colonial de Kenia, esta beneficencia circunstancial se convertiría en una característica duradera de la gestión forestal, también, después de la independencia, en 1963. Dicho de otra manera, la tolerancia de Coryndon a los «ocupantes ilegales» de los bosques legalmente endeble por razones de conveniencia política, en Lembus, presagió el uso de los bosques, por parte del Estado poscolonial, como patrocinio a una escala mucho mayor. Particularmente, durante el régimen del presidente Daniel arap Moi (1978-2002), las redes informales de diversos organismos gubernamentales abrieron una nueva frontera agrícola dentro de las reservas forestales de la nación, redistribuyendo tanto las ganancias de la deforestación como las tierras agrícolas recién convertidas a sus clientes políticos. El *Report of the commission of inquiry into the illegal/ irregular allocation of public land* de la Comisión Ndung'u (2004) estimaría, posteriormente, que esas concesiones dudosas sumaron casi 300 000 ha perdidas de bosque, entre la independencia y 2002. Estas y otras prácticas similares se convertirían en el centro de atención de muchos estudios sobre los temas de «decadencia institucional», «neopatrimonialismo» y «criminalización del Estado» en Kenia, en general (véase, por ejemplo, Klopp, 2000, 2012; Southall, 2005; Mueller, 2011; Manji, 2012). Sin embargo, con demasiada frecuencia, estos análisis interpretarían implícitamente estos fenómenos como la corrupción poscolonial de una burocracia competente —aunque decididamente autoritaria—, que suplantó a la política colonial de modernización y desarrollo con una *politique du ventre* ('política del vientre') egoísta y ambientalmente irresponsable (Bayart, 2009).

No obstante, la estrategia general del presidente Moi tuvo raíces más profundas. Entre los primeros clientes del Estado colonial había un grupo de extranjeros de piel clara, hambrientos de tierra y ansiosos por demostrar su valía en una nueva frontera agrícola. Sus fortunas también se forjaron en los bosques de las tierras altas del centro de Kenia y el Valle del Rift. Como era de esperar, entonces, estas consecuencias similares del pasado y el presente eran más claras para un historiador de la silvicultura que para muchos analistas políticos. De hecho, Thomas Ofcansky (1984, p. 137) lamenta que, solo entre 1895 y 1908, los europeos ya hubiesen excavado aproximadamente 264 400 acres de los bosques de las tierras altas de Kenia para su propio uso agrícola. Al igual que sus homólogos africanos «[l] como sus contrapartes africanas», Ofcansky (Ibíd.) escribe, «los colonos blancos fueron culpables de talar grandes extensiones de bosques para la agricultura [y] con fines industriales». Es cierto que las propiedades de los colonos no siempre se hicieron a expensas de la propiedad forestal *per se*, ya que este no existía, en gran medida, en la

forma de zonas protegidas y, especialmente, en los años anteriores a 1920. No obstante, el patrimonio forestal *de jure* se diseñó y surgió, en muchos casos, en subordinación a sus intereses o en torno a ellos; una estrategia que, en última instancia, el Estado poscolonial solo podría esperar ejercer a la inversa.

En resumen, la cuestión es que el terreno de la conservación de los bosques en Kenia es, y ha sido, desde el surgimiento del Estado contemporáneo, el resultado de una intrincada y cambiante coreografía de intereses, profundamente arraigada en la política del propio Gobierno. Históricamente, la ampliación de la autorización estatal para beneficiarse de los recursos forestales, tanto formales como informales, refleja el flujo y el reflujo de su concepción sobre qué elementos de la población son más merecedores de este beneficio. Sin embargo, la naturaleza y los términos de esta coreografía cambian, sin duda, junto con las dinámicas políticas, económicas y ecológicas más amplias, en el surgimiento de la conservación colonial y su supuesto «declive» bajo Moi, tan seguramente como en su reconsolidación bajo lógicas más recientes del desarrollo y crecimiento «verdes», de las que hablaré a continuación.

16.4. ¿Resurgimiento de la conservación? Seguridad, territorio, (des)población

Después de que el régimen del presidente Moi finalmente terminara, en 2002, el gobierno del presidente Mwai Kibaki tomó iniciativas supuestamente destinadas a corregir los legados malignos de Moi, tanto de los períodos autoritarios como de los posteriores nominalmente democráticos. Estas incluyen la mencionada Comisión Ndung'u (2004), cuyas conclusiones, bastante condenatorias, junto con la creciente presión, tanto de los donantes como de la sociedad civil —como el Movimiento Cinturón Verde, liderado por la ganadora del premio Nobel Wangari Maathai—, impulsaron importantes reformas legislativas y políticas en el sector forestal (véase, por ejemplo, Nixon, 2006).

Inicialmente, Kibaki despidió rápidamente a más de 800 empleados del Departamento Forestal, en 2003, explícitamente por su participación en la corrupción y la mala gestión del patrimonio forestal (véase BBC, 2003). Sin embargo, lo más importante fue la adopción de una nueva legislación en la forma de Ley Forestal de 2005, cuyo contenido parece reflejar, una vez más, un complejo equilibrio de intereses entre las diferentes ramas del Estado, la influencia de figuras clave de la sociedad civil, como Maathai, y los imperativos de los donantes bilaterales. De manera crucial, la Ley retiró las facultades ministeriales para descatalogar los bosques públicos y convertirlos a otros

usos del suelo, lo que anteriormente solo requería un aviso previo de 28 días, a través de su publicación en el Boletín Oficial de Kenia. Bajo esta nueva legislación, la eliminación de la clasificación requeriría la aprobación parlamentaria (Klopp, 2012) —si no se socavaban las estrategias prevalecientes para la disposición de los bosques como patrocinio absoluto, entonces, sin duda, se complicaba enormemente su ejecución—. Del mismo modo, la nueva Constitución de Kenia de 2010 y la legislación subsiguiente consolidaron aún más la supervisión parlamentaria sobre la disposición tanto de las tierras públicas como de los bosques, dando lugar a una percepción entre los donantes y ciertos profesionales del desarrollo de que ahora es «improbable que Kenia vuelva a presenciar el tipo de escisiones corruptas de bosques públicos que han ocurrido en el pasado» (véase, por ejemplo, Standing y Gachanja, 2014, p. 12).

Sin embargo, como consecuencia de la aprobación de la Ley, se ha precipitado, en general, una reterritorialización del control estatal sobre la propiedad del área protegida, y el desalojo forzoso de los «invasores» u «ocupantes ilegales» restantes. Esto ha implicado decididamente ciertas ironías. En primer lugar, mientras que muchos de estos colonos de los bosques, a menudo empobrecidos, ahora se encuentran desposeídos, el Estado ha realizado esfuerzos limitados para poner en práctica las recomendaciones de la Comisión Ndung'u (2004) con el fin de recuperar las propiedades de mayor tamaño, ilegalmente excavadas en los bosques públicos. Ciertamente, los aspectos técnicos para hacerlo serían complejos: dada la posición bien conectada de muchos de los supuestos beneficiarios (varios de los cuales siguen ocupando cargos públicos), aparentemente, hay poca «voluntad política» para perseguir tales reposiciones a través de medios legales (véase, también, Southall, 2005). En segundo lugar, muchas de estas propiedades mal adquiridas parecen haber sido lavadas a través de los mercados de tierras de Kenia, lo que significa que pueden haberse producido varias transacciones entre la eliminación del deterioro y la adquisición de la propiedad actual (Boone, 2012).

Sin embargo, a la inversa, el Estado y su nuevo Departamento Forestal —ahora conocido como Servicio Forestal de Kenia (KFS, por sus siglas en inglés)—, han perseguido con ahínco el despojo de los beneficiarios informales del patrocinio forestal; es decir, de las comunidades de agricultores y agropastores de los márgenes de los bosques. Del mismo modo, atrapados en este resurgimiento del control estatal están los descendientes de las comunidades de il-torobo (o «dorobo» en el idioma suajili o inglés) que quedan en Kenia. En consecuencia, grupos como los ogieks de Monte Elgon y el complejo forestal de Mau, así como los sengwers de las colinas de Cherangani, han sido doblemente marginados, primero, por el saqueo de sus territorios

forestales tradicionales, facilitado por el Estado y, ahora, por su masivo desalojo junto con los beneficiarios ilegítimos del proceso anterior (por ejemplo, Tiampati, 2015).

Los desalojos forzosos y las formas de violencia relacionadas con ellos, en toda la zona forestal de Kenia, están ahora nuevamente justificados como garantía de los bienes públicos —la «infraestructura del ecosistema», crítica invocada por agencias estatales como el KFS (véase KFS y PNUMA, 2012) y la Agencia de Torres de Agua de Kenia (2015)—. Al igual que las antiguas preocupaciones por el mantenimiento de la productividad de los colonos, el agua de estos bosques y otros servicios ecosistémicos, ahora, se perciben como cruciales para apoyar a las empresas *downstream* (es decir, empresas en la fase final de la cadena de producción) a lo largo de la transición de Kenia hacia una «economía verde», que implica tanto altas tasas de crecimiento económico como la transición a una producción «baja en emisiones de carbono y resistentes al clima» (véase, por ejemplo, PNUMA, 2012; [GoK], 2013). Un volumen cada vez mayor de ayudas y créditos internacionales está facilitando estos objetivos, incluidos los planes financieros destinados a acelerar las actividades de preparación para diseñar un programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (REDB+).

Aunque numerosos grupos de la sociedad civil han criticado los incentivos económicos de estos esquemas financieros, para despojar a las comunidades indígenas de los bosques de Kenia (Forest Peoples Programme, 2014; Global Justice Ecology Project, 2014; No REDD in Africa Network, 2014), los organismos estatales y los especialistas en desarrollo continúan negando el vínculo. Como lo sostienen Standing y Gachanja (2014, p. 27), esta perspectiva «vincula erróneamente el desalojo forzado de [comunidades como] los ogieks en Mau con REDB+, aunque la decisión del Gobierno de desalojar a los ogieks no estaba motivada por el financiamiento de REDB+». Desde luego, es el caso de que las pruebas y tribulaciones de los habitantes de los bosques de Kenia preceden a los debates contemporáneos sobre los efectos de REDB+ en más de un siglo. En cambio, no se puede subestimar la captación de nuevas formas de «renta verde», proporcionada por los actores bilaterales y multilaterales como una fuerza motivadora para estos desalojos. Sobre todo, si su volumen está vinculado, en parte, a las cantidades de carbono secuestradas en la finca del área protegida, o a la capacidad del Estado para garantizar su ostensible «permanencia» a través de la exclusión de la influencia humana (véase, también, Cavanagh *et al.*, 2015). Sin embargo, lo que sí es seguro es que esas finanzas se articularán con la coreografía de intereses en constante cambio, detrás de la forma contemporánea de conservación de los bosques

en Kenia, lo que pondrá de manifiesto las tensiones y contradicciones entre algunos de ellos.

16.5. Conclusión: Hacia el agua y la justicia ambiental en las tierras altas de Kenia

Una perspectiva arraigada en la ecología política histórica aclara decididamente cómo las disputas sobre la forma, en lugar del principio de conservación de los bosques —en lo que hoy es Kenia—, preceden a la formación embrionaria del Estado moderno en 1895. De este modo, prácticamente todas las sociedades precoloniales de la región han conservado las instituciones tradicionales para regular el uso de recursos forestales, aunque sin establecer distinciones esquemáticas entre «bosque» (o «naturaleza» no humana en general) y «sociedad» (véase, por ejemplo, Mwangi 1998, pp. 2-4), y se han adaptado continuamente a los cambiantes contextos político-económicos y ecológicos. En otras palabras, dada la gran dependencia de los bosques para obtener el agua y otros servicios ecosistémicos, que continúan sosteniendo los medios de vida tanto agrarios como pastoriles, pocas comunidades rurales en Kenia se oponen totalmente a la conservación. Aún hoy en día, la destrucción generalizada de los bosques es, en última instancia, contraria a los medios de vida de la mayoría de los kenianos. Más bien, la que una franja de la población cuestiona son los acuerdos institucionales específicos que sustentan las actividades de conservación, así como la economía política históricamente desigual de la gestión para la conservación.

Especialmente, por ejemplo, las movilizaciones populares más destacadas en el país después de la independencia han sido a favor y no en contra de la conservación, sobre todo de acuerdo con el Movimiento del Cinturón Verde de Maathai (véase, por ejemplo, Nixon, 2006; Njeru, 2010). En este caso, el objetivo no ha sido impedir la conservación, sino democratizarla para que sirva a la mayor parte de la población, en lugar de a una camarilla de élites con sede en Nairobi y sus clientes en otros lugares. Pero otros movimientos también han presionado y siguen presionando para obtener estos resultados, a pesar de la escasa atención internacional. Los descendientes de las comunidades que habitan en los bosques de Kenia, por ejemplo, continúan refutando la legitimidad de su despojo de los territorios forestales tradicionales, percibiéndose a sí mismos como uno de los administradores más capaces —incluso en las condiciones actuales—, de los bosques de Kenia (véase Forest Dwelling Communities, 2014; Kimaiyo, 2004). Nuevamente, lo que

se cuestiona es la forma actual de conservación, a pesar de que estas comunidades consideran que la conservación de los bosques es realmente necesaria, tanto para su propio sustento como para millones de sus compañeros kenianos río abajo.

Tras la promulgación de la Constitución de Kenia de 2010, estas últimas iniciativas se han visto especialmente reforzadas por una nueva categoría legal de tenencia de «tierras comunitarias», consagrada constitucionalmente para incluir «las tierras legalmente poseídas, administradas o utilizadas por comunidades específicas como bosques comunitarios, zonas de pastoreo o santuarios», así como «las tierras ancestrales y las tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades de cazadores-recolectores» ([GoK], 2010, p. 63 (2) (d)). Del mismo modo, la recién ampliada Carta de Derechos de Kenia ahora incluye protecciones específicas para las «comunidades marginadas», definidas como «una comunidad indígena que ha conservado y mantenido un estilo y un modo de vida tradicionales basados en una economía de cazadores o recolectores» ([GoK], 2010, p. 260). En principio, estas disposiciones, así como la legislación reciente, como la Ley de Tierras Comunitarias y la Ley de Conservación y Manejo de Bosques, permiten la conversión de bosques públicos —o partes de bosques públicos—, a un tipo de bosque de propiedad comunitaria o área protegida de la comunidad. Esto es muy diferente de las iteraciones anteriores de «bosque comunitario» —que eran propiedad del gobierno local y de las comunidades—, así como de los acuerdos de conservación «colaborativos» que permitían el acceso de las comunidades a los bosques de propiedad gubernamental, en las condiciones prescritas por las autoridades estatales.

Todavía es muy incierto si la promesa de estas reformas institucionales, en la práctica, se harán realidad. Es probable que las agencias estatales como el Servicio Forestal de Kenia sigan teniendo importantes incentivos para captar «rentas verdes» por la gestión centralizada de las áreas protegidas, ya sea a través de un futuro programa REDB+ o de un apoyo más convencional de los donantes para la gestión de conservación. Del mismo modo, el Poder Ejecutivo del Estado enfrentará una considerable presión, por parte de los gobiernos de los condados, para que les concedan la propiedad de las tierras y bosques que antes eran «fideicomisos», probablemente, con el fin de utilizar estas tierras como patrocinio, incluso si las estrategias más descaradas para hacerlo ya no son viables. Además, las propias comunidades actuales y antiguos habitantes de los bosques han sufrido complejos cambios en sus medios de vida en las últimas décadas, sus sistemas de gestión forestal tradicional se han erosionado gradualmente por la inseguridad de la tenencia de facto

y el saqueo de los recursos forestales facilitados por el Estado. En consecuencia, para que los kenianos acepten implementar estas nuevas formas de conservación de cuencas, dirigidas por la comunidad y no «basadas» en ella, deben tener la seguridad de que no se convertirán simplemente en una forma idiosincrásica de apropiación de tierras y bosques impulsadas por la comunidad.

Como he tratado de aclarar en este capítulo, las luchas por los bosques de Kenia siempre se han encontrado en el punto cambiante de los intereses en conflicto y, a menudo, recíprocamente excluyentes. Esto no quiere decir que no pueda surgir una coreografía más benigna de estos intereses que, tal vez, incluso mejore en lugar de que agrave las prolongadas historias de injusticia para las comunidades, particularmente dependientes, de los bosques de Kenia. La transición a un modelo sin precedentes de propiedad comunitaria de la tierra y los bosques, sin duda, está plagada de posibles retos y crisis de diversa índole. Sin embargo, la alternativa en torno al Estado propone, efectivamente, continuar con un modelo que en ocasiones ha presidido un desastre mayormente absoluto para los bosques kenianos y las comunidades rurales que tanto dependen de ellos y, especialmente, en las últimas décadas. De la larga lucha contra el colonialismo, la autocracia y la criminalidad estatal, los kenianos saben muy bien que deben combatir la injusticia para superarla, y que no consolidar las victorias de hoy puede sembrar las semillas de las derrotas del mañana. Las recientes reformas institucionales nos ofrecen un rayo de esperanza para un futuro más justo, desde el punto de vista social y medioambiental en las cuencas forestales de Kenia. Si esa visión se hace realidad o no, cómo, y en beneficio y en detrimento de quién, será, inevitablemente, el tema de las ecologías políticas en el futuro.

Referencias bibliográficas

ANDERSON, D. (1987). Managing the forest: The conservation history of the Lembus, Kenya, 1904-1963. En D. Anderson y R. Grove (Eds.), *Conservation in Africa: People, Policies and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 249-268.

ANDERSON, D. (2002). *Eroding the Commons: The Politics of Ecology in Baringo, Kenya, 1890s-1963*. Oxford: James Currey.

ASTUTI, R. y MCGREGOR, A. (2016). Indigenous land claims or green grabs? Inclusions and exclusions within forest carbon politics in Indonesia. *Journal of Peasant Studies*, 44(2), 445-466.

BAKKER, K. (2013). Constructing «public» water: The World Bank, urban water supply, and the biopolitics of development. *Environment and Planning D: Society and Space*, 31(2), 280-300. Bayart, J. F. (2009). The State in Africa: The Politics of the Belly. 2.ª Ed. Cambridge: Polity.

BERMAN, B. J. y LONSDALE, J. M. (1980). Crises of accumulation, coercion and the colonial state: The development of the labor control system in Kenya, 1919-1929. *Canadian Journal of African Studies/La Revue canadienne des études africaines*, 14(1), 55-81.

BOONE, C. (2012). Land conflict and distributive politics in Kenya. *African Studies Review*, 55 (01), 75-103.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC). (2003). Kenya suspends forestry staff. *BBC News* (25.10.2003). <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3214073.stm>.

CASTREE, N. (2004). Differential geographies: Place, indigenous rights and «local» resources. *Political Geography*, 23(2), 133-167.

CAVANAGH, C. J. (2017). Anthropos into humanitas: Civilizing violence, scientific forestry, and the «Dorobo question» in eastern Africa. *Environment and Planning D: Society and Space*, 35(4): 694-713.

CAVANAGH, C. J., VEDELD, P. y TRAEDAL, L. T. (2015). Securitizing REDD+? Problematizing the emerging illegal timber trade and forest carbon interface in East Africa. *Geoforum*, 60, 72-82.

CENTER FOR HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). (2006). *Forest evictions – a way forward?* <http://humanrightshouse.org/noop/page.php?p=Articles/7465.html&d=1>.

CHANG, C. (1982). *Nomads without cattle: East African foragers in historical perspective*. En E. Leacock (Ed.), *Politics and History in Band Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

COLONIAL OFFICE. (1934). *Report of the Kenya Land Commission* (incluidos evidencias y memorandos). Londres: HMSO.

EAST AFRICAN STATISTICAL DEPARTMENT. (1964). *Economic and Statistical Review*. N.º 16. Nairobi: East African Statistical Department.

ELIOT, C. (1905). *The East Africa Protectorate*. Londres: Edward Arnold.

FANSTONE, B. (2015). Sowing the seeds of modernity: The colonial Kenyan forestry department. *Quarterly Journal of Forestry*, 109(4), 42-46.

FOREST DWELLING COMMUNITIES. (2014, 11 de septiembre). *Forest Dwelling Communities Position Statement: Securing Our Rights, Our Lands, and Our Forests*. Submission to the Taskforce on Historical Land Injustices, National Land Commission. Inédito (ejemplar en poder del autor).

FOREST PEOPLES PROGRAMME (FPP). (2014). *Kenya government's forced evictions threaten cultural survival of the Sengwer*. www.forestpeoples.org/topics/rightsland-natural-resources/news/2014/02/kenyan-government-s-forced-evictionsthreaten-cult.

GLOBAL JUSTICE ECOLOGY PROJECT. (2014). *Why REDD is wrong*. <http://globaljusticeecology.org/publications.php?ID=472-edn>.

GOVERNMENT OF KENYA. (2010). *The Constitution of Kenya, 2010*. Nairobi: National Council for Law Reporting.

GOVERNMENT OF KENYA. (2012). *Master Plan for the Conservation and Sustainable Management of Water Catchment Areas in Kenya*. Nairobi: Ministry of Environment and Natural Resources.

GOVERNMENT OF KENYA. (2013). *National Climate Change Action Plan, 2013-2017*. Nairobi: Ministry of Environment and Natural Resources.

GOVERNMENT OF KENYA. (2015). *Green Economy Strategy and Implementation Plan*. Nairobi: Ministry of Environment and Natural Resources.

HUTCHINS, D. E. (1907). *Report on the Forests of Kenya*. Londres: HMSO.

HUTCHINS, D. E. (1909). *Report on the Forests of British East Africa*. Londres: HMSO.

KENYA FOREST SERVICE (KFS). (2007). *Forest Law Enforcement and Governance in Kenya*. Nairobi: KFS.

KENYA FOREST SERVICE (KFS) y UNEP. (2012). *Report of the High-Level National Dialogue on Kenya Water Towers, Forests, and Green Economy*. Nairobi: Kenya Forest Service.

KENYA WATER TOWERS AGENCY (KWTa). (2015). *Kenya Water Towers Status Report 2015*. Nairobi: Kenya Water Towers Agency.

KIMAIYO, J. T. (2004). *Ogiek Land Cases and Historical Injustices*. Nakuru: Ogiek Welfare Council.

KLOPP, J. M. (2000). Pilfering the public: The problem of land-grabbing in contemporary Kenya. *Africa Today*, 47(1), 7-26.

KLOPP, J. M. (2012). Deforestation and democratization: Patronage, politics and forests in Kenya. *Journal of Eastern African Studies*, 6(2), 351-370.

KLOPP, J. M. y SANG, J. K. (2011). Maps, power, and the destruction of the Mau Forest in Kenya. *Georgetown Journal of International Affairs*, 12(1), 125-134.

LONSDALE, J. (1992). The conquest state of Kenya, 1895-1905. En B. Berman y J. Lonsdale (Eds.), *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa, Part One – State and Class*. Oxford: James Currey, pp. 13-45.

- LÜTZELSCHWAB, C. (2013). Settler colonialism in Africa. En C. Lloyd, J. Metzger y R. Sutch (Eds.), *Settler Economies in World History*. Leiden, Países Bajos: Brill, pp. 141-168.
- MANJI, A. (2012). The grabbed state: Lawyers, politics and public land in Kenya. *Journal of Modern African Studies*, 50(3), 467-492.
- MASINDE, S. y KARANJA, L. (2011). The plunder of Kenya's forests: Resettling the settlers and holding the loggers accountable. Transparency International (Ed.), *Global Corruption Report: Climate Change*. Londres: Earthscan, pp. 280-283.
- MEINERTZHAGEN, R. (1983). *Kenya Diary, 1902-1906*. Londres: Eland Books.
- MORGAN, W. T. W. (1963). The «white highlands» of Kenya. *The Geographical Journal*, 129(2), 140-55.
- MUELLER, S. D. (2011). Dying to win: Elections, political violence, and institutional decay in Kenya. *Journal of Contemporary African Studies*, 29(1), 99-117.
- MWANGI, E. (1998). Colonialism, Self-governance, and Forestry in Kenya. *Research in Public Affairs Working Paper V590*. Bloomington: Indiana University.
- NDUNG'U COMMISSION. (2004). *Report of the Commission of Inquiry into the Illegal/ Irregular Allocation of Public Land*. Nairobi: Government printer.
- NEUMANN, R. P. (1996). Dukes, earls, and ersatz Edens: Aristocratic nature preservationists in colonial Africa. *Environment and Planning D: Society and Space*, 14(1), 79-98.
- Nicholson, J. W. (1931). *The Future of Forestry in Kenya*. Nairobi: Government printer.
- NIXON, R. (2006). Slow violence, gender, and the environmentalism of the poor. *Journal of Commonwealth and Postcolonial Studies*, 13(2), 14-37.
- NJERU, J. (2010). «Defying» democratization and environmental protection in Kenya: The case of Karura Forest Reserve in Nairobi. *Political Geography*, 29, 333-342.
- NJONJO COMMISSION. (2002). *Report of the Commission of Inquiry into the Land Laws System of Kenya*. Nairobi: Government printer.
- NO REDD IN AFRICA NETWORK. (2014). *Forced relocation of Sengwer proves urgency of canceling REDD*. www.no-redd-africa.org/index.php/2-uncategorised/101-pressrelease-forced-relocation-of-sengwer-people-proves-urgency-of-canceling-redd.
- OFCANSKY, T. P. (1984). Kenya forestry under British colonial administration, 1895-1963. *Journal of Forest History*, 28(3), 136-143.
- OGOT, B. A. (1968). Kenya under the British, 1895 to 1963. En B. A. Ogot (Ed.), *Zamani: a Survey of East African History*. Nairobi: Longman.
- OGOT, B. A. (2006). Review article: Britain's gulag. *Journal of African History*, 46, 493-505.

- SHADLE, B. (2010). White settlers and the law in early colonial Kenya. *Journal of Eastern African Studies*, 4(3), 510-524.
- SHADLE, B. (2012). Cruelty and empathy, animals and race, in colonial Kenya. *Journal of Social History*, 45(4), 1097-1116.
- SOUTHALL, R. (2005). The Ndungu report: Land and graft in Kenya. *Review of African Political Economy*, 32(103), 142-151.
- STANDING, A. y GACHANJA, M. (2014). The Political Economy of REDD+ in Kenya: Identifying and Responding to Corruption Challenges. U4 Issue 2014(3). Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre/CMI.
- TIAMPATI, M. (2015). *Kenya. The Indigenous World 2015*. Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affairs (IWIGA).
- UN ENVIRONMENT PROGRAM (UNEP). (2012). The Role and Contribution of Montane Forestsand Related Ecosystem Services to the Kenyan Economy. Nairobi: UNEP.
- UNEP. (2014). *Green economy assessment report: Kenya*. Nairobi: UNEP.
- WATKINS, O. F. (1934). The Report of the Kenya Land Commission, septiembere de 1933. *Journal of the Royal African Society*, 33(132), 207-216.
- WORLD BANK. (2005). Agricultural Productivity and Sustainable Land Management (KAPSLM) Project: Project Brief. Washington, DC: World Bank.

CAPÍTULO 17

EL SIGNIFICADO DE LA MINERÍA, LA MEMORIA DEL AGUA

La experiencia colectiva como justicia ambiental

TOM PERREAULT

17.1. Introducción: memoria, medio ambiente y justicia

Este capítulo examina la relación entre la memoria y la justicia ambiental. Para ello, explora las narrativas de la memoria de las personas afectadas por la aguda contaminación del agua relacionada con las minas, en el valle del río Huanuni, en el Altiplano boliviano. Aunque en el valle del río Huanuni ha habido actividad minera durante siglos, los cambios tecnológicos en el procesamiento del mineral, durante la década de 1960, y más recientemente el auge de la minería, en la década de 2000, han provocado una grave y generalizada contaminación del agua. Los habitantes del valle recuerdan el período anterior a la contaminación del río como una época de abundancia, con aguas claras y pastos verdes. Sin embargo, como sostengo más adelante, los relatos de la memoria filtran el pasado, a través de marcos cognitivos colectivos, y nos dicen mucho acerca de las condiciones presentes. Además, sugiero que los recuerdos del pasado pueden servir como bases conceptuales para reclamar futuros ambientalmente justos. En este sentido, el capítulo examina la justicia hídrica explorando la relación entre el pasado y el presente, y lo individual y lo colectivo, tal como se refleja en las narrativas de la memoria.

Los recuerdos individuales son evocados, interpretados, comprendidos y representados en el contexto de las relaciones sociales contemporáneas. A esto, Maurice Halbwachs denominó «marcos colectivos». Halbwachs (1992, p. 40, citado en French, 2012, p. 339) argumentó que «El pasado no se conserva, pero se reconstruye a partir del presente [...] Los marcos colectivos son [...] precisamente los instrumentos utilizados por la memoria colectiva para

reconstruir una imagen del pasado que está de acuerdo, en cada época, con los pensamientos predominantes de la sociedad». Desde este punto de vista, incluso el recuerdo individual es un acto social, en la medida en que los recuerdos personales solo pueden entenderse en el contexto del discurso y la representación colectiva (Canessa, 2012). Como sostiene Molden (2016), el pasado siempre se representa de manera relevante, e incluso al servicio del presente. Esta comprensión de la memoria colectiva ayuda a cambiar el enfoque analítico del recuerdo individual hacia la construcción de marcos cognitivos colectivos que filtran, dan forma y dan sentido a los recuerdos personales. Estas memorias colectivas suelen, literalmente, materializarse como monumentos, lugares conmemorativos o paisajes.

En su estudio de las prácticas de memorialización en la América Latina posdictatorial, Andermann (2015, p. 6) señala que los «lugares de la memoria», como los monumentos y los museos, deben ser entendidos tanto en términos de los lugares físicos y materiales que ocupan, como de las formas y las prácticas simbólicas que estos sitios representan (véase, por ejemplo, Foote y Azaryahu, 2007). En América Latina, se ha prestado mucha atención a dichos sitios y a sus prácticas conmemorativas asociadas en el contexto de los procesos de reconciliación posteriores al conflicto (por ejemplo, Gómez-Barris, 2009; Meade, 2001). Sin embargo, se ha prestado menos atención a las formas en que se recuerdan los paisajes «naturales» individual y colectivamente, y el potencial, a menudo insatisfecho, que estos recuerdos tienen para la acción política (Legg, 2007). Una excepción es el trabajo de Auyero y Swistun (2009), quienes examinan el sufrimiento ambiental en un barrio de Buenos Aires llamado Inflamable, que está rodeado y muy contaminado por plantas petroquímicas. Los residentes más antiguos, que conocieron el barrio antes de la llegada de la industria química, recuerdan que nadaban y pescaban en un río prístino y que cultivaban huertos en campos verdes y fértiles. Auyero y Swistun señalan, no obstante, que esos recuerdos nebulosos, probablemente, reflejan cierta nostalgia por un pasado idealizado. Así lo expresan, «una manera de transmitir la incomodidad presente es contrastarla con un momento y lugar que quizá nunca haya existido en la forma en que se recuerda, pero la necesidad de hacerlo indica claramente la profundidad del malestar actual» (Auyero y Swistun, 2009, p. 56). Estas representaciones idealizadas pueden considerarse como ejemplos de lo que Blunt (2003, p. 722) llama «nostalgia productiva» que, en contraposición a las formas de nostalgia, comúnmente desdeñadas como sensibleras y apolíticas (Lowenthal, 1989), tiene potencial para la acción política colectiva. Como se explicará más adelante, las representaciones idealizadas de paisajes

pasados, no contaminados por la actividad minera, son igualmente comunes en Bolivia. Lejos de la mera nostalgia por un pasado ya desaparecido, estas representaciones deben entenderse en el contexto de las relaciones sociales actuales y las posibilidades de futuros alternativos. Es decir, los recuerdos individuales idealizados pueden servir como base para la acción política colectiva y para la formulación de reivindicaciones de justicia ambiental.

De este modo, examino las formas en que la minería es recordada y conmemorada en Oruro, Bolivia. Este capítulo se basa en el trabajo de campo etnográfico que he realizado en Oruro desde 2009. Este trabajo ha consistido en encuestas en hogares de catorce comunidades indígenas-campesinas en el valle del río Huanuni; en observaciones participativas, reuniones comunitarias y otros eventos; en entrevistas semiestructuradas con funcionarios estatales y mineros, así como con investigadores y activistas en la región; y en análisis químicos de muestras de agua y suelo tomadas en varios puntos del valle. El capítulo comienza con una breve descripción de la historia minera de la región y las implicaciones ambientales de la actividad minera. A continuación, se examinan las formas en que la minería es conmemorada oficialmente en Oruro, a través de murales y monumentos. Sostengo que esta conmemoración refleja y produce la experiencia minera compartida de la región. Luego analizo las formas en que la actividad minera, y, en particular, los efectos ambientales de los residuos mineros son rememoradas a través de la evocación de los habitantes del valle de Huanuni. Dichos recuerdos representan lo que Legg (2007, p. 460) llama «contramemoria», que contrasta con la memoria oficial y colectiva de la minería. Sin embargo, la acción colectiva generalizada está notablemente ausente, por lo que termino el capítulo considerando las promesas y limitaciones de la memoria como una base política para la justicia ambiental.

17.2. Minería y contaminación del agua en Oruro

Las regiones mineras de Oruro albergan numerosas comunidades quechua-hablantes indígena-campesinas y agromineras (agropecuarias y mineras). Los habitantes de esta región se encuentran entre los más empobrecidos de Bolivia, con un 46,3 % de su población que subsiste en lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo caracteriza como «pobreza extrema» (en comparación con el 32,7 % de toda Bolivia). La ciudad de Oruro tiene tasas de pobreza extrema relativamente bajas (33 %), pero fuera de la capital del departamento, cada municipio tiene una tasa de pobreza

extrema superior al 70 % (UPADE, 2010). En esta región de gran altitud (la altura de Oruro es de 3800 m), la agricultura es difícil en cualquier circunstancia. El Altiplano central se caracteriza por un clima frío y semiárido y, en muchas zonas, sus suelos son altamente salinos (uno de los mayores salares del mundo —el salar de Uyuni— se encuentra al sur de Oruro). Los habitantes de las zonas rurales se dedican, desde hace tiempo, a la agricultura de semisubsistencia, por la que cultivan papas y otros tubérculos, habas y quinua, además de una variedad de hortalizas (como cebollas, zanahorias y nabos) cuando las condiciones del suelo y el agua la permiten. Los residentes crían ovejas, reses y, a veces, llamas, y venden leche, yogur y queso fresco para el consumo local. Muchos residentes abandonan sus comunidades hacia centros urbanos como Oruro, La Paz, Cochabamba, Buenos Aires o Sao Paulo desalentados por las escasas oportunidades económicas y la dificultad de la vida rural.

La minería en Oruro se remonta al siglo xvii, pero durante la mayor parte del período colonial, la economía minera de Oruro se vio opacada por la de Potosí y sus enormes yacimientos de plata. Cuando los mercados mundiales de plata se derrumbaron, a fines del siglo xix, la actividad se trasladó a Oruro y al norte de Potosí, cuyas montañas son ricas en estaño (Madrid *et al.*, 2002; Nash, 1993). A principios del siglo xx, las minas Huanuni, Uncía, Catavi y Siglo xx representaban el centro de gravedad de la economía boliviana, controlado por un pequeño grupo de élites mineras. Después de años de violenta represión, los mineros desempeñaron un papel fundamental en la revolución social de Bolivia de 1952, que llevó al poder al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), con su líder exiliado, Víctor Paz-Estenssoro. El gobierno del MNR nacionalizó las minas y creó la empresa minera estatal, COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) (Dunkerley, 1984). Irónicamente, no solo fue el MNR, sino el propio Paz Estenssoro, en su cuarto y último mandato como presidente, quien implementó la primera oleada de medidas neoliberales, a mediados de la década de 1980, que cerró las minas estatales y desmanteló, en buena parte, la COMIBOL. La repentina pérdida de unos 25 000 puestos de trabajo en la minería, además de miles de empleos auxiliares, devastó la región.

Las reformas neoliberales, en los años ochenta y noventa, reestructuraron las condiciones de propiedad de las minas, del trabajo y de la distribución de las rentas. La inversión extranjera en el sector minero de Bolivia aumentó lentamente durante este período, como parte de un mayor auge de la minería internacional (Bebington, 2009; Kaup, 2013). Con la elección de Evo Morales y su partido Movimiento al Socialismo (MAS), en 2005, el sector volvió

a experimentar un cambio importante. Luego de su elección, y la «nacionalización» de los hidrocarburos, en mayo de 2006 (Kaup, 2010), Morales reconstituyó la COMIBOL, otorgándole un papel mucho más importante en la gestión de la producción minera nacional, aunque siga siendo solo una sombra de lo que fue en los años cincuenta y sesenta. Con su reconstitución, la COMIBOL multiplicó por diez su fuerza laboral hasta alcanzar los 5000 mineros. Aunque este número ha disminuido desde entonces a aproximadamente 3500, la rápida expansión de la mina permitió y requirió un aumento dramático en la producción.

Con esta expansión, la mina de estaño Huanuni se ha convertido en la principal fuente de contaminación del agua y el suelo relacionada con la mina. En sus casi cien años de funcionamiento, nunca ha contado con una instalación de retención adecuada para contener los residuos mineros y, en su lugar, ha vertido material de desecho sin tratar directamente al río Huanuni, que fluye a través de (o junto a) docenas de comunidades indígenas campesinas río abajo, en su camino al lago Uru Uru. Además del vertido directo de agua contaminada y de productos químicos utilizados en el procesamiento del mineral, los suelos y las aguas superficiales se ven afectados por el drenaje ácido de la mina, que disminuye el pH de los ríos y lagos. Quintanilla y García (2009) identificaron metales pesados como plomo, arsénico, cadmio, hierro y zinc en los ríos de toda la cuenca del Poopó, en todos los casos, con un exceso de los niveles permitidos por la legislación boliviana (véase también López, 2011; López *et al.*, 2010). Los análisis del agua y suelo en varias comunidades han demostrado un pH bajo y la presencia de metales pesados en niveles que superan las cantidades permitidas (Montoya *et al.*, 2010; Perreault, 2013). En 2009, el presidente Evo Morales, en respuesta a los llamados de los activistas ambientales, declaró una emergencia ambiental en la cuenca del río Huanuni. La declaración (Decreto Supremo 0335) puso en marcha un esfuerzo de remediación interinstitucional. Sin embargo, en los años transcurridos desde que se aprobó el decreto, se ha hecho poco y las condiciones ambientales permanecen, en gran medida, invariables.

La actividad minera consume cantidades relativamente grandes de agua, principalmente en el procesamiento del mineral. Las técnicas modernas de procesamiento de minerales se basan en procesos químicos para separar el mineral de la mena, ya sea en la forma de minería de lixiviación con cianuro en la extracción (comúnmente empleada en la minería a cielo abierto a gran escala), o de proceso de flotación por espuma (también conocido como «hundimiento-flotación»), que se basa en reactivos químicos que se unen a los minerales. Ambas técnicas requieren un uso intensivo de productos químicos

y pueden ser altamente contaminantes, a menos que se apliquen los controles ambientales adecuados (Bridge, 2004). Además de su impacto en la calidad del agua, estas técnicas de procesamiento también tienen implicaciones dramáticas en la cantidad del agua. La mina de Huanuni consume más de 28 millones de litros de agua por día, aproximadamente la misma cantidad que los 300 000 residentes de la ciudad de Oruro. Por su parte, la mina más grande de Bolivia, la gran mina de oro a cielo abierto San Cristóbal, utiliza más de 45 millones de litros por día, en el árido y empobrecido Altiplano sur del departamento de Potosí (Emilio Madrid, Colectivo CASA, comunicación personal). Si bien el agua que se consume en el procesamiento es reutilizada por las minas, estas aumentan continuamente su suministro de agua, cuando desvían el agua de las cuencas hidrográficas circundantes. La mina Huanuni capta el agua del río para la mina, y deja a la comunidad de Q'intaya sin agua para regar los cultivos. Por debajo de la mina, el agua se desvía de un manantial en la comunidad de Yaku Pampa y se transporta por un canal abierto a un pequeño ingenio (planta de procesamiento) cerca de la ciudad de Machacamarca. El deterioro en la calidad y cantidad del agua se refleja en las narrativas que evocan los habitantes de la zona, tal como se analiza en la siguiente sección.

17.3. Minería, significado y memoria

Bolivia es reconocido desde hace mucho tiempo como un país minero. Esta reputación se remonta al período colonial, cuando durante los siglos XVII y XVIII las minas de Potosí fueron una fuente de riqueza espectacular para el imperio español (Brown, 2012). También se recuerda la importancia de Oruro como centro minero, durante el siglo XX, cuando Bolivia era uno de los principales productores mundiales de estaño, y los propios mineros eran una poderosa fuerza política (Dunkerly, 1984). A nivel nacional, la importancia económica y política de la minería ha disminuido desde entonces, y los ingresos por exportaciones de gas natural ahora superan ampliamente a los de la minería. Sin embargo, a nivel local y regional la minería conserva su importancia económica. En los departamentos del Altiplano de Oruro y Potosí, la minería también tiene un gran significado simbólico, ya que está íntimamente conectada con la revolución social de Bolivia y, por lo tanto, con el surgimiento de la moderna nación boliviana. Además, dado que la gran mayoría de los mineros de Bolivia (como la mayoría de los pobres y las clases trabajadoras de Bolivia) son de ascendencia indígena —en su mayoría

quechua y aymara—, las historias entrelazadas de la minería y la nación boliviana están aún más imbricadas con un sentido generalizado y frecuentemente idealizado de la historia cultural andina indígena. Estas historias están representadas visualmente en murales y monumentos que se encuentran en ciudades a lo largo del Altiplano, los cuales sirven para conmemorar a los mineros y colocarlos plenamente en la historia nacional. Estos monumentos públicos —generalmente encargados por los Gobiernos locales y exhibidos en espacios públicos destacados—, reflejan la visión comúnmente aceptada de los mineros heroicos y su importancia en la historia nacional boliviana. Estas muestras de memoria colectiva, oficialmente sancionadas y muy públicas —ejemplos de lo que Molden (2016) denomina «hegemonía mnemotécnica»—, son parte de un esfuerzo por mantener una comprensión específica del papel central de la minería en la construcción de la nación boliviana (véase, también, Brockmeier, 2002). La construcción de estas narrativas nacionales oficiales implica necesariamente el recuerdo selectivo y, lo que es igualmente importante, un olvido selectivo, ya sea «voluntario, organizado o inconsciente» (Blight, 2009, p. 239). Lo que se olvida en los monumentos y murales heroicos es el recuerdo de la experiencia cotidiana y, en particular, de aquellos afectados negativamente por el legado tóxico de la minería. Es a estos recuerdos a los que se dirige ahora este capítulo.

17.4. Memorias del agua: experiencias cotidianas de la contaminación minera

Las dificultades inherentes de la producción agrícola que los agricultores experimentan en el Altiplano boliviano —temperaturas frías, grandes altitudes, intensa radiación solar, suelos salinos, clima seco (con muy pronunciadas fluctuaciones estacionales de las precipitaciones)— se han visto agravadas por la gran contaminación del agua y el suelo relacionada con las minas. La degradación del medio ambiente se experimenta de muchas maneras para los que viven río abajo y que reciben el viento que viene de las minas. En los barrios del sur de Oruro, colindantes con las instalaciones de relaves y el procesamiento de la planta de metalurgia de Baremsa, situada debajo de la mina Itos, los residentes respiran el polvo que sopla de los montículos de escoria, durante la estación seca (abril a octubre), mientras que en la estación lluviosa (noviembre a marzo), la escorrentía ácida drena aguas abajo, contaminando el suelo y las aguas subterráneas. En las comunidades de Mallku Cocha y Huayra, aguas abajo de la mina Huanuni de COMIBOL, los sedimentos

cargados de metales pesados, sales y toxinas químicas se depositan en la desembocadura del río Huanuni, adyacente a los campos agrícolas y pastizales (Perreault, 2013). Los residentes se quejan de enfermedades respiratorias y cutáneas, y han visto marchitar sus cultivos y morir su ganado. Las historias de terneros y corderos deformados (o fetos deformes nacidos muertos) son comunes. Estos profundos cambios ambientales enmarcan las conversaciones cotidianas de la gente y proporcionan una piedra de toque, mediante la cual las personas llegan a entender sus vidas. Para los habitantes del valle de Huanuni, los relatos de vidas y paisajes pasados representan un orden moral y una forma de dar sentido a sus experiencias actuales. Don Braulio,¹ una autoridad indígena de una de las comunidades más afectadas por la contaminación relacionada con las minas, lo explica de esta manera,

Antes, cuando era niño todavía, buscábamos los pozitos eran bueno, bueno. Ahora en comparación ya no. Antes nos hacíamos quesos bien, las vacas, 20, 30, ahora no. No hay. Eso forrajes, con la contaminación, las totoras que están comiendo, no alimenta nada. No hay leche, se mueren. Está bajando de Huanuni eso. Está contaminando totalmente... El agua misma está totalmente contaminada con esto. Está arruinando nosotros totalmente... Estos pajonales antes eran, oooh bien, alto. Pero ahora, pues, ninguna más. No hay esto. Salar parece. Cuando llueve, esta agua de salar, no es tomable, no sirve para nada... Con la contaminación tenemos que llevar agua de [la ciudad de] Machacamarca al campo, para beber y cocinar. Antes, sacamos agua pozo del campo nomás era. Cuando tomamos ya esta agua, tenemos enfermedad. (Entrevista con el autor, 30 de mayo de 2011)

Del mismo modo, don Gerardo, un funcionario del Gobierno departamental en el momento de nuestra entrevista, describe su comunidad, Mallku Kocha, la cual se encuentra entre las más contaminadas por los residuos mineros. La deposición de sedimentos cargados de metales pesados ha hecho casi imposible la agricultura en la comunidad:

Mira, hasta este lugar era vergel. Lleno de totoras, todo este lugar. Todo eso que ya es pampa que era realmente era vergel. Esos ríos tapados con matados... que usted ha visto, eran ríos profundos. O sea, yo tranquilamente vi

1. Los honoríficos «don» (para los hombres) y «doña» (para las mujeres) se usan para los ancianos respetados. Todos los nombres de los entrevistados y las comunidades indígenas campesinas en este capítulo son seudónimos. Todas las entrevistas se realizaron en español.

los carachis, los pescados, era cristalino. Era huevos de asiaba, de carata, de pato, yo iba a sacarlos en cantidad. Había ganado. Yo tenía mi barco, *pucho* porque había mucho agua, tenía que caminar en barco... Mira, estas tierras que realmente daban producción, se han convertido en desierto. Y está avanzando más y más. (Entrevista con el autor, 20 de mayo de 2011)

La práctica de recolectar huevos silvestres de pato —que una vez fue una importante fuente de proteínas—, casi ha desaparecido, junto con la mayoría de las aves acuáticas que antes abundaban en la zona, y el área que describe don Gerardo es, ahora, una llanura estéril. Don Miguel Quispe Condori, una autoridad indígena de la comunidad de Urku Pampa, cerca de la desembocadura del río Huanuni, en el lago Uru Uru, tiene recuerdos similares de su infancia y recuerda la captura de peces:

Y mi padre me contaba que en el río Huanuni —lo llamábamos el río San Juan—, mi padre me contaba que allí había peces. Los atraparíamos y comeríamos. El agua era bien clarita porque no había mucha minería. Había minería, pero a pequeña escala nomás. (Entrevista con el autor, 30 de mayo de 2016)

A medida que el agua se iba contaminando, la gente vivía esta transformación corporalmente, a través del sabor y la sensación del agua. La contaminación minera no era una abstracción, que debía medirse solo en términos de parámetros bioquímicos, como el pH, el oxígeno disuelto o el contenido de metales pesados. El agua se experimentaba como más espesa y con mal sabor. Así lo expresa doña Eugenia Sula Canki, «[la contaminación] nos ha afectado mediante a este: el agua, la tierra también ya no es como antes, totalmente hasta ha pagado, o sea esta tierra blanco lo que te digo se llama «colpa», blanco, culpa es, feo es, salado. Y el agua también salado se ha vuelto». (Entrevista con el autor, 2 de junio de 2016). Los residentes hablan del pasado como una época de agua limpia y pastos fértiles, y como una época de abundancia. Doña Celestina Mamani habla así de su infancia:

Cuando yo era niña, yo digamos era la comunidad bien lindo. En primer lugar, teníamos hartos ganados: oveja, vaca, chanco, burros teníamos. Entonces, en grandes cantidades teníamos. Digamos las pastizales eran buenos. Había todo clase de pastos, y la alimentación para nuestras ovejas [...] el agua también era dulce. Entonces con todo eso teníamos cantidad de ganado y también digamos de sembradíos igualmente [...] Bastantemente

también comíamos digamos, la leche, quesos, requesón, carne teníamos abundante, de la comida también teníamos papa, chuño, quinua, habas secas, ¿no? haba verde. Entonces no sufríamos de comida. Pero la medida que años pasando, pasando nos va a cambiando la vida. (Entrevista con el autor, 2 de junio de 2016)

De hecho, la vida de los residentes del valle ha cambiado de varias maneras. La emigración se ha incrementado dramáticamente, como parte de una tendencia más amplia hacia la urbanización en Bolivia (y en toda América Latina), y ahora es común que los hogares se dividan en múltiples lugares: las personas mayores permanecen a tiempo completo en la comunidad; los niños a menudo están lejos, por la escuela en Oruro; y los adultos jóvenes trabajan en una de las ciudades más grandes de Bolivia o realizan labores domésticas en el extranjero. Si bien estos procesos son complejos y están impulsados por varios factores, la degradación del medio ambiente de la región ha limitado severamente las opciones en los medios de vida para los residentes rurales. Una historia similar relata doña Eugenia:

Cuando yo era niña, era bien el terreno, también producía bien la papa, la quinoa, haba, todo se producía bien, cebada, el grano, todo por todo producía bien hacía. Mi papá recogía todo bien, nosotros ayuda bien, vamos nosotros niños. Todo producía bien, por sacos era. Vacas tenía, ovejas, después burros teníamos. Sí, mi papá tenía burro, chanco tenía. Y la totora en el lago, lindo, inmenso, perdido era. Se perdió la gente [en la totora]. Así era. La vaca también entra el agua, se perdió las vacas. Bien era antes. Totalmente era bien. Cuando estaba niña he visto todo, cuando estaba joven-cita igual. Pero ahora, ahora ya no es así con la contaminación, ahí estamos entrando ¿no ve? (Entrevista con el autor, 2 junio de 2016)

A diferencia de los cambios repentinos causados por un derrame de petróleo o una inundación, la acumulación de relaves mineros es una forma de «violencia lenta» (Nixon, 2013) a la que las personas adaptan gradualmente sus vidas, y que rara vez merecen la atención del Gobierno. Don Miguel me comentó de cómo los cambios tecnológicos en las minas alteraban de manera irremediable la calidad del agua y de la vida de las comunidades río abajo:

Entonces año que va pasando, el problema ha sido cuando los barones (del estaño), el dueño aquí en este callejón, en este subcuenca, solamente trabajaba con calcinación. Quemaban el estaño. Esta rojo agua que pasaba aún

servía todavía para el riego. Y la gente de la comunidad de Alantañita, con esta agua regaban. Había producción de haba, todo. Con esta agua no pasaba nada. De ahí, con la nueva tecnología que llega a esta temporada, han cambiado a reactivos [...] De ahí ha empezado la reactivación entonces, la nueva tecnología, han empezado a usar xantato [*xanthate*], el cianuro famoso, después ácido sulfúrico, después, como es, sulfato de cobre [...] Entonces, poco a poco, poco a poco, año tras año, ¿qué va a pasando? El agua empezó a cambiar su sabor. Empezó a poquito más grueso el agua. ¿Ya? Ha cambiado su sabor. (Entrevista con el autor, 30 de mayo del 2016)

Una vez más, los cambios en la calidad del agua se relacionan no en términos de parámetros químicos (aunque don Miguel es muy consciente de los procesos químicos que intervienen en la contaminación del agua), sino más bien en términos de cualidades afectivas, experienciales y corporales: sabor, textura y apariencia. Las imágenes descritas por estos residentes se basan en imágenes y experiencias comunes, lo que escuché reiteradamente durante mis conversaciones con los residentes locales: aguas cristalinas, humedales llenos de totora, gran cantidad de peces y aves acuáticas, abundante producción agrícola. No dudo de que haya verdad en estas representaciones, y, es cierto que la contaminación minera ha provocado un profundo deterioro ambiental y social. Sin embargo, uno debe interpretar estas reminiscencias con cuidado. Dada la larga historia de la minería en la región, es poco probable que las condiciones ambientales hayan sido tan idílicas como las describen estos residentes.² Además, sus comunidades, que se encuentran entre las más afectadas por la contaminación minera, también estaban sujetas al trabajo forzoso y al sometimiento racializado del sistema de haciendas [latifundios], hasta su abolición por la Reforma Agraria en 1953. La mayoría de las personas que entrevisté nacieron después del fin del sistema de haciendas, pero sus padres estaban sometidos a este. Si bien los años cincuenta y sesenta fueron tiempos de progreso social, también fueron tiempos de pobreza generalizada y arraigada, racismo y constante agitación política. Pero como señalan Javier Auyero y Débora Swistun (2009), las afirmaciones sobre el pasado nunca son solo sobre el pasado, sino que también son siempre reflexiones sobre el presente. Estas reminiscencias, entonces, sirven para medir

2. El Altiplano central es semiárido, y el valle de Huanuni, el lago Uru Uru y el río Desaguadero (que el lago Titicaca drena y es el principal afluente de los lagos Uru Uru y Poopó) se encuentran entre las pocas fuentes confiables de agua dulce durante todo el año en la región. Las aves acuáticas como patos, ibis y flamencos todavía son comunes en la zona, aunque sus poblaciones han disminuido considerablemente.

lo que las personas experimentan como un presente muy disminuido, al sostenerlo como una lente a través de la cual ven un pasado idealizado y desaparecido. En este sentido, la memoria desempeña un papel central en la producción de significado y en la forma en que las personas llegan a comprender la contaminación del agua que tanto ha afectado sus vidas.

17.5. Memoria, paisaje y justicia ambiental

No existe una conexión directa o necesaria entre la memoria y la justicia y, sin embargo, los sitios y las prácticas de la memoria colectiva ocupan un lugar destacado en toda América Latina y en otros lugares, en los esfuerzos para promover la reconciliación social y la sanación después de la dictadura, la guerra civil y otras formas de violencia (Andermann, 2015; véase también Brockmeier, 2002). En cambio, la memoria colectiva de los paisajes naturales rara vez se invoca en las conceptualizaciones de la justicia ambiental. Como un campo de investigación académica y acción social, la justicia ambiental está arraigada en las luchas de los movimientos sociales y sus aliados en la iglesia y la academia, especialmente en el sur de los Estados Unidos, contra la ubicación de fábricas, plantas de tratamiento de aguas residuales, incineradores de residuos sólidos y otras instalaciones que afectan de manera desproporcionada a los barrios afroamericanos y otras comunidades de color (Holifield, 2015). No es de extrañar, entonces, que las primeras investigaciones sobre justicia ambiental hicieran hincapié en el análisis cuantitativo de la distribución espacial/racial de los lugares contaminantes (Bullard, 1983; 1990). Aunque el marco de distribución todavía prevalece, los análisis de justicia ambiental han ido más allá para considerar dinámicas sociales tales como el privilegio blanco (Pulido, 2000), las variedades de ecologismo (Guha y Martínez-Alier, 1997), la marginación social (Tschakert, 2009) y, basándose en el trabajo de Amartya Sen (1999), las capacidades y libertades (Goff y Crow, 2014; Schlosberg, 2007; Crow, este volumen). Sin embargo, todos estos ejemplos están arraigados en los «tipos ideales» de justicia: entendimientos normativos de lo que debería ser, quizás mejor ejemplificados por el «velo de la ignorancia» de Rawls (1971).

Sin embargo, como afirman Zwarteveen y Boelens (2014, p. 147, énfasis en el original), «la comprensión de la justicia no puede basarse solo en nociones abstractas de “lo que debería ser”, sino que también debe estar anclada en la forma en que se *experimentan* las injusticias. Deben estar relacionadas tanto con las diversas percepciones “locales” de la equidad, como con los

discursos, construcciones y procedimientos de la justicia formal». Desde este punto de vista, la justicia debe entenderse de manera dialéctica, como una relación históricamente constituida entre, por una parte, las formas abstractas de justicia formal (codificadas institucionalmente en leyes y normas), y, por otra parte, las formas de justicia históricas y de cada lugar, basadas en la experiencia corporeizada y el conocimiento subjetivo situado. Esta opinión comparte mucho con la noción de «economía moral» desarrollada en los trabajos de E. P. Thompson (1993), James Scott (1977) y otros. Thompson usa el término para describir el sentido de justicia del campesinado inglés del siglo XVII en tiempos de escasez de alimentos. En este caso, un precio «justo» pagado por el pan era lo que el campesino pudiera pagar, en comparación con un precio determinado por los principios de la oferta y demanda del mercado. Fundamentalmente, el análisis de Thompson es históricamente específico y examina los conceptos de justicia en el contexto de la transición al capitalismo. De este modo, si bien el concepto de economía moral no se aplica por igual a todas las relaciones sociales, es especialmente relevante en el punto de encuentro histórico entre las relaciones de producción de subsistencia y las capitalistas.

Es el caso de las comunidades en el valle del río Huanuni. Aquí, ningún habitante es agricultor de subsistencia, pero pocos pueden considerarse dedicados a formas de producción totalmente capitalistas. Casi todos los residentes se dedican a la agricultura y la ganadería de semisubsistencia, en combinación con una agricultura de pequeña escala orientada al mercado y/o al trabajo asalariado ocasional. Los productos lácteos, como el queso fresco y el yogur, son los productos agrícolas más comunes. Esta pequeña producción complementa la de la quinua, papas, habas y otros cultivos para el consumo familiar. Los medios de vida de las personas —su capacidad para alimentarse y ganarse la vida— dependen, en gran medida, del acceso a la tierra y el agua limpios. Las pérdidas de agua, tierras de cultivo y pastos, debido a la contaminación relacionada con las minas, han tenido consecuencias muy negativas para los residentes del valle, y sus recuerdos narrados sobre el agua limpia, pastos verdes, campos fértiles y abundante avifauna no solo se refieren a experiencias pasadas, sino de la sensación actual y muy palpable de pérdida. Como sostienen Auyero y Swistun (2009), las formas en que se experimenta el sufrimiento ambiental están íntimamente ligadas a las relaciones de dominación y exclusión social. Los recuerdos colectivos del agua, el suelo, los pastos, los peces y las aves están directamente relacionados con las experiencias contemporáneas y la comprensión de la injusticia y, quizás menos directamente, con las conceptualizaciones, y los llamados ocasionales por justicia.

Si bien los residentes a veces se han involucrado en los esfuerzos del grupo ambiental CORIDUP (Coordinadora de Defensa de los ríos Desaguadero, lagos Uru Uru y Poopó), con sede en Oruro, no ha habido una movilización social sostenida, ni una acción colectiva a gran escala, entre los miembros de la comunidad, en respuesta a la contaminación minera (véase el Capítulo 13 de Cleaver, en este volumen). Muchos residentes del valle de Huanuni expresan su escepticismo de que las condiciones vayan a cambiar alguna vez, y se han vuelto incrédulos ante las, aparentemente, interminables reuniones y anuncios, y que no aportan ninguna mejora tangible a su situación. En consecuencia, muchas comunidades están, en gran parte, desmovilizadas, y los residentes se han resignado a vivir con la contaminación, y con la espera ansiada que conlleva la disminución de las expectativas (Auyero, 2012). Muchos residentes también tienen conflictos con la propia minería y su papel en sus vidas. Esto se hizo evidente en una conversación que tuve con doña Lucila, en el patio de su casa, en la comunidad de Chuspa. Doña Lucila afirmó que la Compañía Minera Huanuni nunca había realizado ningún proyecto de remediación en Chuspa, ni ninguno de los residentes había recibido compensación por los daños causados a sus tierras y agua, y mucho menos por los trastornos causados a sus familias y sus modos de vida. Ella me dijo que creía que no había manera de remediar el problema de la contaminación minera. El problema era demasiado grande, dijo, y el Gobierno no podía actuar. Cuando le pregunté si habría alguna solución al problema de la contaminación, ella respondió: «Yo no creo. Lo más que hagan, contaminado, contaminado es. El viento sigue trayendo esta copajira [de los desmontes]. No pienso que haga este, remedio para esta contaminación, es imposible». Luego dijo algo que yo no había previsto. A pesar de toda la contaminación y el abandono oficial, ella dijo que Oruro no podría sobrevivir sin la minería. Me comentó que las modestas ayudas sociales, financiadas por las regalías mineras, habían mejorado la vida de muchas personas. La declaración de doña Lucila recoge un sentimiento de resignación y contradicción que escuché, muchas veces, en mis conversaciones con la gente del valle de Huanuni. Muchos residentes y activistas locales reconocen la enorme magnitud del problema de la contaminación, y el hecho de que el medio ambiente local y los medios de vida que una vez apoyaron, hayan sido alterados irremediablemente. Pero doña Lucila también expresó una sensación de tensión en la economía extractiva de Bolivia, por los beneficios que —aunque sean escasos— proveen a los pobres del país.

17.6. Conclusiones

Los recuerdos individuales, como los relatados anteriormente, también son recuerdos colectivos, según Halbwachs (1992), quien ha argumentado que una vez narrados, dichos recuerdos se filtran a través de marcos cognitivos informados por la experiencia presente, y se comparten colectivamente: los recuerdos en el grupo, en contraposición a los recuerdos del grupo (Wertsch, 2009). Aunque de carácter individual, estos recuerdos son fundamentalmente sociales, en la medida en que nuestra comprensión del pasado se filtra a través de una lente conceptual formada por las experiencias actuales. Los paisajes y el entorno natural proporcionan un medio poderoso para la experiencia colectiva. Como afirma French (2012, p. 342): «el paisaje llega a indexar el pasado para quienes lo habitan en el presente». Esta indexación opera en ambas direcciones, ya que la experiencia presente da forma a nuestra comprensión del pasado, incluso cuando las experiencias pasadas dan sentido al presente (Legg, 2007).

En este capítulo he considerado el papel que desempeña la memoria en la narración de la transformación de los paisajes y entornos. En particular, el capítulo ha examinado la forma en que los residentes del valle del río Huanuni, en Bolivia, cuentan sus recuerdos de aguas que fluyen y campos exuberantes y fértiles no contaminados por residuos mineros. Estos recuerdos contrastan claramente con la realidad contemporánea de la aguda contaminación del agua y los sedimentos tóxicos, y las áridas tierras a las que ha conducido. Estos recuerdos personales también contrastan con la conmemoración oficial y muy pública de la minería. Mientras que los murales y monumentos encontrados en ciudades como Oruro, Potosí y Huanuni representan a los mineros y la minería en el centro de la historia nacional, las narrativas personales que se relatan aquí representan contramemorias que interrumpen la «hegemonía mnemotécnica» de las historias oficiales (Molden, 2016). No hay una relación directa o necesaria entre la memoria y la justicia; más bien, esta relación es contingente y abierta, y está arraigada en la experiencia personal, situada y concreta.

Del mismo modo, nuestra comprensión de la justicia hídrica debe basarse no solo en las nociones formales de justicia de «tipo ideal» (como la justicia distributiva y procesal), sino también en la naturaleza afectiva, experiencial y corporeizada del agua. En regiones áridas y empobrecidas como el Altiplano central, las personas experimentan el agua no solo a través de su presencia, sino también, y quizás especialmente, a través de su ausencia. La desecación de los pozos y ríos o su grave contaminación por los residuos mineros,

caracterizan un paisaje de carencia y privación para los residentes del valle de Huanuni. En este contexto, los relatos de recuerdos de paisajes fértiles, campos exuberantes y aguas cristalinas proporcionan un marco conceptual mediante el cual las personas dan sentido a sus vidas, y nos cuentan tanto de las experiencias vividas en la actualidad como de las realidades pasadas. Estos recuerdos tienen el potencial de formar una base conceptual para comprender la justicia hídrica y para la acción colectiva dirigida a lograr un futuro más justo para el medio ambiente. De hecho, muchos miembros del grupo ecologista CORIDUP provienen de comunidades rurales y barrios urbanos gravemente afectados por la contaminación relacionada con las minas, quienes me contaron historias similares sobre las aguas limpias y los campos productivos que experimentaron cuando eran niños. Como mínimo, estos recuerdos del pasado sirven para informar de la acción colectiva orientada hacia un futuro ambientalmente justo.

Agradecimientos

Tengo una deuda de gratitud con mis amigos y colegas en el Centro de Ecología y Pueblos Andinos (CEPA) por su paciencia y apoyo, y con los residentes del valle de Huanuni por compartir sus historias conmigo.

Referencias bibliográficas

- ANDERMANN, J. (2015). Placing Latin American memory: Sites and the politics of mourning. *Memory Studies*, 8(1), 3-8.
- AUYERO, J. (2012). *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina*. Durham: Duke University Press.
- AUYERO J. y SWISTUN, D. (2009). *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*. Nueva York: Oxford University Press.
- BEBBINGTON, A. (2009). The new extraction: Rewriting the political ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas*, 42(5), 12-20.
- BLIGHT, D. W. (2009). The memory boom: Why and why now? En P. Boyer y J. V. Wertsch (Eds.), *Memory in Mind and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 238-251.
- BLUNT, A. (2003). Collective memory and productive nostalgia: Anglo-Indian home-making at McCluskieganj. *Environment and Planning D: Society and Space*, 21, 717-738.

BRIDGE G. (2004). Mapping the bonanza: Geographies of mining investment in an era of neoliberal reform. *The Professional Geographer*, 56(3), 406-421.

BROCKMEIER, J. (2002). Remembering and forgetting: Narrative as cultural memory. *Culture & Psychology*, 8(1), 15-43.

BROWN, K. W. (2012). *A History of Mining in Latin America: from the Colonial Era to the Present*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

BULLARD, R. D. (1983). Solid waste sites and the Black Houston community. *Sociological Inquiry*, 53, 273-288.

BULLARD, R. D. (1990). *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder: Westview Press.

CANESSA, A. (2012). *Intimate Indigeneities: Race, Sex and History in the Small Spaces of Andean Life*. Durham: Duke University Press.

DUNKERLEY, J. (1984) *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-1982*. Londres: Verso.

FOOTE, K. E. y M. AZARYAHU (2007). Toward a geography of memory: Geographical dimensions of public memory and commemoration. *Journal of Political and Military Sociology*, 35(1), 125-144.

FRENCH, B. M. (2012). The semiotics of collective memories. *Annual Review of Anthropology*, 41, 337-353.

GOFF, M. y CROW, B. (2014). What is water equity? The unfortunate consequences of a global focus on «drinking water». *Water International*, 39(2), 159-171.

GÓMEZ-BARRIS, M. (2009). Mapuche mnemonics: Beyond modernity's violence. *Memory Studies*, 8(1), 75-85.

GUHA, R. y MARTÍNEZ-ALIER, J. (1997). *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*. Nueva York: Earthscan.

HALBWACHS, M. (1992 [1951]). *On Collective Memory*. Chicago: University of Chicago Press.

HOLIFIELD, R. (2015). Environmental justice and political ecology. En T. Perreault, G. Bridge y J. McCarthy (Eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Londres: Routledge, pp. 585-597.

KAUP, B. Z. (2010). A neoliberal nationalization? The constraints of natural gas-led development in Bolivia. *Latin American Perspectives*, 37(3), 123-138.

KAUP, B. Z. (2013). *Market Justice: Political Economic Struggle in Bolivia*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEGG, S. (2007). Reviewing geographies of memory/forgetting. *Environment and Planning A*, 39, 456-466.

- LÓPEZ, E. (2011). Bolivia: Agua y minería en tiempos de cambio. En P. Urteaga (Ed.), *Agua e industrias extractivas: cambios y continuidades en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 61-88.
- LÓPEZ, E., CUENCA, A., LAFUENTE, S., MADRID, E. y MOLINA, P. (2010). *El costo ecológico de la política minera en Huanuni y Bolívar*. La Paz: PIEB.
- LOWENTHAL, D. (1989). Nostalgia tells it like it wasn't. En C. Shaw y M. Chase (Eds.), *The Imagined Past: History and Nostalgia*. Manchester: University of Manchester Press, pp. 18-32.
- MADRID, E., GUZMÁN, N., MAMANI, E., MEDRANO, D. y NÚÑEZ, R. (2002). *Minería y comunidades campesinas ¿coexistencia o conflicto?* La Paz: PIEB.
- MEADE, T. (2001). Holding the junta accountable: Chile's «Sitios de la Memoria» and the history of torture, disappearance and death. *Radical History Review*, 79, 123-139.
- MOLDEN, B. (2016). Resistant pasts versus mnemonic hegemony: On the power of collective memory. *Memory Studies*, 9(2), 125-142.
- MONTOYA, J. C., AMUSQÚIVAR, J., GUZMÁN, G., QUISPE, D., BLANCO R. y MOLL, N. (2010). *Thuska Uma: tratamiento de aguas ácidas con fines de riego*. La Paz: PIEB.
- NASH, J. (1993). *We Eat the Mines and the Mines Eat Us: Dependency and Exploitation in the Bolivian Tin Mines*. Nueva York: Columbia University Press.
- NIXON, R. (2013). *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- PERREAULT, T. (2013). Dispossession by accumulation? Mining, water and the nature of enclosure on the Bolivian Altiplano. *Antipode* 45(5), 1050-1069.
- PULIDO, L. (2000). Rethinking environmental racism: White privilege and urban development in southern California. *Annals of the Association of American Geographers*, 90, 12-40.
- QUINTANILLA, J. y GARCÍA, M. E. (2009). Manejo de recursos hídricos-hidroquímica de la cuenca de los lagos Poopó y Uru Uru. En P. Crespo Alvizuri (Ed.), *La química de la cuenca del Poopó*. La Paz: UMSA/DIPGIS - Instituto de Investigaciones Químicas, pp. 117-143.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- SCHLOSBERG, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements and Nature*. Oxford: Oxford University Press.
- SCOTT, J. C. (1977). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Resistance in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- SEN, A. K. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- THOMPSON, E. P. (1993). *Customs in Common: Studies in Traditional Popular Culture*. Nueva York: The New Press.

TSCHAKERT, P. (2009). Digging deep for justice: A radical re-imagination of the artisanal gold mining sector in Ghana. *Antipode*, 41, 706-740.

UPADE. (2010). *Human development in the Department of Oruro*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UPADE) y United Nations Development Program. www.udape.gob.bo/portales_html/ODM/Documentos/Boletines/Bol_2010_04_Eng.pdf.

WERTSCH, J. V. (2009). Collective memory. En P. Boyer y J. V. Wertsch (Eds.), *Memory in Mind and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 117-137.

ZWARTEVEEN, M. Z. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

CAPÍTULO 18

NUEVOS ESPACIOS PARA LA JUSTICIA HÍDRICA

Extracción de aguas subterráneas y cambios en las subjetividades de género en la región de Saïss en Marruecos

LISA BOSSENBROEK Y MARGREET ZWARTEVEEN

18.1. Introducción

Desde hace dos décadas, los niveles freáticos en la llanura agrícola de Saïss, en el centro norte de Marruecos, han ido disminuyendo. Esto se debe, en parte, al uso intensivo de las aguas subterráneas en la agricultura y a los cambios en los patrones de cultivo. Específicamente, desde la década de 1980, los agricultores han ido excavando progresivamente más pozos para dedicarse a la agricultura comercial. De los cultivos de secano han pasado a cultivos de regadío de mayor rentabilidad, en particular, de cebollas y otras hortalizas. Los cambios en las relaciones de tenencia (sobre todo, la privatización de la tierra) y las nuevas políticas agrícolas, que promueven activamente la modernización, han intensificado aún más el uso de las aguas subterráneas. Hoy en día, los cultivos de uso intensivo de agua producidos en la región se venden en los mercados regionales, nacionales e internacionales. Producen nuevos vínculos materiales y culturales entre ámbitos de vida hasta ahora desconectados, dando forma interactiva a las relaciones sicionaturales. Abren nuevas posibilidades de ser y de vivir, pero también cierran las ancestrales.

En este capítulo describimos y analizamos estos cambios para cuestionarlos desde una perspectiva de justicia feminista. Utilizamos material de un extenso trabajo de campo etnográfico realizado en un período de dos años, de 2011 a 2013, complementado por varias visitas recurrentes de varias semanas, entre el 2014 y 2015. Nos hemos centrado en las anécdotas relativas a las cambiantes dinámicas de las aguas subterráneas y el riego, que ilustran cómo se encuentran íntimamente vinculados a las evolutivas relaciones de

género. En lugar de limitarse a evaluar o mapear los impactos de género por la intensificación del uso de las aguas subterráneas, nuestro propósito es descubrir cómo las nuevas formas de ser, trabajar y relacionar las formas de género predominantes cobran forma y, a su vez, son moldeadas por las nuevas dinámicas agrícolas y de aguas subterráneas, en formas que no siempre son directas o fáciles de predecir. Por lo tanto, nuestro argumento es que la abstracción de las aguas subterráneas y las dinámicas de las relaciones de género se constituyen mutuamente, lo que también significa que una no puede ser comprendida sin la otra. Para demostrarlo, nos enfocamos en cómo la intensificación del uso de las aguas subterráneas, y los mayores cambios que provoca, son posibles gracias a la modificación de la organización del trabajo y el espacio en función del género, y a su configuración.

Las políticas agrarias contemporáneas en Marruecos, destinadas a promover un nuevo tipo de revolución verde, se basan, en gran medida, en la promoción de una determinada organización agrícola (y, por consiguiente, de las familias) basada en el género, que atribuyen roles, responsabilidades y derechos específicos a los hombres y las mujeres. Por lo tanto, los dos principales protagonistas de la modernización agrícola en los que se enfoca el Gobierno marroquí, y a los que quiere apoyar, son los nuevos inversionistas agrícolas y los agricultores existentes que tienen el espíritu y la voluntad de modernizarse. En las políticas públicas, estos protagonistas están claramente representados como hombres, con las granjas como empresas que operan con una lógica de maximización de beneficios. A través de programas de apoyo a la agricultura, los servicios de extensión y subsidios, el modelo de política agrícola y los agricultores conforman lo que sucede en los campos agrícolas, tanto material como discursivamente. Sin embargo, una mirada más atenta a la forma en que las diferentes personas se enfrentan a las cambiantes realidades agrícolas, y a la dinámica de las aguas subterráneas, revela una diversidad mucho mayor de prácticas y experiencias, muchas de ellas híbridas, que combinan las tradiciones campesinas y la lógica empresarial. Las complejas intersecciones de clase, generación y género se mezclan, por una parte, con las formas existentes de hacer agricultura, y con las nuevas orientaciones políticas y oportunidades de mercado, por otra, para producir de manera contingente una serie de posibles configuraciones agrícolas y del uso del agua: cada una de ellas viene acompañada de diferentes disposiciones de género —con diferentes opciones para relacionarse y actuar como hombres o como mujeres—. El capítulo presenta algunas de estas configuraciones y arreglos, basados en la documentación etnográfica de las experiencias y los compromisos cotidianos de las personas con la cambiante dinámica de las aguas

subterráneas. Lo hacemos para sugerir que hay mérito para teorizar las dinámicas del agua y las del género como íntimamente vinculadas: materialmente (a través de las relaciones laborales y de propiedad), y simbólica y discursivamente (a través de normas, significados y símbolos), con el «género» y «agua», definiéndose y redefiniéndose continuamente, moviéndose juntos, como en una danza perpetua.

En primer lugar, repasamos brevemente nuestras fuentes de inspiración teórica para comprender las interacciones entre las relaciones de género, las subjetividades de género y la dinámica de las aguas subterráneas. Luego, describimos brevemente la llanura agrícola de Saïss y analizamos los diversos procesos que han contribuido a intensificar el uso de las aguas subterráneas. En la tercera sección mostramos cómo los planes actuales de modernización agrícola del Gobierno marroquí se basan en un determinado modelo e identidades agrícolas —un modelo que coordina las dinámicas agrarias contemporáneas y sirve como marco de referencia principal que muchos investigadores utilizan para darle sentido—. A continuación, utilizamos nuestro material empírico para cuestionar este modelo, mostrando cómo los significados e identidades de género evolucionan y se (re)negocian activamente a través de modos cambiantes de tratamiento del agua subterránea. Concluimos el capítulo con una breve reflexión feminista sobre el significado de estas observaciones para el análisis feminista o las luchas feministas por la justicia hídrica.

18.2. Los vínculos entre el género y el cambio ambiental

Los vínculos entre el género y el medio ambiente ha sido un tema recurrente en los estudios y debates feministas. Gran parte de este trabajo parte de la definición original de género en sí misma, una definición que, al separar el sexo biológico de una persona del género social, se basa en la posibilidad analítica de distinguir la naturaleza de la sociedad. Los primeros trabajos feministas sobre el medio ambiente, muchos de los cuales se realizaron bajo el amplio paraguas del ecofeminismo, intentaron demostrar cómo, en las sociedades modernas, esta separación (entre naturaleza y sociedad) justifica y produce jerarquías de valoración social, entre personas y animales, entre personas de diferentes etnias, pero sobre todo entre hombres y mujeres. Este trabajo mostró cómo las sociedades modernas organizan actividades (trabajo), identidades y mucho más a través de distinciones binarias en las que (algunos) hombres, cultura, vida pública, racionalidad, trabajo productivo (etc.) se consideran separados, opuestos y, a menudo, superiores a las muje-

res, a su naturaleza, vida privada, emociones y trabajo doméstico (etc.). En un intento feminista por revalorizar el lado femenino de este binario, se invirtió un gran esfuerzo ecofeminista para mostrar la importancia de todo lo que se asocia a las mujeres. Esto ha ocurrido, con frecuencia, como parte de una crítica más abarcadora de la modernidad, en la que las feministas han formado alianzas productivas con un movimiento ambiental que emerge rápidamente. De este modo, las ecofeministas han argumentado y mostrado, de manera convincente, cómo el progreso moderno presupone explotar tanto a las mujeres como a la naturaleza. El trabajo de Maria Mies es aquí fundamental: en su libro *Patriarchy and Accumulation on World Scale* (1986) demuestra cómo la acumulación de capital se ha basado en la subordinación y explotación de las mujeres, la naturaleza y las colonias (Mies, 1986, p. 2).¹ Para Mies, al igual que para otros académicos ecofeministas, la implicación lógica es que las mujeres han sido las protagonistas, por excelencia, de los movimientos sociales de resistencia y cambio (véase Mies y Shiva, 1993). Esto se basa, especialmente, en la idea de que las mujeres, debido a la forma en que las sociedades las han relegado al lado de la «naturaleza» del binario, tienen una relación más cercana con la naturaleza que los hombres.

Si bien los análisis ecofeministas proporcionan una profunda y poderosa crítica feminista de la modernidad y la ciencia, son menos útiles para comprender las experiencias cotidianas del género en la convivencia con el medio ambiente. Además, la idea de que la condición de feminidad es una buena base para el activismo ambiental resultó ser cuestionable en la práctica: las relaciones y el trato cotidiano de las personas y con el medio ambiente solo están determinados, en parte, por su género. Por lo tanto, en este capítulo proponemos complementar el pensamiento ecofeminista con otras dos líneas del pensamiento feminista.

El primero es un conjunto de trabajos que cuestiona los supuestos a priori sobre las distinciones entre naturaleza y sociedad que informan tanto a algunos ecofeministas como los primeros análisis feministas de la ecología política. El argumento es que estas distinciones no existen antes del análisis, historia o experiencia humana, sino que son en sí mismas producto de formas de ser, relacionarse y conceptualizar que son siempre específicas del contexto. En otras palabras, el límite entre la naturaleza y la sociedad no está dictado por un mundo que existe, independientemente de cómo los seres humanos le dan sentido: este límite surge a través de las mismas categorías

1. Inspirado en la obra de Rosa Luxemburgo (1923), Mies utiliza el término «colonias» para referirse a los medios y áreas «no capitalistas» para apropiarse de más mano de obra, más materias primas y más mercados.

conceptuales y definiciones utilizadas para describirlo. Para el género, esta línea de pensamiento ha sido articulada por Judith Butler. Ella se mostró en desacuerdo con la forma en que la definición de género continúa asumiendo un núcleo biológico inmutable, que adquiere su forma y significado femenino o masculino, según sea el contexto, a través de los procesos de socialización. Butler, en cambio, postuló que ser o comportarse como un hombre o una mujer es siempre una representación, algo que no está necesariamente vinculado a la biología. El género no es algo que uno «es» sino algo que «hace». La representación de determinadas identidades de género se basa en «el acuerdo colectivo tácito para representar, producir y mantener géneros discretos y polares como ficciones culturales» (Butler, 1990, p. 138). Conceptualizar el género como performativo implica que las identidades de género nunca están completas o no se han completado; sino que están en un constante devenir. Las identidades, por lo tanto, son necesariamente fragmentadas y provisionales, se forjan a través de la interacción entre diversos campos de poder y marcos reguladores (véase también Resurreccion y Elmhirst, 2008, p. 15). Como sostiene Butler (1990), la coexistencia (choque o convergencia) de varios imperativos discursivos permite por sí mismos la reconfiguración o redistribución. Conduce a teorizar las prácticas sociales cotidianas que constituyen las relaciones de género y el cambio ambiental como una espiral en la que ambos se (re)definen constantemente. En lugar de teorizar las subjetividades o relaciones de género como preexistentes o separadas del entorno, esta teorización postula que los cambios en el medio ambiente —en nuestro caso, los cambios en el uso, acceso y control de las aguas subterráneas—, siempre ocurren y se definen a través de las subjetividades y relaciones de género cambiantes: género y medio ambiente se mueven juntos.

Una segunda línea de trabajo feminista en la que nos basamos para nuestro análisis supone un llamado a tomar en serio la creatividad, las experiencias, las acciones y las autopercepciones propias de hombres y mujeres en sus relaciones con los demás y con las transformaciones ambientales (o, más generalmente, capitalistas). Insatisfecho con los análisis que reducen estas experiencias a la falsa conciencia marxista o las interpretan como resultado del disciplinamiento y la normalización foucaultianos, este trabajo sugiere que tal vez no exista una estructura o totalidad más amplia que mantenga unida la realidad. Por lo tanto, en lugar de ayudar a descubrir o exponer esta estructura o totalidad más amplia —ya sea para fortalecerla o para refutarla y resistirla con mayor eficacia—, las académicas feministas de esta tradición utilizan métodos etnográficos para rastrear las múltiples formas en que se constituyen y se representan las realidades o los mundos (en las prácticas),

aceptando que puede haber choques, convergencias o solapamientos entre estos mundos, haciéndolos más o menos duraderos o móviles. Metodológicamente, este trabajo comienza por reconocer y aprender enfáticamente de las varias formas en que las personas navegan y entienden los múltiples campos de fuerza a los que pertenecen. En lugar de utilizar esto como material empírico para aportar pruebas o desechar teorías más amplias, estos académicos proponen movilizarlo para interferir, dilucidar o desestabilizarlas en busca de formas alternativas de articular y crear realidades (Domínguez Guzmán, próxima publicación). El estudio de Katherine Gibson, Lisa Law y Deirdre McKay (2001), aunque se enfoca de manera más general en los desarrollos económicos del capitalismo global, ofrecen, en este sentido, un ejemplo interesante. Se centra en las acciones y trayectorias de vida de las trabajadoras migrantes en Filipinas, que ilustran las múltiples experiencias de estas mujeres. Para dar sentido a estas experiencias, las autoras van más allá de los marcos de análisis neoliberales o marxistas existentes, que tienden a enmarcar a las trabajadoras migrantes como «héroes» del desarrollo nacional, la emancipación y la modernización, o como «víctimas» del crecimiento y la explotación capitalistas. Sus intentos de hacer más justicia a las propias historias de los trabajadores migrantes revelan las paradojas y ambigüedades en sus experiencias. Las trabajadoras migrantes enfrentan dificultades y explotación, pero también se esfuerzan conscientemente por comprar activos y capacidades particulares que les permitan avanzar socialmente. Este cuidadoso relato etnográfico de las experiencias de expansión económica capitalista ilustra cómo las subjetividades y las relaciones de género se redefinen a través de nuevas posibilidades económicas, y las trabajadoras asumen nuevas aspiraciones y roles al identificar las posibilidades económicas y culturales para apoyar a sus comunidades de origen y realizar sus propios sueños en su comunidad de acogida.

De manera similar, el trabajo de Priti Ramamurthy intenta captar las experiencias y las subjetividades ambiguas de las trabajadoras rurales asalariadas (2003) y de los minifundistas (2011) en el sur de la India, dentro del crecimiento capitalista. En su estudio moviliza el concepto de perplejidad para marcar la tensión entre campos de fuerza superpuestos, opuestos y asimétricos, expresando el desconcierto de las personas al experimentar las alegrías y los sufrimientos de la vida cotidiana global, a menudo, simultáneamente (2003, p. 525). Sostiene que su perplejidad capta sus experiencias de las contradicciones del capitalismo a través de una estructura de sentimientos, combinando luchas en curso contra las normas socioculturales y las estructuras socioeconómicas existentes (2011, p. 1054), con los placeres

en los beneficios y lujos que conllevan las nuevas oportunidades de trabajo asalariado o de mayor poder adquisitivo. Inspirándonos en estos cuerpos de pensamientos, situamos las vagas experiencias y aspiraciones de los hombres y mujeres que experimentan la intensificación de las aguas subterráneas en el centro de nuestro intento de hacer una contribución feminista para reflexionar sobre la justicia hídrica.

En conjunto, una clara implicación de estas teorizaciones, para considerar la justicia hídrica feminista, es que se vuelve más difícil identificar a los ganadores y perdedores del cambio ambiental y capitalista. Las cuestiones de (in)justicia, examinadas de cerca, suelen perder la nitidez que pueden tener cuando se observan desde la cómoda distancia teleológica de los marcos de análisis más estructurales. Mientras se encuentren dentro de estructuras de poder más grandes, la insistencia analítica y metodológica en tomar en serio los sentimientos y experiencias, a veces contradictorios o incluso desconcertantes, dirige útilmente la atención a cómo ellas mismas maniobran, se adaptan o navegan sutilmente en situaciones de injusticia, transformándose y reposicionándose en el proceso. Si bien esas transformaciones cotidianas pueden no sumar inmediatamente para impulsar movimientos de cambio más importantes, sí pueden servir de inspiración pragmática y más modesta para encontrar formas alternativas —más amigables, cuidadosas, agradables y compasivas, o incluso más justas— para involucrarse e intervenir en el agua.

18.3. Intensificación de la extracción de las aguas subterráneas en la llanura agrícola de Saïss

A lo largo del último siglo, la extracción de aguas subterráneas en la llanura agrícola de Saïss se ha ido intensificando gradualmente. En particular, desde la década de 1980, los agricultores han accedido y utilizado cada vez más el agua a través de manantiales y pozos tubulares profundos, impulsados, en parte, por las políticas liberales que provocaron cambios en las relaciones de tenencia, facilitaron el acceso a nuevas tecnologías de riego (como los pozos tubulares profundos y el riego por goteo), e integraron la economía rural de Saïss en los mercados nacionales y globalizados. La extracción de aguas subterráneas se intensificó durante las últimas dos décadas, en parte, como resultado de políticas gubernamentales proactivas para reestructurar el sector agrícola. Especialmente, en 2006, el Gobierno decidió privatizar las tierras de 93 cooperativas estatales (creadas a principios de la década de 1970 como

parte de un programa nacional de reforma agraria). Estas reformas habían redistribuido las tierras que habían sido propiedad de colonos extranjeros durante el protectorado francés (1912-1956). Algunas familias campesinas recibieron una parcela individual con derechos de uso de la tierra, y estaban organizadas en cooperativas estatales, mientras que otras se convirtieron en trabajadores que laboraban en cooperativas estatales inspiradas en el koljoses.² Las reformas agrarias de la década de 1970 tenían como objetivo crear una clase de campesinos que contribuyeran al desarrollo agropecuario. Estas parcelas no podían venderse hasta 2006, cuando los antiguos miembros pudiesen adquirir un título de propiedad formal del Estado para convertirse en propietarios.³ Posteriormente, muchas familias se vieron obligadas a vender sus tierras, ya que estaban endeudadas o tenían problemas de herencia, lo que atrajo a inversores urbanos y nuevos «empresarios» en la región. Hoy en día, las tierras alcanzan precios cada vez más altos (45 000 a 55 000 euros por hectárea) con intermediarios que ayudan activamente a conectar compradores y vendedores dispuestos. Del mismo modo, los acuerdos de asociación público-privada recientemente establecidos (2004) para las tierras, que antes eran propiedad del Estado, favorecen principalmente a aquellos inversores que pueden establecer proyectos agrícolas «productivos», «modernos».

Las nuevas posibilidades de obtener tierras se combinan con la disponibilidad de agua y mano de obra (femenina) a precios relativamente bajos, para atraer a muchos inversionistas y «empresarios» urbanos a la región. Como pueden pagar mucho más, dificultan cada vez más el acceso al agua y la tierra a los nacidos y criados en la región. Los proyectos agrícolas de los recién llegados tienden a ser muy intensivos en agua. Tan pronto como compran el terreno, lo cercan, cavan nuevos pozos, instalan el riego por goteo y, generalmente, siembran cultivos de alto valor, como uvas o árboles frutales. A diferencia de las familias campesinas residentes, que solo riegan entre el 30 y el 40 % de sus parcelas, los nuevos inversionistas suelen regar hasta el 80 o el 90 % de sus tierras recién compradas. En suma, estas transformaciones

-
2. Solo se crearon tres de estas cooperativas estatales a nivel nacional, y en la década de los noventa se redistribuyeron estas tierras: los miembros recibieron una parcela individual con derechos de uso de la tierra.
 3. Con la condición de que los antiguos cooperativistas estatales hayan pagado sus deudas, ahora pueden ser propietarios de las tierras en las que trabajan, a cambio de un canon de unos 70 000 dirhams (unos 6250 euros), en función del tamaño del terreno y la calidad del suelo. Los antiguos cooperativistas pueden, así, convertirse en propietarios privados, por lo que la tierra pasa a ser propiedad privada.

han tenido consecuencias drásticas para las capas freáticas, que en las últimas tres décadas han descendido 10 metros (Kuper *et al.*, 2016). Esto fue aún más notable en el acuífero confinado, donde el nivel freático se redujo hasta 2,6 metros por año (ibíd.)

Los nuevos proyectos agrícolas no solo requieren agua, sino que también dependen en gran medida de mano de obra femenina relativamente barata, con mujeres que suelen trabajar sin contratos y en condiciones laborales deficientes. Se les contrata por sus manos ágiles y otras habilidades supuestamente femeninas que las hacen particularmente adecuadas para las tareas que deben realizar. Esta es una forma en la que, como mostramos con más detalle a continuación, la intensificación del uso de las aguas subterráneas se basa en el cambio de la organización del trabajo y el espacio en función del género.

18.4. La relación íntima entre las normas y prácticas de género y la dinámica de las aguas subterráneas

La intensificación del uso de las aguas subterráneas, como se ha descrito anteriormente, no solo afecta las formas de ser de los géneros predominantes, sino que también está determinada por las prácticas y normas de género. Las nuevas políticas agrarias, que pretenden promover un nuevo tipo de revolución verde, se basan en gran medida en una determinada organización y distinción de género entre la agricultura y las familias. El Gobierno marroquí identifica dos protagonistas principales de la modernización del sector agrícola: los nuevos «empresarios» agrícolas y los campesinos dispuestos y capaces de modernizarse. Ambos son claramente imaginados como hombres, mientras que su desempeño ideal supone una distinción particular de género entre las granjas y las familias. Si bien la dinámica de las aguas subterráneas influye en la realidad de las granjas, por ejemplo, a través de programas de subsidios específicos, nuestro análisis de las experiencias y prácticas agrícolas de los actores rurales contemporáneos muestra que la dinámica de las aguas subterráneas ofrece un abanico mucho más amplio de nuevas oportunidades para interpretar las identidades agrícolas y construir relaciones sociales que las imaginadas o previstas por los marcos de políticas. Se forjan nuevas posibilidades de ser y de relacionarse, mientras que las antiguas se cierran. Esto sucede a lo largo de ejes de intersección de género, clase y generación.

18.4.1. *Una nueva revolución verde con base en un modelo agrícola particular e identidades agrícolas*

Estos nuevos proyectos agrícolas resumen la ambición del Gobierno marroquí, articulada en su Plan de Marruecos Verde 2008 (PMV o Plan Marruecos Verde): modernizar el sector agrícola convirtiéndolo en una parte rentable de la economía nacional. Dado que el plan se basa en una forma particular de agricultura empresarial intensiva en capital y recursos, no debería sorprender que favorezca a las empresas agrícolas e inversores privados más grandes y más favorecidos, en detrimento de las granjas campesinas (para un análisis crítico véase, por ejemplo, Akesbi, 2011; Kadiri y El Farah, 2013). Los inversores privados son, por lo tanto, los principales beneficiarios del sistema de subsidios PMV. En cambio, la agricultura campesina/familiar —que en Marruecos se conoce como «el segundo pilar de la agricultura»—, recibe mucho menos apoyo estatal. El poco apoyo que recibe corresponde más a la solidaridad que a la productividad: está destinado a ayudar a sobrevivir a los pequeños y medianos agricultores de las regiones marginales.

La mayoría de los funcionarios del Gobierno con los que conversamos se alinean con las ideas e ideales del PMV: se refieren con orgullo a las transformaciones agrarias que se desarrollan como modernidad y progreso. Para muchos de ellos, el PMV ofrece el apoyo institucional y tecnológico muy necesario para acelerar el desarrollo de Marruecos. Está claro que los principales protagonistas de esta visión de la modernidad son los nuevos «empresarios» agrícolas que compran e invierten en tierras en la región. Los funcionarios gubernamentales se refieren a estos nuevos «empresarios» como individuos «que contribuyen al desarrollo real y que aportan inversiones al sector agrícola». Sin embargo, los agricultores existentes también pueden desempeñar un papel importante en la modernización del sector agrícola, siempre que adopten nuevas tecnologías y aumenten su productividad. Estos dos protagonistas principales de las transformaciones actuales —los empresarios agrícolas y los agricultores modernizadores—, están claramente encasillados (aunque en gran medida de manera implícita) como hombres. Llevamos a cabo una entrevista con un funcionario del Ministerio de Agricultura del Gobierno en la que preguntamos si también había mujeres agricultoras o nuevas empresarias. Su respuesta fue contundente: «Sí, conozco una, pero ella es más hombre que un hombre. Tiene aproximadamente 2000 hectáreas y todo está equipado con riego por goteo». La promoción de los desarrollos agrarios actuales se basa en ideas diferenciadas de género sobre la forma preferida de organizar la agricultura: se espera que el sector agrícola

se modernice, en gran medida, a través del trabajo e iniciativa de algunos hombres audaces, que son representados como líderes de empresas agrícolas modernas, empresas separadas y distintas de las familias y hogares. Esta representación destaca el trabajo y los logros de algunos —los agricultores varones que supuestamente dirigen la empresa agrícola—, al tiempo que hace invisible el trabajo, el esfuerzo y la lucha de todos los demás, incluidas las mujeres. También se tiene en cuenta que, al enfocarse en los beneficios comerciales, deja fuera de la ecuación gran parte de los costos sociales y ambientales de la agricultura y, particularmente, del agua.

18.4.2. *Nuevas posibilidades para el acceso, uso y control de las aguas subterráneas y la realización de nuevas masculinidades*

Los nuevos modos de acceso y uso de las aguas subterráneas son clave para realizar los nuevos proyectos agrícolas «modernos» y convertirse en nuevos «empresarios» agrícolas. Como se mencionó anteriormente, estos nuevos proyectos agrícolas producen cultivos de alto valor, están completamente equipados con riego por goteo y dependen de varios pozos tubulares profundos para su acceso al agua. Sus propietarios, generalmente, no viven en las granjas, ni se dedican al trabajo agrícola. Solo vienen de vez en cuando, conduciendo hacia y a través de la zona en lujosos automóviles de cuatro ruedas y vestidos con trajes claramente urbanos. Visitan ocasionalmente solo para inspeccionar sus proyectos o para pasar un fin de semana de ocio en el campo. Hassan (46 años) es un ejemplo de este nuevo empresario agrícola. Es un arquitecto que vive en la ciudad de Fez. Hace dos años y medio (en 2014), compró un terreno porque, según él, «el sector agrícola ofrecía interesantes oportunidades de negocios y me gusta pasar mis fines de semana aquí». Plantó una hectárea de melocotones, una hectárea de nectarinas, Una hectárea de manzanas y cuatro hectáreas de ciruelas. En su terreno recién adquirido, también construyó una casa de dos pisos con una terraza, con vistas a una piscina.

Si bien estos proyectos agrícolas son un pasatiempo o una inversión para personas como Hassan, para las personas originarias de la región, la agricultura es la columna vertebral de su sustento. Varias familias residenciales comenzaron sus propias granjas después de haberse beneficiado de las reformas agrarias de principios de los años setenta. Ellos, o sus padres, se convirtieron en miembros de las cooperativas estatales de inspiración socialista como jornaleros, y comenzaron a trabajar colectivamente en la tierra. A principios de la década de 1990, estas grandes granjas se dividieron en fincas más pequeñas

de cooperativas estatales, cuyos miembros recibían una parcela individual con derechos de uso de la tierra. A partir de ese momento, las familias comenzaron a trabajar en su propia parcela y se hicieron responsables de sus propias granjas. Algunas, sobre todo las de mayor poder adquisitivo, comenzaron a cavar pozos y a diversificar su producción sembrando cultivos de regadío como cebollas, pimientos, zanahorias y papas. Estas eran las personas que estaban relativamente mejor posicionadas para beneficiarse de la privatización de la tierra después de 2006. Hubo muchas otras que no pudieron mantener sus parcelas. En particular, aquellas familias que ya estaban bastante endeudadas se vieron obligadas a vender sus tierras. Algunas decidieron mudarse a la ciudad, por lo general, usando el dinero obtenido por la venta de la tierra para pagar sus préstamos. Otras se quedaron viviendo en el campo y se convirtieron en trabajadores de la parcela que antes poseían. Las familias que obtuvieron sus títulos de propiedad privados, mayormente, continúan cultivando como antes, regando entre el 30 y el 40 % de su parcela. Algunas han instalado riego por goteo y tienen la aspiración, algún día, de cavar un segundo pozo tubular.

Para los jóvenes de estas familias campesinas, los proyectos agrícolas de los recién llegados son una fuente de inspiración. Los nuevos empresarios agrícolas son modelos interesantes para ellos, ya que encarnan nuevas y más modernas formas de hacer la agricultura y ser agricultor. Los jóvenes varones pueden referirse a estos recién llegados cuando manifiestan los sueños de comenzar una granja de árboles frutales, alquilar tierras adicionales para realizar su propio proyecto agrícola o dedicarse a la biocultura. Son plenamente conscientes de lo importante que es el acceso al agua subterránea para hacer realidad estas aspiraciones. Los jóvenes agricultores, por ejemplo, afirman: «el acceso a las aguas subterráneas abre nuevos horizontes»; «ahora podemos dedicarnos a la agricultura de verdad»; «ahora podemos instalar un sistema de goteo y plantar árboles frutales». A primera vista, esta visión de agricultura, basada en el uso intensivo del agua, contrasta con la visión de agricultura de las generaciones anteriores. Los agricultores de mayor edad creen en patrones de cultivos mixtos, en los que el agua se utiliza con cuidado y teniendo en cuenta el futuro a largo plazo. Algunos ancianos incluso rechazan por completo la perforación de pozos más profundos, así como los árboles frutales y las uvas. Y no es porque no puedan costearlo, sino porque desean continuar con sus prácticas agrícolas existentes; es parte de lo que son y de lo que les funciona (véase, por ejemplo, Bossenbroek *et al.*, 2015). Para los agricultores más jóvenes, el acceso (potencial) a las aguas subterráneas abre nuevos y atractivos horizontes agrícolas, que alimentan los sueños

de sembrar cultivos más lucrativos, y de utilizar nuevas tecnologías, como el riego por goteo. Sin embargo, la diferencia entre las generaciones puede ser menos clara de lo que parece a primera vista. Muchos hombres jóvenes que aspiran a modernizarse, también desean respetar las prácticas y valores agrícolas de sus padres (Bossenbroek y Kadiri, 2016). Desean hacer cambios, pero no en detrimento de sus valores clave de compartir y cuidar de los demás y de su entorno. Cuando imitan la vestimenta, el comportamiento o las tecnologías avanzadas de los nuevos agricultores empresariales para parecer modernos, también siguen expresando una fuerte adhesión a su territorio y familia. La agricultura es parte de lo que son y es su sustento de vida. Se ven a sí mismos como fellah (agricultores) y rajal âamal (empresarios) al mismo tiempo (véase Bossenbroek *et al.*, 2015).

Las nuevas formas de acceso y uso de las aguas subterráneas desempeñan un papel esencial en la interpretación de nuevas identidades agrícolas masculinas. El acceso al agua subterránea les da a los hombres jóvenes la oportunidad de trabajar con el riego por goteo, que esperan aprovechar activamente para reinventar versiones más modernas de ellos mismos. En la opinión de estos jóvenes, el riego por goteo hace que el trabajo de regar sea más limpio, más técnico y menos agotador, como lo ilustra la siguiente cita de Mohammed (23 años): «Antes, cuando mi padre regaba con la sequía [pequeños canales de tierra a través de los cuales se lleva el agua a los cultivos en los campos], el riego le tomaba mucho tiempo, a veces de cuatro a cinco horas. Su ropa estaba embarrada y sucia. Hoy, solo tengo que abrir las válvulas y, mientras tanto, puedo hacer otra cosa. Puedo llamar a mis clientes, por ejemplo, o supervisar a los trabajadores que laboran en el campo». Mohammed considera que el riego por goteo no es solo como una tecnología que facilita el riego, sino también como una forma en que puede distinguirse positivamente de la generación anterior de campesinos. Khalid (26 años) también estima que el riego por goteo ofrece nuevas posibilidades para sembrar otros cultivos, al tiempo que crea una nueva identidad de agricultor. El riego por goteo es «una nueva forma de cultivar», explica: «con el riego por goteo puedo incorporar el fertilizante en el agua de riego. Anteriormente, esto se hacía manualmente. El riego por goteo también ofrece la posibilidad de plantar otros cultivos». Cuando le preguntamos si había otras ventajas del riego por goteo, él responde: «Sí, ya no me ensucio y puedo comenzar a regar desde mi casa sin ir al campo, mientras me dedico a otras actividades». Un día pasamos por su terreno, cuando acababa de abrir las válvulas del sistema de riego por goteo. Se dirigía a su casa, donde estaba trabajando en su futuro proyecto agrícola: una pequeña granja de árboles.

Al igual que otros jóvenes agricultores masculinos que entrevistamos, Khalid estaba bien afeitado y lucía orgulloso un peinado a la moda que combinaba con su chaqueta deportiva y botas, complementados con un anillo y una cadena de plata. Este traje no es muy diferente del de los jóvenes de la ciudad; caracterizando a Khalid como moderno y a la moda, lo que también lo distingue de la generación más veterana de agricultores masculinos.

Las nuevas posibilidades de cultivo con aguas subterráneas brindan nuevas y emocionantes oportunidades para convertirse en un hombre rural moderno. «La granja» juega un papel importante en el desempeño de estas nuevas identidades profesionales masculinas. Al ser un espacio recientemente habitado y distinto para la realización de actividades agrícolas, permite desempeñar determinadas identidades de género (Pratt, 1998). En comparación con la antigua granja campesina, la nueva se está estableciendo cada vez más como un espacio masculino, con la agricultura redefinida como una actividad masculina. Como explicamos con más detalle en la siguiente sección, esta redefinición de la organización del trabajo y el espacio por género se produce al separar estrictamente el dominio femenino del hogar privado y el dominio masculino del trabajo público.

18.4.3. Cambio en el significado del espacio según el género, nuevas prácticas laborales y la realización de nuevas feminidades

Paralelamente, y en parte, debido a la forma en que las dinámicas actuales de las aguas subterráneas redefinen las granjas y las actividades agrícolas, en términos más estrictamente masculinos, las definiciones del trabajo doméstico y «femenino» también están cambiando. Durante la época de la cooperativa estatal, las mujeres solían dedicarse a la agricultura de manera casi casual y cotidiana, considerando las actividades agrícolas como una extensión más o menos lógica de sus tareas domésticas. Hoy en día, la esfera doméstica o privada parece estar cada vez más definida y separada espacialmente, con empresas agrícolas que simbolizan el dominio público y productivo, contrastando cada vez más claramente con el espacio protegido y limitado del hogar familiar. Esto obliga a las mujeres a adoptar un tradicionalismo hogareño recién inventado, incluso cuando se justifica por normas supuestamente tradicionales de virtud y castidad femeninas. Utilizamos esta sección para ilustrar con mayor detalle cómo diferentes mujeres rurales asumen y navegan activamente por este dominio doméstico «privado» recién delimitado para recrear su feminidad, entre otras, al asumir nuevas identidades femeninas «burguesas». Mientras que muchas de las mujeres de la generación

de mayor edad se enorgullecen de participar en aquellas actividades agrícolas que se pueden realizar dentro del espacio seguro del hogar, como las actividades domésticas, muchas mujeres jóvenes prefieren abandonar por completo el trabajo agrícola. En su lugar, prefieren participar en lo que perciben como un trabajo «limpio», como las actividades artesanales. También hay un gran grupo de mujeres, que pertenecen a hogares con poca o ninguna tierra, para quienes es mucho más difícil realizar formas limpias y modernas de feminidad rural. Al tener que luchar por llegar a fin de mes, se ven obligadas a aceptar trabajos de poco prestigio y mal pagados. Para ellas, es casi imposible encontrar reconocimiento público u orgullo personal por lo que hacen. Por lo tanto, dudan en hablar de ello y, literalmente, tratan de evitar que otros las vean hacerlo, por lo que cubren sus rostros con velos que solo dejan ver sus ojos.

El trabajo de las mujeres solía estar integrado en una organización familiar agrícola colectiva, en la que lo «privado» y «público» estaban profundamente entrelazados (véase, por ejemplo, Bossenbroek y Zwarteven, 2015). Las esposas de los agricultores y sus hijas recuerdan cómo cuando sembraban cultivos de secano, trabajaban en el campo junto a sus esposos, padres y otros miembros de la familia masculinos y femeninos. Se encargaban de la siembra, el deshierbe, de cultivar y ayudar con la cosecha, actividades que combinaban de manera habitual con las tareas domésticas, como cocinar, limpiar y educar a los niños. Si bien había cierta división de género en el trabajo, todos colaboraban y eran responsables de garantizar la prosperidad y el bienestar de la familia y la granja. La identidad de las mujeres se coformaba, promulgaba y reafirmaba significativamente a través de sus contribuciones activas en el trabajo agrícola. A través de su trabajo doméstico cotidiano, así como en su apoyo en el trabajo colectivo en la tierra, las agricultoras reafirmaban continuamente su compromiso con su matrimonio, al tiempo que afirmaban su valor productivo al ayudar a asegurar la reproducción de la granja familiar (Bossenbroek y Zwarteven, 2015). Sus identidades como esposa, madre y granjero estaban, por tanto, estrechamente relacionadas. Del mismo modo, para las jóvenes solteras, el trabajo en la tierra se consideraba a menudo como «simplemente parte de nuestras responsabilidades».

Con la intensificación de la agricultura y el riego, y con los hombres ocupando activamente una esfera pública emergente para desempeñar su masculinidad y profesionalismo, la participación de las mujeres en el trabajo agrícola está cambiando gradualmente. Ilham (32 años) explica, por ejemplo, que cuando su familia todavía se dedicaba a los cultivos de secano: «Todos ayudaban durante el período de cosecha y las mujeres se encargaban de la

cosecha y el deshierbe. Hoy tenemos peones y yo apenas ayudo en el campo, y la mayor preocupación de mi madre son los establos». En una línea similar, Aziza (42 años) describe cómo ella solía caminar «muy lejos» para trabajar en el campo. Hoy, sin embargo, se siente aliviada de esas tareas, ya que ahora se ocupa, principalmente, de lo que se considera un deber estrictamente doméstico: «Mi esposo se encarga del riego. Para la cosecha o para el deshierbe, contrata trabajadores, generalmente mujeres». Las experiencias de Ilham y Aziza son típicas de mujeres pertenecientes a familias propietarias de tierras, que han obtenido sus títulos de propiedad privada durante el proceso de privatización. Estas mujeres aprecian el hecho de que ya no tengan que trabajar en el campo como algo positivo. Es una fuente de orgullo para ellas, algo que refleja su nueva posición social; de ser jornaleras, ahora se han convertido en copropietarias de una parcela de regadío de siete a trece hectáreas, con esposos que pueden permitirse contratar obreros para hacer el trabajo.

Al dedicarse activamente a actividades domésticas más estrechamente definidas, no solo hacer gala de su nueva posición social, sino que también reinventan lo que significa ser una buena mujer (rural), definiéndola al enfatizar lo que solía ser las típicas virtudes burguesas urbanas de la feminidad: dirigir sin problemas el ámbito «privado» de la familia, mientras que permanece relativamente invisible y sin ser vista por el público. Aunque su presencia física en la granja haya disminuido, enfatizan continuamente la importancia de sus actividades domésticas para la producción de la granja. Aziza (43 años), por ejemplo, explica: «Estoy a cargo de cocinar para los trabajadores y para mi familia, criar a los niños, lavar la ropa. ¡Por supuesto que es trabajo, es el motor de la granja!». De manera similar, Halima (48 años) se enorgullece de contar que es totalmente responsable de todas las actividades de crianza, que consiste en alimentar y ordeñar a las vacas y limpiar el establo. Todo esto, según ella, es «una actividad clave de la granja». Con un brillo en sus ojos nos cuenta cómo ayudó a una vaca a dar a luz: «Fue a las cuatro de la madrugada que la empezaron las contracciones. Alrededor de las seis de la mañana la ayudé. Fue muy difícil y hay que tener cuidado». Con orgullo, agrega: «Lo hice sola». Aspira a formar una cooperativa lechera, junto a su esposo. En sus énfasis en las continuas dependencias y vínculos entre la granja y la familia, y entre su propio trabajo y el de sus esposos, las historias y experiencias de Halima y Aziza ponen en tela de juicio los relatos masculinistas de la agricultura —en los que las granjas son comparadas con empresas en continua innovación—, que dominan los documentos de política, así como gran parte de la investigación. Su orgullo profesional no reside en

identificarse con lo que cada vez más se considera el dominio masculino de la granja, con el dominio de la tecnología y la capacidad de establecer redes como características definitorias. Por el contrario, enfatizan su arduo trabajo y expresan la importancia de este trabajo para la prosperidad de la granja y la familia. Esto es similar a lo que Haugen (1998, p. 143) observó al estudiar el cambio de las feminidades rurales en el norte de Europa.

Muchas de las que pertenecen a la generación más joven, aunque a menudo se muestran llenas de admiración y respeto por el duro trabajo de sus madres, parecen menos dispuestas a representarse a sí mismas como parte de la granja. En cambio, manifiestan un claro deseo de distanciar su futuro papel femenino del trabajo físico en la granja. Se refieren a su madre como «fuerte», «trabajadora» y «cuidadosa», pero también señalan que el trabajo de sus madres es muy agotador y exigente, además de «sucio». Por ello, muchas optan por ampliar y redefinir el trabajo doméstico, como una vía para desempeñar nuevas identidades femeninas profesionales rurales. De este modo, Saïda (28 años) comenzó un negocio de elaboración de dulces que vende en la cafetería de su hermano mayor en la ciudad. Las empresas domésticas de propiedad de mujeres son un fenómeno conocido en la ciudad, pero hasta ahora siguen siendo una rareza en el campo de Saïss. Saïda explica que fue idea suya; tuvo que convencer a su hermano para que la apoyara, argumentando que podían ahorrar dinero para poder comprar un automóvil juntos. Aunque ella tenía un permiso de conducir, admite que «él probablemente lo usaría más a menudo, pero al menos sirvió para convencerlo». Hind también (23 años) tiene ganas de aprender cosas nuevas y emprender actividades que puedan generar algún ingreso: «Me encanta cocinar y aprender a cocinar nuevos platos. También me gustaría aprender a usar una máquina de coser; actualmente, estoy tomando clases en la ciudad». Cuando le preguntamos qué tipo de ropa y modelos pensaba coser, ella respondió: «Ropa moderna, como pantalones y djellabas modernos». Otras mujeres jóvenes que entrevistamos también aspiraban a coser, bordar, o tejer alfombras. Para ellas, tales actividades se ajustan más estrechamente a lo que consideran un trabajo apropiadamente femenino.

Aunque aparentemente tradicionales, las jóvenes también expresan formas sutiles de rebelión cuando se dedican a las virtuosas artesanías femeninas. Cuando tejen alfombras, por ejemplo, las mujeres jóvenes no necesariamente reproducen los mismos motivos o patrones de la generación anterior. La última creación de Fátima (28 años) consistía en vastos rectángulos de color rosa brillante, amarillo vivo y azul; todo en contraste con las alfombras de color rojo oscuro, blanco y azul oscuro que decoran la mayoría de las

casas. Para ella, los motivos representaban «mis pensamientos» y «sueños»; y la alfombra reflejaba su creatividad y emociones. Los diferentes motivos y colores también pueden reflejar un diálogo entre generaciones: al reproducir patrones particulares enseñados por sus madres o abuelas, las mujeres jóvenes se identifican con sus raíces. Por otro lado, innovar o incluir otros patrones y colores es una forma de autoexpresión y de renegociar la propia feminidad (cf. Merini, 2008). Algunas jóvenes quieren vender sus alfombras a través de una cooperativa aún por formar, lo que indica su sentido de la aventura y su espíritu empresarial. Aunque tales cooperativas existen en otras regiones de Marruecos, en Saïss son poco frecuentes.

Todo esto da una idea de que las mujeres, particularmente aquellas que pertenecen a familias terratenientes, intentan conscientemente dar una interpretación positiva de lo que significa ser una mujer rural moderna. Las actividades de la generación más joven parecen reforzar aún más una división emergente entre el ámbito privado doméstico femenino y el ámbito público laboral masculino, reafirmando, también, una distinción de género entre los distintos tipos de trabajo. Su deseo de participar en las destrezas y manualidades «limpias» basadas en el hogar expresa su deseo de distanciarse del trabajo físico más sucio, al aire libre. Reinventan lo que significa ser una mujer virtuosa, y también establecen estándares que son difíciles de alcanzar para quienes no pueden darse el lujo de abstenerse de un trabajo físico público «sucio». Es aquí donde la clase, el género y la generación se cruzan para crear nuevas jerarquías y exclusiones: los ideales emergentes de la condición de mujer son inalcanzables para un grupo creciente de trabajadoras agrícolas asalariadas, muchas de las cuales pertenecen a familias sin tierras. Es revelador que las mujeres de familias terratenientes suelen hablar despectivamente de estas mujeres, particularmente de aquellas que encuentran su trabajo a través de mouquéfs,⁴ refiriéndose a ellas como mujeres ilícitas. Malika (42 años), cuya familia del esposo tiene ocho hectáreas de tierra, dice: «Estas mujeres trabajan duro y no es gratificante. Coser o tejer es mucho mejor. Está limpio, no tienes que trabajar bajo el sol abrasador. Estas mujeres, incluso, tienen que ocultar sus rostros, ya que no quieren ser reconocidas».

De hecho, la mayoría de las mujeres que trabajan por un salario usan sus bufandas y solo revelan sus ojos. Esto les ha ganado el apodo de «ninjas». Este conjunto que abarca todo marca su situación paradójica: aunque los proyectos agrícolas recién establecidos dependen, en gran medida, de su fuerza laboral relativamente barata, sus contribuciones tienden a pasar desaperci-

4. Lugares donde se reúnen las trabajadoras del campo para encontrar un trabajo para el día, y suelen estar situados en la periferia de los distintos pequeños centros agrícolas del Saïss.

bidas e incluso quieren ser invisibles. Aunque han explicado que se visten de esa manera para protegerse del sol, el polvo y los pesticidas, cuando se les preguntó, muchas admitieron que también usan sus bufandas para permanecer invisibles y anónimas. Su trabajo e ingresos son un motivo de vergüenza y desconcierto, de lucha interior y frustración, más que algo de lo que pueden sentirse orgullosas profesionalmente. De hecho, muchas prefieren usar otras fuentes de identificación a la hora de presentarse (véase Bossenbroek *et al.*, próxima publicación). Las trabajadoras asalariadas se quejan constantemente de las malas condiciones de trabajo (bajos salarios, sin pagos, sin contrato de trabajo, sin seguro, largas jornadas laborales, etc.) y de los acosos habituales. Sin embargo, incluso para estas mujeres, las nuevas oportunidades de trabajo pueden ofrecer nuevas posibilidades de ser y convertirse, como ilustra el siguiente ejemplo de Donja (27 años). Para ella, el trabajo agrícola ofrecía una oportunidad muy esperada para obtener un ingreso independiente, a la vez que le permitía «conocer a otras mujeres» mientras iba a trabajar e intercambiar experiencias e ideas con ellas. Especialmente para las trabajadoras más jóvenes, el trabajo asalariado agrícola suele ofrecer una de las pocas oportunidades para abandonar los espacios confinados de sus hogares. Por lo tanto, las experiencias de las trabajadoras asalariadas combinan sentimientos de felicidad y satisfacción, junto con sentimientos de angustia y confusión.

18.5. Conclusión

En este capítulo hemos ilustrado cómo el cambio de las prácticas del uso de las aguas subterráneas, y los cambios más grandes que provoca, y de los que forman parte, se producen y van acompañados por la renegociación de las identidades de género, de las relaciones sociales y de los espacios. La dinámica de las aguas subterráneas modifica la organización laboral de las granjas por género, así como los significados del trabajo y el espacio según el género. Estos cambios abren nuevas posibilidades de vida y de ser, pero también cierran otras.

El Gobierno marroquí promueve activamente nuevos futuros e identidades agrícolas que hacen un uso intensivo del agua, favoreciendo claramente a determinados actores y formas muy específicas de agricultura. Los nuevos «empresarios» agrícolas y los campesinos que tienen la voluntad y la capacidad de modernizarse, ambos claramente considerados como hombres, se benefician, principalmente, de los diversos subsidios del Gobierno. Sin embargo, la representación de los procesos contemporáneos de cambio

agrario en términos de la política marroquí (también el lenguaje preferido por muchos investigadores que están a favor de la modernización) reproduce la idea de que el cambio se produce, principalmente, a través del trabajo y los logros de los agricultores y empresarios varones que supervisan la empresa agrícola. Invisibiliza el trabajo, el empeño y el esfuerzo de todos los demás, incluidas las mujeres. Además, se considera que, al centrarse en los beneficios comerciales, deja fuera de la ecuación gran parte de los costos sociales y ambientales de la agricultura, y en particular del agua. Hemos reconstruido la historia de la intensificación contemporánea de las aguas subterráneas en Marruecos, desde un punto de vista feminista, sobre la base de un estudio etnográfico de los compromisos y las intervenciones de las personas en las aguas subterráneas.

Nuestro análisis muestra que solo unos pocos jóvenes privilegiados quieren y pueden perseguir esas identidades agrícolas modernas, imitando los estereotipos empresariales, aprovechando activamente las nuevas oportunidades tecnológicas para inventar nuevas formas de combinar la virilidad con la ruralidad. Las granjas emergentes de los nuevos inversionistas también modifican la organización y los significados existentes del trabajo agrícola, desde el punto de vista del género, ya que dependen, en gran medida, de la mano de obra asalariada (barata) para las actividades intensivas de sembrar, desyerbar y cosechar, que en gran medida la realizan mujeres. La participación femenina en el trabajo asalariado ocasional para otros («foráneos») se genera y se desarrolla a través de una rearticulación de la división entre los espacios «privados» y «públicos». El efecto general es que la agricultura se convierte o se ve cada vez más como el dominio profesional exclusivo de los hombres, con «la granja» reinventada como un espacio exclusivo para desempeñar un nuevo tipo de masculinidad agrícola. Este espacio se distingue y se separa progresivamente de la esfera familiar privada del hogar, que en el proceso se reinventa como el lugar de las mujeres para representar un nuevo tipo de feminidad. Algunas mujeres, particularmente las de familias terratenientes y de la generación anterior, asumen orgullosamente una identidad femenina más «burguesa» al asumir y desempeñar roles supuestamente más domésticos. Las mujeres más jóvenes, en cambio, reinventan creativamente el ámbito doméstico para forjarse nuevas profesiones, quizás más apropiadamente femeninas. Al dedicarse a lo que ellas llaman trabajo «limpio», como habilidades artesanales o pequeños negocios, crean nuevas formas femeninas rurales más elegantes de ser y comportarse. Para las mujeres que pertenecen a familias sin tierra, que dependen del trabajo asalariado agrícola para poder subsistir, es difícil cumplir con estas nuevas definiciones normativas de

la feminidad. No se sienten orgullosas de lo que hacen, y muchas incluso intentan ocultar su participación en el trabajo asalariado de la opinión pública.

De acuerdo con Mies (1986), podríamos usar este análisis para demostrar que el progreso económico y la modernidad se pueden lograr mediante la explotación de la naturaleza (los recursos hídricos) y el trabajo de las mujeres. La conclusión de este análisis podría ser que las trabajadoras asalariadas son tanto víctimas de los nuevos procesos capitalistas de cambio agrario, como protagonistas de movimientos por una mayor justicia social y ambiental. Este es un análisis interesante, pero es difícil de traducir o explicar a los hombres y mujeres que analizamos y, por lo tanto, también de poca utilidad para identificar los puntos de entrada para el cambio. Es por eso que, en lugar de ello, tratamos de reconocer enfáticamente y aprender de las propias maneras que tienen las personas de navegar por los múltiples campos de fuerza de los que forman parte. Esto da lugar a un discurso en el que los ganadores y los perdedores son menos fáciles de identificar, en el que abundan las perplejidades y las experiencias paradójicas. Las categorías y las diferencias, incluidas las basadas en el género, se reconstruyen y se reinventan en la producción y el comercio, de forma, frecuentemente, eventual y no siempre clara o coherente.

Sin desconocer la existencia de estructuras de poder más grandes, y sin negar que algunos actores están relativamente mejor situados que otros, nuestro estudio muestra cómo todos los actores rurales navegan activamente por los espacios existentes o crean otros nuevos para alimentar, dar forma y satisfacer los deseos emergentes. Esto sucede, por ejemplo, a través de negociaciones sobre las prácticas laborales y el significado del trabajo, negociaciones que siempre están profundamente entrelazadas con las rearticulaciones de las diferencias de clase, género o generacionales. Parafraseando un antiguo artículo de Katz, la existencia simultánea de diversas y articuladas estructuras de dominación, explotación y opresión significa que existen múltiples posicionamientos conectados desde los cuales confrontar y potencialmente transformar diversas formas de dominación (1992). La documentación de estos diversos posicionamientos y espacios relacionados con la tierra puede allanar el camino para estrategias pragmáticas y quizás modestas de cuestionamiento de las injusticias desafiantes; estrategias que corren el riesgo de ser pasadas por alto por los análisis más estructurales.

Referencias bibliográficas

- AKESBI, N. (2011). Le Plan Maroc Vert: une analyse critique. En Association Marocaine de Sciences Économiques (Ed.), *Questions d'Economie Marocaine*. Rabat: Presses Universitaires du Maroc.
- BOSSENBROEK, L. y KADIRI, Z. (2016). Quête identitaire des jeunes et avenir du monde rural. *Economia*, 27, 46-50.
- BOSSENBROEK, L. y ZWARTEVEEN, M. (2015). «One doesn't sell one's parents»: Gendered experiences of land privatization in the Saïss, Morocco. En C. Archambault y A. Zoomers (Eds.), *Global Trends in Land Tenure Reform: Gender Impacts*. Londres y Nueva York: Routledge, 152-168.
- BOSSENBROEK, L., VAN DER PLOEG, J. D. y ZWARTEVEEN, M. (2015). Broken dreams? Youth experiences of agrarian change in Morocco's Saïss region. *Cahiers Agricultures*, 24(6), 342-348.
- BOSSENBROEK, L., ZWARTEVEEN, M. y ERRAHJ, M. (próxima publicación). Agrarian change and gendered wage-work in the Saïss, Morocco (to be submitted to *Gender Place & Culture*).
- BUTLER, J. (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. Londres y Nueva York: Routledge.
- DOMÍNGUEZ GUZMÁN, C. (2019). Grandes narrativas, pequeños agricultores: Explorando desbordes académicos en el caso de los excedentes de agua en el Valle de Motupe, Perú. *Estudios Atacameños*.
- GIBSON, K., LAW, L. y MCKAY, D. (2001). Beyond heroes and victims: Filipina contract migrants, economic activism and class transformations. *International Feminist Journal of Politics*, 3(3), 365-386.
- HAUGEN, M. (1998). The gendering of farming: The case of Norway. *The European Journal of Women's Studies*, 5, 133-153.
- INGOLD, T. (2000). *The Perception of the Environment: Essays in Livelihood, Dwelling and Skill*. Londres: Routledge.
- KADIRI, Z. y EL FARAH (2013). *L'agriculture et le rural au Maroc, entre inégalités territoriales et sociales*. Rabat: Blog Scientifique Farzyates/Inégalités du Centre Jacques Berques.
- KATZ, C. (1992). All the world is staged: Intellectuals and the projects of ethnography. *Environment and Planning D: Society and Space*, 10, 494-510.
- KUPER, M., FAYSSE, N., HAMMANI, A., HARTANI, T., HAMAMOUCHE, M. F. y AMEUR, F. (2016). Liberation or anarchy? The Janus nature of groundwater on North Africa's new irrigation frontier. En T. Jakeman, O. Barreteau, R. Hunt, J. D. Rinaudo y A. Ross (Eds.), *Integrated Groundwater Management*. The Hague: Springer, pp. 583-615.

MERINI, A. F. (2008). Rêve et transmission: de la tradition à la créativité. En F. Mernissi (Eds.), *A quoi rêvent les jeunes*. Rabat: Marsam, 49-53.

MIES, M. (1986). *Patriarchy and Accumulation on a World Scale*. Londres: Zed.

MIES, M. y SHIVA, V. (1993). *Ecofeminism*. Londres y Nueva York: Zed Books.

NAJI, M. (2009). Gender and materiality in-the-making. *Journal of Material Culture*, 14(1), 47-73.

PRATT, G. (1998). Grids of difference: Place and identity formation. En R. Fincher y J. M. Jacobs (Eds.), *Cities of Difference*. Nueva York: Guilford.

RAMAMURTHY, P. (2003). Material consumers, fabricating subjects: Perplexity, global connectivity discourses, and transnational feminist research. *Cultural Anthropology*, 18(4), 524-550.

RAMAMURTHY, P. (2011). Rearticulating caste: The global cottonseed commodity chain and the paradox of smallholder capitalism in south India. *Environment and Planning A*, 43(5), 1035-1056.

RESURRECCION, B. P. y ELMHIRST, R. (2008). *Gender and Natural Resource Management Livelihoods, Mobility and Interventions*. Londres y Sterling, VA: Earthscan.

CAPÍTULO 19

CONCLUSIONES: LUCHAS POR LA JUSTICIA EN UN MUNDO CAMBIANTE

TOM PERREAULT, RUTGERD BOELENS Y JEROEN VOS

19.1. Conceptualizando contextos de justicia

Este libro ha analizado la problemática multifacética de la justicia hídrica. Como lo han demostrado los capítulos precedentes, las luchas por el agua son tan profundas como diversas. No es de extrañar que los llamados a la justicia hídrica tomen una variedad de formas, desde las luchas por el acceso al agua potable y el saneamiento (Capítulos 5 y 12); a la dinámica del acaparamiento de agua y el comercio virtual del agua (Capítulos 3, 15); a la (re) configuración de los territorios hidrosociales (Capítulos 6, 8); a la construcción y despojo de represas (Capítulo 9); al saneamiento y contaminación del agua (Capítulos 11, 17); a los conocimientos impugnados sobre el agua (Capítulos 4, 10, 18); y a las visiones competitivas de conservación y gobernanza ambiental (Capítulos 7, 16). Como lo indica esta breve lista (y no exhaustiva), abundan las injusticias relacionadas con el agua y las luchas que las acompañan. Si bien los temas han girado principalmente en el análisis de las diversas formas que tales luchas pueden tomar, la investigación también se ha esforzado por avanzar en el pensamiento sobre la naturaleza misma de tales luchas y formular una visión positiva de la justicia hídrica (véase, en particular, los Capítulos 1, 2, 13, 14). En este capítulo final, volvemos a los temas con los que se inició este libro, al considerar la naturaleza de la justicia hídrica en el siglo XXI.

Nuestras conceptualizaciones sobre la justicia hídrica tienen sus raíces en una visión plural de la justicia social. No existe un único principio unitario de justicia hídrica, como tampoco existe una única experiencia unitaria

de injusticia hídrica. El campo de la justicia ambiental y su conexión con el dominio transdisciplinario de la ecología política (véase, por ejemplo, Forsyth, 2003; Neumann, 2005; Perreault *et al.*, 2015; Robbins, 2004; Schlosberg, 2004, 2007) proporcionan inspiración y una base conceptual para nuestra comprensión de la justicia hídrica. Una corriente importante tiene sus orígenes en las luchas ambientales de las comunidades de color en los Estados Unidos, a inicios de la década de 1980. Además, e independientemente de las luchas por la justicia hídrica en los Estados Unidos, en muchos otros lugares del mundo, a lo largo del siglo pasado, han ocurrido protestas ambientales debido a la contaminación del agua y la construcción de represas. Algunas de las protestas relacionadas con el agua, que se han conocido en todo el mundo, incluyen la protesta de Japón contra la mina de cobre Ashio en 1907 (Martínez- Alier, 2003); o, más recientemente, desde 1993 en adelante, las protestas de la India en rechazo a los planes de construcción de la presa Narmada (Dwivedi, 1999); las protestas contra la minería en Papúa Nueva Guinea, Perú y Ecuador, en la década de 1990 (Martínez-Alier, 2003); y las protestas contra la privatización de la empresa de agua potable en Cochabamba (1999 y 2000) (Assies, 2003).

En los EE. UU., con el abordaje de las desigualdades socioespaciales los riesgos asociados con los «males» ambientales (por ejemplo, incineradores de basura, áreas industriales, vertederos de residuos sólidos, plantas de tratamiento de aguas residuales) y el acceso a «bienes» ambientales (por ejemplo, aire y agua limpios, espacios verdes, árboles), e inspirándose (y tomando lecciones organizativas) en el movimiento de los derechos civiles de los EE. UU., los activistas de justicia ambiental buscaron demostrar el sesgo estructural inherente a las decisiones de uso de la tierra (UCCCRJ, 1987). El trabajo pionero sobre este tema, del sociólogo Robert Bullard, proporcionó una evidencia empírica que apoyó las afirmaciones de los activistas comunitarios sobre la relación espacial entre las instalaciones de los residuos sólidos y las comunidades afroamericanas, primero en Houston, Texas (Bullard, 1983) y luego en otras ciudades y comunidades rurales en todo el sur de los Estados Unidos (Bullard, 1990). Debido en gran medida a la necesidad práctica y estratégica de demostrar la desigual distribución espacial de los problemas medioambientales, y de respaldar los reclamos legales de los activistas comunitarios, este trabajo inicialmente ha enfatizado el análisis estadístico y se ha enfocado casi por completo en una comprensión distributiva de la justicia (Holifield, 2015).

En las décadas transcurridas desde su establecimiento, la investigación sobre justicia ambiental se ha diversificado considerablemente, para abarcar

una amplia gama de temas empíricos, enfoques analíticos y marcos teóricos, los cuales incluyen una visión de la naturaleza multiescalar de la injusticia ambiental (Sze *et al.*, 2009), una atención a la dinámica estructural del racismo, que incluye los privilegios de los blancos (Pulido, 2000) y las consecuencias duraderas de la supremacía blanca (Pulido, 2015). Reed y George (2011) señalan que el activismo y la investigación de la justicia ambiental siguen centrados principalmente en los Estados Unidos, y en la distribución desigual de los «bienes» y «males» ambientales en la sociedad. Sin embargo, tal como los capítulos de este libro lo atestiguan, el paradigma de justicia ambiental no tiene un origen, ya que se ha desarrollado simultáneamente en diferentes partes del mundo, con diferentes manifestaciones, estrategias, efectos y conceptualizaciones teóricas.

En la medida en que los procesos ambientales son necesariamente espaciales en su expresión, la investigación sobre la justicia ambiental se ha centrado tradicionalmente en una distribución socioespacial desigual de las cargas y los beneficios medioambientales. Una corriente posterior, más estrechamente identificada con el trabajo del filósofo John Rawls (1971, 2001), enfoca una comprensión distributiva y procesal de la justicia en el modo en que se asignan los bienes esenciales, incluido el patrimonio y ciertas libertades personales (Israel y Frenkel, en prensa). Como tal, la noción de Rawls de una sociedad justa, conceptualizada detrás de un hipotético «velo de ignorancia» (Rawls, 1971), está arraigada en una comprensión liberal y ahistórica de los derechos individuales. Tan central (e indispensable) como lo es para la investigación y el activismo de la justicia ambiental, estos paradigmas distributivos y de procedimiento han sido rotundamente criticados como insuficientemente atentos a la diversidad de experiencias y a los ejes de diferencia social en una sociedad plural, e inadecuados para analizar las relaciones de poder estructural (como la opresión, la dominación y la marginación). Si bien los paradigmas de justicia distributiva y procesal pueden ser necesarios para los análisis de justicia ambiental (e hídrica), son claramente insuficientes.

La investigación y el activismo se han desplazado para abarcar otras esferas de justicia (Cole y Foster, 2001). Una de estas esferas es la justicia representacional, que corresponde a los modos y la calidad de participación en la que están involucradas las poblaciones o de la cual están excluidas. Al igual que con las nociones distributivas de justicia, el énfasis en la representación tiene sus raíces, entre otras, en las teorías liberales de la democracia participativa (Holifield, 2004). Como Edwards *et al.* (2016) subrayan, si los puntos de vista distributivo, procesal y representativo de la justicia están ampliamente enraizados en la democracia liberal y las teorías individualizadas de derechos

(y como tales, pertenecen a la tradición del contrato social en la teoría de la justicia), el concepto de reconocimiento de diferencia social y la legitimidad de los reclamos de derechos, deriva del trabajo de las teorías de justicia feministas y poscoloniales (Fraser, 1997). En los últimos años, los académicos han adoptado cada vez más una concepción plural de la justicia (Olson y Sayer, 2009, Walker y Bulkeley, 2006). Schlosberg (2004, 2007), por ejemplo, argumenta a favor de una visión trivalente de la justicia, en la que la justicia ambiental (y la justicia social en general) debe entenderse al mismo tiempo que involucra distribución, participación y reconocimiento.

Tal visión tridimensional también la sostiene de manera similar la teórica política feminista Nancy Fraser (1997). En su análisis de la exclusión social, Fraser elabora una teoría de la justicia a la que se refiere como «paridad de participación», que requiere el logro de tres condiciones: (a) la distribución equitativa de los recursos esenciales; (b) la igualdad de oportunidades para participar en procesos políticos; y (c) la igualdad en el reconocimiento para todos los participantes, con igual oportunidad de alcanzar la estima social (Fraser, 2010, p. 365). El enfoque de Fraser es la exclusión social de las condiciones de justicia distributiva, de la representación democrática y del reconocimiento social necesarios para una sociedad justa. Estas tres dimensiones —distribución, participación y reconocimiento— se ocupan de los problemas económicos, políticos y culturales, respectivamente, ninguna de las cuales es reductible a las otras. Fraser sostiene que la exclusión social surge cuando estas tres dimensiones de la justicia se cruzan, operando en múltiples escalas espaciales. A esto, agregaríamos una cuarta dimensión, crucial en la lucha por el agua y la justicia ambiental: la «integridad socioecológica», que adhiere la noción de «justicia socioecológica» a la concepción trivalente de «justicia distributiva, representacional y cultural». El cuarto dominio integra un enfoque en el cuidado y la crianza de los entornos socionaturales, manteniendo la seguridad de los medios de subsistencia para las generaciones actuales y futuras de los seres humanos y no humanos (véase Capítulo 1, Boelens, 2015; Zwartveen y Boelens, 2014). Por lo tanto, las comprensiones de la justicia deben considerar la producción a escala y las interacciones a medida que conforman los procesos económicos, políticos, culturales y ecológicos.

Un marco complementario de justicia es el enfoque de «capacidades», desarrollado por Amartya Sen (2009) y Martha Nussbaum (2006; véase también Sen y Nussbaum, 1993) como una crítica a las teorías de justicia de contrato social. En lugar de ver la justicia como «equidad», en el sentido rawlsiano, el enfoque de las capacidades se centra principalmente en la habilidad de las personas de vivir vidas que ellos consideran significativas y valiosas (Edwards

et al., 2016. Véase también el Capítulo 2 de Dik Roth *et al.* y Capítulo 5 de Ben Crow, en este libro). Para Sen, la justicia social requiere comprender la *injusticia*, la cual se puede determinar del sentido colectivo (históricamente constituido y culturalmente enraizado). Por lo tanto, para Sen, la justicia es comparativa, relacional y puede evaluarse sobre la base de las relaciones sociales existentes. De este modo, lograr la justicia no requiere una teoría de la justicia completamente formada, basada en suposiciones *a priori* (Barnett, 2010). Para Sen y Nussbaum, la justicia es una función de las *capacidades*, una sensación positiva de libertad que se refiere a las oportunidades que se tiene con respecto a la vida que se lleva. La justicia, desde este punto de vista, se logra cuando las personas disfrutan de la libertad de vivir de una manera que consideran significativa y valiosa (Edwards *et al.*, 2016). Como señala Walker, una fortaleza fundamental del enfoque de capacidades «es que tiene un pluralismo interno, incorpora una diversidad de formas necesarias de justicia... y conserva la flexibilidad en el modo en que se desempeñan y progresan, para ser seguras» (Walker, 2009, p. 205). Si bien la noción de capacidades de Sen ha sido criticada por ser individualista y alineada políticamente con conceptos liberales de derechos (Stewart, 2005), se puede argumentar que las capacidades son propiedades emergentes del contexto social en el que uno vive y, por lo tanto, pueden considerarse condiciones sociales o colectivas (Anderson, 2010). De hecho, Edwards *et al.* (2016) argumentan que una de las fortalezas centrales del enfoque de capacidades es su habilidad para lograr el bienestar comunal y social.

19.2. Conceptualizando las luchas por el agua

La conceptualización plural de la justicia social o socioambiental, que se fundamenta en la distribución, participación, reconocimiento e integridad socioecológica, puede implementarse mediante un mapa aproximado de lo que Boelens (2008, 2015) y Zwarteveen y Boelens (2014) denominan escalones de análisis de derechos. De acuerdo con este modelo, hay cuatro escalones, o niveles de abstracción, involucrados en las luchas por los derechos. El primero de estos escalones es *la lucha por el agua misma, como recurso material*. Esto puede implicar luchas por el acceso al agua para el riego o consumo, donde las personas carecen de derechos seguros sobre el agua, de manera formal o no. Las luchas también pueden implicar competencias por la cantidad de agua, donde las personas pueden tener acceso formal al agua, pero en cantidades insuficientes. Contrariamente, las personas pueden tener dificultades al

exponerse al exceso de agua, si no cuentan con la protección adecuada ante las inundaciones, o las protestas pueden referirse a la calidad del agua, en los casos en que las personas sufren contaminación de este recurso (Perreault *et al.*, 2012; Sultana, 2011). Además, las dificultades en el acceso, la calidad y la cantidad de agua pueden girar en torno a la infraestructura hidráulica necesaria para el suministro de agua, los desvíos o contención del agua (por ejemplo, canales, presas, diques, medidores de agua, tuberías, etc., véase Sneddon, 2015) y también puede referirse a otros recursos relacionados con el agua, como las tierras de regadío o los recursos económicos. Independientemente de su enfoque preciso, estas son esencialmente luchas sobre la distribución del agua y los recursos relacionados con ella: quién tiene acceso, de qué calidad y en qué cantidad. Como tal, este escalón plantea la interrogante sobre cuáles son, esencialmente, los aspectos económicos, y su relación con la justicia en el sentido distributivo.

El segundo escalón de análisis de derechos involucra las *luchas por las reglas operacionales, leyes y normas* que rigen la gestión del agua, y los mecanismos formales e informales utilizados para garantizar los derechos a los recursos hídricos. Estas son competencias que se dan en las prácticas cotidianas relacionadas con la gestión y los sistemas de agua y tienen que ver fundamentalmente con la asignación: cómo se entrega el agua, a quién, cuándo y a qué costo. Muy estrechamente relacionado se encuentra el tercer escalón del análisis de los derechos de agua, que comprende las *luchas por la legitimidad y la autoridad en la gobernanza del agua*. Estas son esencialmente luchas en torno al conocimiento y poder: ¿quién tiene la autoridad legítima para definir, promulgar y hacer cumplir los derechos de agua? ¿Qué grupos sociales tienen el derecho reconocido de participar en las decisiones sobre la asignación del agua y cuáles no? ¿De quién son los privilegios y quién paga? Estas son, principalmente, cuestiones de diferencia social —de género, raza, clase, casta, nacionalidad—, pero también de configuración institucional. Fundamentalmente, los asuntos de autoridad y legitimidad son multiescalares, y son más importantes en la gobernanza de los sistemas locales de agua (por ejemplo, cuando a los hombres a menudo se les otorga mayor autoridad y sus intereses son generalmente privilegiados con respecto a los de las mujeres) que en la gobernanza de escalas más amplias, como las estructuras regionales de riego o los sistemas municipales de agua potable y saneamiento (por ejemplo, donde las privatizaciones neoliberales y las ideologías de mercantilización pueden abrumar los intereses comunales). Las luchas por las normas y reglas de funcionamiento (escalón 2) y por una autoridad legítima en la gobernanza (escalón 3) se refieren a las cuestiones políticas de participación

democrática —quiénes pueden y no pueden participar plenamente en los procesos de toma de decisiones— y, por tanto, forman parte de una comprensión de la justicia procesal, aunque por diferentes caminos.

El cuarto escalón, las *luchas sobre el discurso*, se refiere a los significados simbólicos y marcos conceptuales que dan forma al modo en que llegamos a comprender y valorar el agua (sea como un recurso natural, una mercancía, un derecho humano o lo que sea). Además de dar forma a nuestra comprensión del agua, los regímenes de representación también autorizan o deslegitiman diversos tipos de conocimiento y prácticas del agua involucrados en la gestión del agua. Este cuarto escalón de lucha contra el agua es el más abstracto, y se refiere no solo a las prácticas materiales (como en el primer escalón de análisis), sino también, y especialmente, a la comprensión tanto cultural como simbólica del agua. La lucha se basa en la introducción y proliferación (o alternativamente, el desafío) de visiones del mundo particulares; es un discurso que conecta de manera convincente y coherente los otros tres escalones, en un marco general de «naturalización». Como tal, las luchas sobre el discurso se integran a la noción de reconocimiento, en la medida en que se refiere a la producción de significado.

Lejos de existir como características discretas e independientes de las luchas por el agua, estos cuatro niveles se reproducen y refuerzan mutuamente. Independientemente de sus detalles específicos, las luchas por el agua interactúan, inevitablemente, entre múltiples niveles. Como señala Boelens:

Los derechos de agua, establecidos por las interacciones sociales y las estructuras de poder, informan el diseño y el uso de la tecnología hidráulica y los flujos de agua; a su vez, las normas integradas en tales sistemas/técnicas de distribución coestructuran relaciones organizacionales, legales, culturales y políticas en la sociedad del control del agua. Además, en las disputas por los derechos de agua, los cuatro escalones de derechos están involucrados simultáneamente y «encadenados» de modos particulares... fortaleciendo o desafiando el *statu quo*. (2015a, p. 308)

Por lo tanto, es de vital importancia enfatizar la complejidad inherente de las luchas por el agua. Aquí, deseamos señalar cuatro puntos: en primer lugar, *los análisis de las luchas por el agua deben tener en cuenta la historia*. Las luchas por el acceso al agua (o, a la inversa, la exposición a aguas contaminadas o inundaciones) a menudo están enraizadas en largas y complejas historias de asentamientos de tierras, relaciones de poder desiguales, significados simbólicos y configuraciones institucionales. Estas historias complejas y se-

dimentadas deben ser ponderadas como factores que dan forma a las normas y prácticas existentes y a las interpretaciones y representaciones contemporáneas del agua (véase el Capítulo 17 de Tom Perreault sobre la importancia de la memoria y los imaginarios ambientales en la justicia hídrica boliviana).

En segundo lugar, *las luchas por el agua y la justicia hídrica son, por su propia naturaleza, transescalares*. La gobernanza del agua es intrínsecamente escalar: en este sentido, la cuenca es paradigmática. Cualesquiera que sean las fallas de la escala de cuencas hidrográficas para el manejo de los recursos hídricos (Budds e Hinojosa, 2012; Molle, 2009), el carácter anidado de las cuencas hidrográficas ilustra bien cómo los problemas hídricos son transescalares. Además, como argumenta Fraser (2010, p. 363), «la sensibilidad a la escala... es la condición *sine qua non* para comprender, por no decir superar, las principales injusticias del siglo XXI». Las luchas por el agua pueden girar en torno al acceso al agua en un barrio, en la gestión de sistemas de riego de comunidades múltiples, en la administración de servicios municipales de agua y saneamiento, en los impactos regionales de las grandes represas o en los acuerdos de gobernanza multinacionales. Estas escalas interactúan e influyen entre sí. De manera similar, las políticas escalares son inestimables para los actores del movimiento social a medida que se movilizan por la justicia hídrica (Perreault, 2005).

En tercer lugar, *los problemas del agua son intrínsecamente interdisciplinarios y transdisciplinarios*. Como elemento de la naturaleza, el agua puede entenderse en términos geohidrológicos y ecológicos. Sin embargo, las ciencias naturales, si bien son necesarias para comprender las cualidades físicas del agua, distan mucho de ser suficientes para comprender las complejidades de las luchas por el agua y la justicia hídrica. El agua es confiscada, transportada y distribuida a través de sistemas de infraestructura hidráulica de alta ingeniería. Su asignación es adjudicada a través de sistemas complejos de leyes, reglas, costumbres y normas. Su gobernanza implica formas multiescalares de organización social y trabajo colectivo. Finalmente, el agua está impregnada de múltiples y a veces contradictorios significados, a menudo altamente controvertidos, que animan e informan sobre las luchas sociales. Como tal, el análisis del uso del agua, la gobernanza del agua y la justicia hídrica deben integrar cuidadosa y rigurosamente las ciencias naturales, la ingeniería y la tecnología, los estudios jurídicos y las ciencias sociales, y por consiguiente, requiere esfuerzos conjuntos y transdisciplinarios por parte de actores de diversas procedencias. El agua y su asignación son demasiado importantes como para dejarlos en manos de académicos, abogados y políticos, y deben involucrar activamente a los movimientos sociales, activistas y a la gente común.

En cuarto lugar, *los análisis de las luchas por el agua y los asuntos de justicia hídrica requieren una atención rigurosa a la naturaleza del poder*. Como el agua misma, las relaciones de poder se multiplican a escala, y su análisis debe ser susceptible a la producción y las políticas de escala. Las geometrías de poder pueden operar a través de múltiples ejes de diferencia social: género, raza, etnia, casta, clase y sexualidad. Como factor y producto del trabajo humano, el agua refleja y contribuye a reproducir las relaciones sociales de poder (Bakker, 2002, 2004; Swyngedouw, 2015; PNUD, 2006; Vos y Boelens, 2014).

19.3. Justicia hídrica: temas del libro

En este libro, hemos examinado diversos temas relacionados con la justicia hídrica y las luchas sociales. La Parte I («Repolitización de la distribución del agua») comienza discutiendo la contaminación por plomo en Flint, Michigan (Introducción a la Parte I). Los capítulos de esta sección analizan los conflictos por el acceso al agua. Estos son, en el fondo, asuntos de gobernanza del agua, puesto que los marcos institucionales y las formas de organización social operan en diversas escalas espaciales, a través de las cuales se asigna el agua (Bakker, 2010; Norman *et al.*, 2014). La gobernanza del agua, al igual que la gobernanza ambiental en general, se ocupa fundamentalmente de la gestión del agua como recurso y, fundamentalmente, de la producción de los órdenes sociales particulares en relación con el agua (véase Bridge y Perreault, 2009). Esta es la razón por la que se repite a lo largo del libro, y es uno de los temas centrales de la Sección I, cuyos capítulos enfatizan la necesidad de volver a politizar los análisis sobre gobernanza del agua. Gran parte del discurso principal de la gobernanza del agua sirve de «asesoría técnica» (Li, 2007) a los procesos de gobernanza del agua y las geometrías desiguales de poder que conlleva. Mediante el uso de un lenguaje técnico despolitizado y un interés especial en «conseguir que las políticas (y los precios) sean correctos», el discurso predominante de la política hídrica mantiene una apariencia de racionalidad, objetividad y neutralidad apolítica (Boelens *et al.*, 2010).

Sin embargo, este discurso desapasionado y tecnocrático es fundamentalmente político y profundamente conservador en su propensión a autorizar y suscribir las jerarquías de poder dominantes en la gobernanza del agua. Tal como lo demuestran Andrea Gerlak y Helen Ingram en el Capítulo 4 de este volumen, el campo interdisciplinario de las políticas públicas —sobre el

que se fundamenta mayormente la gobernanza del agua— adopta conscientemente una postura objetivista que aspira a la neutralidad política. Tal posición elude cuestiones fundamentales de equidad y justicia, lo que ocasiona que el discurso sobre política general sea totalmente inadecuado para abordar cuestiones de exclusión social en la gobernanza del agua (véase Fraser, 2010). En el Capítulo 2, Dik Roth, Margreet Zwarteveen, K. J. Joy y Seema Kulkarni destacan la necesidad de repolitizar los análisis de la gobernabilidad del agua, y piden que la gobernanza del agua (y quienes participan en las decisiones de gobernanza) se involucre directamente con la justicia social. Los autores argumentan que la gobernanza del agua debe abordar específicamente los procesos de distribución, participación y reconocimiento, lo que a su vez requiere (re)politizar los términos a través de los cuales se asigna el agua. Ben Crow amplía esta comprensión de la justicia en el Capítulo 5 basándose en la noción de capacidades de Sen (Sen, 2009). Crow concibe el acceso al agua como esencial para el bienestar de los pobres urbanos y, por lo tanto, para su capacidad de vivir vidas dignas y valiosas. Esta perspectiva cambia el enfoque de los aspectos distributivos en la asignación del agua a cuestiones de bienestar individual y colectivo, para medir a una sociedad justa (Edwards *et al.*, 2016).

En la discusión sobre el acaparamiento del agua, Gert Jan Veldwisch, Jennifer Franco y Lyla Mehta (Capítulo 3) argumentan que los vacíos legales y las complejidades institucionales del agua y la gobernanza agroalimentaria global han fomentado la ambigüedad local que a su vez ha facilitado el acaparamiento de tierras y agua. Un elemento fundamental de esta ambigüedad es el propio carácter socionatural del agua. La naturaleza fluida del agua, su distribución generalizada (aunque muy desigual) y el hecho de que existe en múltiples formas materiales (en ríos, lagos y océanos, en acuíferos, como humedad del suelo, aguas subterráneas y precipitación) significa que es relativamente fácil incautar, pero difícil de contener y costoso de mover. Estos factores, combinados con la complejidad institucional de la gobernanza mundial del agua, facilitan el acaparamiento de agua. De manera similar, Roth, Zwarteveen, Joy y Kulkarni (Capítulo 2) requieren atención cuidadosa por el carácter hidrosocial del agua. Los autores argumentan que la materialidad del agua debe tenerse en cuenta en cualquier análisis crítico de la gobernanza, y debe figurar en un lugar central en cualquier consideración de justicia hídrica.

Los capítulos de la Parte II («Descomposición y recomposición hidrosociales») examinan la creación y la reconstrucción de los territorios hidrosociales. Las configuraciones institucionales, las formas de conocimiento, los arreglos escalares y las prácticas normalizadas, involucradas en la gobernanza del

agua, son inherentemente espaciales en su adopción y sus efectos. La producción de territorios hidrosociales, como formas particulares de comunidades imaginadas (véase Anderson, 1983), implica la producción de subjetividades y el arreglo conveniente de las relaciones entre las personas y las cosas de acuerdo con los modos predominantes de gobernanza del agua (Foucault, 1991). La (re)producción de territorios hidrosociales requiere formas de conocimiento basadas en el lugar, ecología, relaciones de poder y costumbres, que a menudo reemplazan o integran las relaciones sionaturales preexistentes. Este tema se aborda de diversas maneras en cada uno de los capítulos de esta sección. En su exploración conceptual del concepto de territorios hidrosociales, Lena Hommes y sus coautores (Capítulo 8) argumentan que estos se entienden mejor como configuraciones espaciales y políticas de personas, instituciones, flujos de agua, tecnología hidráulica y naturalezas no humanas, en tanto gira en torno a los controvertidos procesos de control del agua. Los otros capítulos de la sección desarrollan aún más este concepto, con análisis profundos de los casos de estudio. El Capítulo 6, de Erik Swyngedouw y Rutgerd Boelens, examina los cambiantes imaginarios nacionales del paisaje hídrico español a lo largo del siglo xx y la forma en que la reconfiguración de las relaciones hidráulicas —principalmente a través de los proyectos de regeneracionismo y franquismo— arrastraba diferentes visiones de justicia, que reflejaba y reproducía las formas territoriales de las relaciones hidráulicas promovidas por el Estado español.

Del mismo modo, el Capítulo 7, de Renata Moreno y Theresa Selfa, examina el conocimiento ambiguo y los intereses opuestos en la cuenca del río Cauca, Colombia. Los pequeños agricultores afrocolombianos y los productores de caña de azúcar industrial a gran escala tienen visiones fundamentalmente divergentes de los humedales, un hecho que ha desencadenado conflictos violentos por los derechos de agua y las prácticas de gestión. Los conflictos del agua y las políticas de protesta, características del territorio hidrosocial de la cuenca del río Cauca, tienen características similares a los de Guatemala, como se relata en el Capítulo 9, que examina los conflictos por la presa de Chixoy. En este capítulo, Barbara Rose Johnston analiza los impactos sociales y ecológicos multiescalares del hidrodesarrollo a gran escala y la generación de electricidad. Aquí, como en el valle del Cauca, el territorio hidrosocial está marcado por el conflicto social debido a las opiniones divergentes en el uso y desenvolvimiento del agua. En particular, Colombia y Guatemala comparten largas y complejas historias de conflicto armado y violencia extrema (que se desarrolla de diversas maneras en cada país), que conforman las formas políticas y discursivas que toma la movilización social.

La Parte III del libro («Exclusión y luchas por la codecisión») examina los procesos multiescales y altamente controvertidos de la gobernanza del agua. Un aspecto central de esto son las diversas escalas de movilización social, examinadas más directamente en el Capítulo 12 por Jerry van den Berge, Rutgerd Boelens y Jeroen Vos. Este capítulo examina la iniciativa ciudadana europea Right2Water, que buscaba incorporar el derecho humano al agua en la legislación europea del agua como medio para luchar contra la privatización de los servicios públicos de agua potable en la Unión Europea. El proceso de movilización social en múltiples países y la recolección de casi dos millones de firmas fue, en esencia, un ejercicio de política escalar, que resultó en la impugnación de la política hídrica nacional y regional a través de una alianza transnacional, que a su vez se fundamentó en un discurso global. Una política de escala similar se encuentra en el estudio de Joyeeta Gupta sobre la gobernanza del agua en el Antropoceno (Capítulo 8). La autora remarca la enorme influencia que los seres humanos tienen en la hidrología de la Tierra, una característica del Antropoceno. El agua para uso humano está disponible en el «ecosistema» que es a la vez local y global. Estos capítulos sirven como recordatorios de que la gobernanza del agua es históricamente específica y altamente controvertida, y requiere una consideración cuidadosa de escalas espaciales y temporales.

De hecho, la naturaleza controvertida de la gobernanza del agua es igualmente el tema central del Capítulo 10, desarrollado por Karen Bakker, Rosie Simms, Nadia Joe y Leila Harris. Este capítulo examina las injusticias regulatorias a las que están sujetos los pueblos indígenas de Canadá, incluida la noción de Primero en el Tiempo, Primero en Derecho (FITFIR, por sus siglas en inglés, o la llamada doctrina de asignaciones anteriores; Wilkinson, 1993) como principio de asignación del agua. Si bien es indudable que los pueblos indígenas tienen precedente histórico sobre los blancos y otras poblaciones, sus usos del agua rara vez se definen claramente en la ley y, por lo tanto, se les otorga menor prioridad que a los usuarios agrícolas, industriales y urbanos. Como argumentan Bakker y sus coautores, la vulnerabilidad de los derechos de agua indígenas requiere una nueva conceptualización de los derechos de agua y una mayor atención al modo en que los principios de justicia pueden ser incorporados en los acuerdos de gobernanza del agua.

Una llamada similar para reconceptualizar la justicia hídrica está contenida en el Capítulo 11, desarrollado por Maria Rusca, Cecilia Alda Vidal y Michelle Kooy. En este capítulo, los autores examinan el saneamiento urbano en Kampala, Uganda y llaman a la comprensión multidimensional de la «justicia sanitaria». Sobre la base de la comprensión multidimensional anterior

de justicia social (Fraser, 2010; Schlosberg, 2004), los autores argumentan que la justicia en el saneamiento para los pobres requiere un acceso adecuado a su infraestructura, una participación significativa en la toma de decisiones, así como el reconocimiento de las dimensiones emocionales del acceso con respecto a este servicio. Los casos de derechos de agua indígenas en Canadá y la justicia de saneamiento en Uganda —ninguno de los cuales implica una movilización social sostenida ni un conflicto abierto— plantean cuestiones importantes en relación con las prácticas cotidianas de aceptación y adaptación a la injusticia hídrica. Estas cuestiones se plantean en el Capítulo 13 por Frances Cleaver. En su crítica de la literatura sobre la justicia hídrica, Cleaver argumenta que los académicos tienden a enfatizar demasiado el conflicto abierto y las relaciones antagónicas de la protesta social, al tiempo que eluden las prácticas sutiles, pero posiblemente más comunes de conformidad y consentimiento. El autor argumenta que desviar la atención de estas prácticas cotidianas proporciona una visión distorsionada del funcionamiento del poder. Por lo tanto, se requiere una cuidadosa atención no solo a los procesos manifiestos de dominación y resistencia, sino también a las prácticas cotidianas a través de las cuales la gente vive y se acostumbra a las relaciones de poder en las que está inmersa (véase Ortner 1995; Auyero y Swiston, 2009).

Los capítulos de la Parte IV («Gubernamentalidad, discurso y luchas por los imaginarios y el conocimiento del agua») examinan las economías políticas y las políticas culturales de los imaginarios del agua. La sección empieza con el debate sobre las protestas en Standing Rock, Dakota del Norte (EE. UU.), donde los residentes sioux de la reserva Standing Rock, junto con sus aliados indígenas y no indígenas, protestaban, entre el 2016 y 2017, la extensión del oleoducto Dakota Access bajo el río Missouri. Esta protesta resume las luchas por el agua y los diferentes significados y valores atribuidos a los territorios hidrosociales, que son los temas centrales de esta sección. Los autores de estos capítulos consideran indiscutible que el poder social sea inseparable de las formas de conocimiento que le dan sentido. Las luchas sociales, la gobernanza del agua y las prácticas cotidianas, a través de las cuales se conoce y gestiona el agua, están todas enraizadas en los imaginarios sociales del agua: qué es y qué debe ser, qué cualidades lo hacen valioso, quién tiene el derecho legítimo al agua y quién no. En esencia, estas son preguntas normativas sobre cómo debería ser el mundo y, para nuestros propósitos, lo que constituye una sociedad justa.

Estas preguntas son reformuladas en el Capítulo 18, por Lisa Bossenbroek y Margreet Zwarteveen, quienes proporcionan un análisis feminista de la

distribución del agua y del cambio agrario capitalista en Marruecos. Los autores abogan por una visión más rigurosa de la política del agua, basada en principios de equidad y justicia. Con el apoyo del análisis etnográfico, argumentan que la gestión del agua subterránea y las formas de poder basadas en el género son inseparables y mutuamente constitutivas. Una exploración bastante diferente de imaginarios ambientales la ofrece Connor Cavanaugh (Capítulo 16), quien examina los conflictos sobre lo que él denomina el nexo entre el agua y el bosque en el contexto de la modernización ecológica en Kenia. Aquí, los imaginarios de los bosques montañosos de Kenia como «torres de agua para que la nación desarrolle una economía verde» chocan contra las realidades de la corrupción, el violento despojo rural, los intereses de la elite nacional y los flujos financieros internacionales relacionados con la conservación forestal para la captura de carbono. Este es un enfrentamiento de visiones ambientales, entre medios de vida rurales basados en el lugar y marcos generales de modernización ecológica e integración global. Algo similar está ocurriendo en el Altiplano boliviano, como lo argumentó Tom Perreault en el Capítulo 17. En este caso, el imaginario hegemónico es el de Bolivia como país minero, en el que la economía minera figura centralmente en la comprensión de la soberanía nacional y el desarrollo económico. Las imágenes promovidas por el Estado de la economía extractiva (heroica, indispensable) están íntimamente ligadas a la comprensión de la nación y la pertenencia nacional. Por el contrario, los residentes de las comunidades afectadas por la contaminación del agua, como consecuencia de la extracción minera, tienen un imaginario completamente diferente, arraigado en la memoria colectiva, del agua limpia y la agricultura productiva. Detrás de los imaginarios ambientales que animan las luchas por la justicia hídrica están las economías políticas de la agricultura de exportación, la extracción y conservación de los recursos.

En el Capítulo 15, Jeroen Vos y Rutgerd Boelens examinan el comercio global virtual del agua, con el argumento de que las suposiciones subyacentes de los términos modernistas como «eficiencia», «compensaciones hidrológicas» y «paisajes sostenibles» sirven para enmarcar conceptualmente y legitimar ideológicamente la agricultura industrial orientada a la exportación. De manera similar, como señala Cavanaugh en el Capítulo 16, el desarrollo de la hidroelectricidad, la agricultura orientada a la exportación, el ecoturismo y otras empresas excluyentes se legitiman discursivamente recurriendo a los imaginarios modernistas de la emergente economía verde de Kenia. Estos capítulos demuestran que las luchas materiales sobre el agua no pueden separarse de los significados simbólicos con los que el agua y otros

recursos naturales están imbuidos, y sugieren que los análisis y los llamados de justicia hídrica deben tener en cuenta los aspectos materiales y simbólicos del uso del agua.

19.4. ¿Qué se debe hacer? Estableciendo una agenda para la justicia hídrica

¿Cómo entendemos, entonces, la «justicia hídrica»? Seguramente es más fácil entender la *injusticia* del agua. El acaparamiento del agua, la exposición desproporcionada a la contaminación del agua, el no acceso al agua potable suficiente y la imposibilidad de participar en la gobernanza del agua son condiciones totalmente injustas. Al igual que con la injusticia ambiental en general, la inequidad en la distribución de los recursos hídricos, la falta de participación plena y significativa en la toma de decisiones y el no reconocimiento de los derechos y reclamos de las poblaciones marginadas se identifican intuitivamente como casos de injusticia. Sin embargo, si bien es relativamente fácil identificar lo que no es justicia, es bastante más difícil formular una visión positiva de lo que es la justicia hídrica. ¿Cómo comprender la justicia hídrica como una problemática de la teoría y la praxis?

En el Capítulo 1, presentamos una definición o entendimiento que conceptualiza la justicia del agua mediante la elaboración de las cuatro dimensiones de la justicia con las cuales comenzamos este capítulo: distribución, participación, reconocimiento e integridad socioecológica. Estos pueden estar entrelazados con el análisis de las cuatro partes de los *escalones de derechos* utilizado para evaluar la lucha por el agua (Boelens, 2008, 2015; Zwarteveen y Boelens, 2014), que son: las luchas por el agua y los activos relacionados con el agua (recursos); los contenidos sobre el derecho al agua, normas operacionales y las formas y prácticas organizativas de los sistemas de agua (reglas); la legitimidad de la autoridad en la toma de decisiones (control regulatorio); y el discurso (régimenes de representación). En consecuencia, las conceptualizaciones de la justicia hídrica deben integrar las dimensiones económica (distribución), cultural (reconocimiento), política (participación) y ecológica (integridad socioecológica) de la justicia. De manera complementaria, el modelo de capacidades de la justicia, desarrollado por Sen y Nussbaum (1993, véase también Nussbaum, 2006 y Sen, 2009), sostiene que la medida final de una sociedad justa es el bienestar, que es una función de las libertades que la gente tiene para vivir vidas significativas (Edwards *et al.*, 2016). Para Sen y Nussbaum, las «capacidades» se refiere a la habilidad de las personas para lograr cubrir sus necesidades básicas, mediante las normas sociales y las relaciones

sociales y, por lo tanto, infiere el acceso a otros paquetes de derechos. En esta visión de la justicia, el acceso al agua o la capacidad de participar en la gobernanza del agua son medios para un fin más amplio, en lugar de fines en sí mismos. Un enfoque de capacidades enfatiza las libertades positivas —el derecho o la capacidad de acceder o lograr algo deseado— en oposición a las libertades negativas, entendidas como la situación de estar libre de una limitación externa.

Nos hacemos eco de estos llamados hacia una visión de justicia hídrica integradora, relacional y multiescalar, y que enfatice la justicia hídrica como un medio para lograr el bienestar social. Además de los modelos de justicia mencionados, podemos identificar cuatro principios que creemos que se aplican a la justicia hídrica y a las luchas por la justicia en general. Primero, *los intereses por la justicia hídrica están históricamente arraigados e históricamente supeditados*. En lugar de considerarlos como principio universal de justicia trascendentales, los asuntos de justicia hídrica deben entenderse dialécticamente, en su contexto histórico y geográfico. Para ser claros, esto no es un llamado al relativismo moral o a una defensa del NIMBYISMO (de las siglas *Not in my backyard*, 'No en mi patio trasero'), o lo que Raymond Williams ha denominado «particularismos militantes» (véase Harvey, 1996). Más bien, es un llamado a prestar atención cuidadosa al contexto socionatural de las injusticias del agua, y exigir justicia. En segundo lugar, y siguiendo lo anterior, *los intereses por la justicia hídrica son relacionales*. La justicia del agua es, en esencia, una relación socionatural y de poder social; tanto entre personas y el agua, y entre personas poderosas y menos poderosas, y mediado por contextos sociales e institucionales más amplios que perjudican sistemáticamente a ciertos grupos, impidiéndoles acceder al agua que necesitan, exponiéndolos a aguas potencialmente perjudiciales, impidiéndoles participar plenamente en las tomas de decisiones sobre la gestión del agua o marginando formas subalternas de conocimiento o gestión del agua. En este sentido, existe justicia y demandas por justicia en relación con alguien o algo, y deberían verse menos como asuntos de principios abstractos que como incorporadas en la práctica en concreto. Como Iris Marion Young (1990, p. 25) señala, «Los derechos se refieren a hacer más que a tener, a las relaciones sociales que permiten o limitan la acción». Por lo tanto, las cuestiones de justicia hídrica son asuntos de relaciones sociales que permiten o restringen la habilidad de las personas para alcanzar el agua que necesitan y su capacidad para organizarse y decidir sobre el control del agua. En consecuencia, el empoderamiento de los grupos desfavorecidos es esencial para lograr la justicia hídrica.

En tercer lugar, *la justicia hídrica (así como la injusticia hídrica) es inherentemente multiescalar*. Al igual que la justicia ambiental (y la injusticia) en general, los aspectos de la justicia hídrica tienen un carácter fundamentalmente espacial. En consecuencia, son también intrínsecamente escalares. Así como las cuencas hidrográficas existen en múltiples escalas espaciales, anidadas y dispuestas jerárquicamente, desde los charcos hasta las grandes cuencas fluviales, las injusticias hídricas se producen a través de procesos y relaciones multiescalares, conectando patrones amplios de flujos financieros, producción de conocimiento y comercio internacional, para más procesos localizados de formulación de políticas, desarrollo de infraestructura y relaciones de tenencia de la tierra. Los estudios y luchas por la justicia hídrica deben explicar el carácter multiescalar de las injusticias relacionadas con el agua. En cuarto lugar, *la justicia del agua es un medio para lograr un fin, y no un fin en sí mismo*. Por importante que sea la justicia hídrica, debe verse como un componente esencial de las luchas más amplias por la justicia social y ambiental. Aquí, el análisis de las capacidades es conveniente (Sen, 2009). El agua es esencial para la vida y las condiciones de vida, individual y colectivamente. Edwards *et al.* (2016) señalan que el enfoque de las capacidades se basa en el concepto del bienestar, que puede pensarse en términos sociales, colectivos y comunales (Olson y Sayer, 2009). Es a este sentido de las capacidades, arraigado en el bienestar social y el florecimiento colectivo, que apelamos.

Al cierre de este libro, el mundo está experimentando los efectos del cambio climático a una escala sin precedentes, con capas de hielo cada vez más reducidas en el Ártico y temperaturas promedio que han marcado récords en los últimos tres años. Si bien los impactos específicos en cada lugar donde se ha manifestado el cambio climático son múltiples y difíciles de predecir, los efectos más pronunciados tienen que ver con el agua. Las sequías se han vuelto más prolongadas y severas y las inundaciones localizadas se han vuelto más frecuentes e intensas. En cierto modo, el cambio climático puede verse como la reasignación espacial y temporal del agua en una escala masiva, con implicaciones potencialmente desastrosas para las poblaciones vulnerables. La aceleración del cambio climático y la creciente amenaza a la gobernabilidad democrática en conjunto plantean graves desafíos para la justicia del agua. Los próximos años pondrán a prueba, incluso, a los activistas y académicos más dedicados y astutos. Los desafíos de la justicia hídrica son más importantes que nunca, y la necesidad de una acción creativa, colaborativa y dedicada nunca ha sido más urgente.

Referencias bibliográficas

ANDERSON, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.

ANDERSON, E. (2010). Justifying the capabilities approach to justice. En: H. Brighthouse y I. Robeyns (Eds.), *Measuring Justice: Primary Goods and Capabilities*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 81-100.

ASSIES, W. (2003). David versus Goliath in Cochabamba: Water rights, neoliberalism, and the revival of social protest in Bolivia. *Latin American Perspectives*, 30(3), 14-36.

AUYERO, J. Y SWISTUN, D. (2009). *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*. Nueva York: Oxford University Press.

BAKKER, K. (2002). From state to market? Water *mercantilización* in Spain. *Environment and Planning A*, 34, 767-790.

BAKKER, K. (2004). *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press.

BAKKER, K. (2010). *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.

BARNETT, C. (2010). Geography and ethics: Justice unbound. *Progress in Human Geography*, 35 (2), 246-255.

BOELENS, R. (2008). Water rights arenas in the Andes: Upscaling networks to strengthen local water control. *Water Alternatives*, 1(1), 48-65.

BOELENS, R. (2015a). *Water, Power and Identity: The Cultural Politics of Water in the Andes*. Londres: Routledge.

BOELENS, R. (2015b). *Water Justice in Latin America. The Politics of Difference, Equality, and Indifference*. Amsterdam: CEDLA and University of Amsterdam.

BOELENS, R., GETCHES, D. Y GUEVARA-GIL, A. (2010). *Out of the Mainstream: Water Rights, Politics and Identity*. Nueva York: Routledge.

BRIDGE, G. Y PERREAULT, T. (2009). Environmental governance. En N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman y B. Rhoads (Eds.), *Companion to Environmental Geography*. Oxford: Blackwell, pp. 475-97.

BUDDS, J. Y HINOJOSA, L. (2012). Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5, 119-137.

BULLARD, R. D. (1983). Solid waste sites in the Black Houston community. *Sociological Inquiry*, 53, 273-288.

- BULLARD, R. D. (1990). *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder, CO: Westview Press.
- COLE, L. W. y FOSTER, S. R. (2001). *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*. Nueva York: New York University Press.
- DWIVEDI, R. (1999). Displacement, risks and resistance: Local perceptions and actions in the Sardar Sarovar. *Development and Change*, 30(1), 43-78.
- EDWARDS, G. A. S., REID, L. y HUNTER, C. (2016). Environmental justice, capabilities, and the theorization of wellbeing. *Progress in Human Geography*, 40(6), 754-69.
- FORSYTH, T. (2003). *Critical Political Ecology: The Politics of Environmental Sciences*. Londres y Nueva York: Routledge.
- FOUCAULT, M. (1991). Governmentality. En G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 87-104.
- FRASER, N. (1997). *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. Nueva York: Routledge.
- FRASER, N. (2010). Injustice at intersecting scales: On «social exclusion» and the «global poor». *European Journal of Social Theory*, 13 (3), 263-371.
- HARVEY, D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- HOLIFIELD, R. (2004). Neoliberalism and environmental justice in the United States Environmental Protection Agency: Translating policy into managerial practice in hazardous waste remediation. *Geoforum*, 35, 285-297.
- HOLIFIELD, R. (2015). Environmental justice and political ecology. En T. Perreault, G. Bridge y J. McCarthy (Eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Londres: Routledge, pp. 585-597.
- ISRAEL, E. y FRENKEL, A. (En prensa). Social justice and spatial inequality: Toward a conceptual framework. *Progress in Human Geography*.
- LI, T. M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham, NC: Duke University Press.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (2003). *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- MOLLE, F. (2009). River-basin planning and management: The social life of a concept. *Geoforum*, 40, 484-494.
- NEUMANN, R. (2005). *Making Political Ecology*. Nueva York: Routledge.
- NORMAN, E., COOK, C. y FURLONG, K. (2014). *Negotiating Water Governance: Why the Politics of Scale Matter*. Londres: Routledge.

- NUSSBAUM, M. C. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, MA: The Belknap Press.
- OLSON, E. y SAYER, A. (2009). Radical geography and its critical standpoints: Embracing the normative. *Antipode*, 41(1), 180-198.
- ORTNER, S. (1995). Resistance and the problem of ethnographic refusal. *Comparative Studies in Society and History*, 37(1), 173-193.
- PERREAULT, T. (2005). State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia. *Environment and Planning A*, 37(2), 263-284.
- PERREAULT, T., BRIDGE G. y J. MCCARTHY (Eds.) (2015). *The Handbook of Political Ecology*. Londres: Routledge.
- PERREAULT, T., WRAIGHT, S. y PERREAULT, M. (2012). Environmental justice in the Onondaga lake waterscape, Nueva York. *Water Alternatives*, 5, 485-506.
- PULIDO, L. (2000). Rethinking environmental racism: White privilege and urban development in southern California. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(1), 12-40.
- PULIDO, L. (2015). Geographies of race and ethnicity I: White supremacy vs. white privilege in environmental racism research. *Progress in Human Geography*, 39(6), 809-817.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- RAWLS, J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- REED, M. G. y GEORGE, C. (2011). Where in the world is environmental justice? *Progress in Human Geography*, 35(6), 835-842.
- ROBBINS, P. (2004). *Political Ecology: A Critical Introduction*. Oxford: Blackwell.
- SCHLOSBERG, D. (2004). Reconceiving environmental justice: Global movements and political theories. *Environmental Politics*, 13, 517-540.
- SCHLOSBERG, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford: Oxford University Press.
- SEN, A. (2009). *The Idea of Justice*. Londres: Allen Lane.
- SEN, A. y NUSSBAUM, M. (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- SNEDDON, C. (2015). *Concrete Revolution: The Bureau of Reclamation, Cold War Geopolitics and Large Dams*. Chicago: University of Chicago Press.
- STEWART, F. (2005). Groups and capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), 147-172.
- SULTANA, F. (2011). Suffering for water, suffering from water: Emotional geographies of resource access, control and conflict. *Geoforum*, 42, 163-172.

SWYNGEDOUW, E. (2015). *Liquid Power: Contested Hydro-Modernities in 20th Century Spain*. Cambridge, MA: MIT Press.

SZE, J., LONDON J., SHILLING, F., GAMBIRAZZIO, G., FILAN T. y CADENSASSO, M. (2009). Defining and contesting environmental justice: Socio-natures and the politics of scale. *Antipode*, 41, 807-843.

UCCCRJ (United Church of Christ Commission for Racial Justice). (1987). *Toxic Waste and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socio-economic Characteristics on Communities with Hazardous Waste Sites*. Nueva York: Public Access Data.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). (2006). *Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis. Human Development Report 2006*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

VOS, J. y BOELEN, R. (2014). Sustainability standards and the water question. *Development and Change*, 45(2), 205-30.

WALKER, G. (2009). Environmental justice and normative thinking. *Antipode*, 41(1), 203-205.

WALKER, G. y BULKELEY, H. (2006). Geographies of environmental justice. *Geoforum*, 37, 655-659.

WILKINSON, C. (1993). *Crossing the Next Meridian: Land, Water and the Future of the American West*. Washington, DC: Island Press.

YOUNG, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

ZWARTEVEEN, M. Z. y BOELEN, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2), 143-158.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADI	Análisis y desarrollo institucional	EEEP	Ecuador Estratégico Empresa Pública
ADIVIMA	Asociación para el Desarrollo Integral de las Víctimas de la Violencia de las Verapaces Maya Achí	EHR	enfoque de «habitación para el río»
APP	asociaciones público-privadas	EPHA	Alianza Europea de Salud Pública (por sus siglas en inglés)
AVT	Autoridad del Valle de Tennessee	EPHS	evaluación participativa de higiene y saneamiento
BCE	Banco Central Europeo	EPSU	Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos (por sus siglas en inglés)
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo	EPU	ecología política urbana
CB	Columbia Británica	FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
CE	Comisión Europea	FITFIR	El primero en llegar tiene más derecho» (por sus siglas en inglés)
CLPI	consentimiento libre, previo e informado	FMI	Fondo Monetario Internacional
CMR	Comisión Mundial de Represas	FWE	Food and Water Europe (por sus siglas en inglés)
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua	FYEG	Federación de Jóvenes Verdes Europeos (por sus siglas en inglés)
CSC	comunitaria	GAP	Proyecto de Anatolia del Sudeste (por su acrónimo turco: Güneydogu Anadolu Projesi)
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca	GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
DEQ	Departamento de Calidad Ambiental (por sus siglas en inglés)	GIZ	Cooperación Técnica Alemana
EAPN	Red Europea de Lucha contra la Pobreza (por sus siglas en inglés)	ICE	Iniciativa de los Ciudadanos Europeos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)		
EEB	Oficina Europea de Medio Ambiente (por sus siglas en inglés)		

INDE Instituto Nacional de Electrificación	PIM gestión participativa del riego (por sus siglas en inglés)
JA justicia ambiental	PSA pago por servicios ambientales
LSA Ley de Sostenibilidad del Agua	RPC recurso de uso común
MER Marco Estratégico para la Reforma	SACH saneamiento ambiental centrado en el hogar
NFA necesidades de flujo ambiental	SAUDC Saneamiento ambiental urbano dirigido por la comunidad
NIMBY Not in my backyard, 'No en mi patio trasero'	SEDAPAL Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
NSSO National Sample Survey Office	STDC saneamiento total dirigido por la comunidad
ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio	TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte
ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible	TVA Autoridad del Valle de Tennessee
ONG organizaciones no gubernamentales	UE Unión Europea
PCRC Proyecto Corredor del Río Cauca	WECF Mujeres en Europa para un Futuro Común (por sus siglas en inglés)
PES pago por servicios ambientales (por sus siglas en inglés)	
PIB producto interno bruto	

COLABORADORES

Cecilia Alda-Vidal es investigadora doctoral de la School of Environment, Education, and Development, y del Sustainable Consumption Institute de la Universidad de Manchester. En su proyecto de doctorado estudia la producción de experiencias desiguales en materia de saneamiento e higiene en las zonas periurbanas de Lilongwe (Malawi). Antes de iniciar su doctorado, trabajó y realizó investigaciones en diferentes proyectos de agua y saneamiento en África y América Latina.

Karen Bakker es profesora de la Universidad de Columbia Británica (Vancouver, Canadá). Economista política, ecologista política y estudiosa interdisciplinar de cuestiones medioambientales. Estudia algunos de los problemas de sostenibilidad más urgentes de nuestro tiempo y es autora de más de 100 publicaciones, entre ellas *The Sounds of Life* (Princeton University Press), *Privatizing Water* (Cornell University Press) y *An Uncooperative Commodity* (Oxford University Press). Su trabajo ha sido reconocido con becas del Harvard Radcliffe Institute for Advanced Studies, por la John Simon Guggenheim Memorial Foundation y por el Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences de la Universidad de Stanford.

Jerry van den Berge es investigador independiente en temas del agua, saneamiento y desarrollo sostenible. Anteriormente fue oficial de políticas en la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos, con sede en Bruselas, donde se ocupó de los servicios de agua, energía y residuos, las políticas europeas y empresariales, el cambio climático y asuntos de desarrollo sostenible. Coordinó la primera Iniciativa Ciudadana Europea de éxito, «¡El agua es un derecho humano!», y ha participado en el movimiento sindical internacional desde el 2004, vinculando la justicia social y medioambiental, formando y trabajando alianzas entre sindicatos y organizaciones no gubernamentales.

Rutgerd Boelens es catedrático de Gobernanza del Agua y Justicia Social en el Departamento de Ciencias Medioambientales de la Universidad de Wageningen, y catedrático de Ecología Política del Agua en América Latina en el CEDLA (Centro de Investigación y Documentación sobre América Latina) de la Universidad de Ámsterdam. También es profesor visitante en la Universidad Católica de Perú y en la Universidad Central de Ecuador, y coordina la alianza internacional Justicia Hídrica, así como los programas de investigación transcultural Riverhood y River Commons (www.movingrivers.org). Es el principal editor científico de la serie de libros Agua y Sociedad, que reúne a varias editoriales latinoamericanas. Su obra incluye numerosos artículos y libros centrados en los derechos sobre el agua, el acaparamiento de agua, los territorios hidrosociales, el pluralismo jurídico, las políticas culturales, la gubernamentalidad y la movilización social, en América Latina y España.

Lisa Bossenbroek se doctoró en sociología rural por la Universidad de Wageningen (Países Bajos). Como parte de su investigación, estudió el papel de la juventud en la dinámica agraria y las interacciones de los procesos de cambio agrario y las relaciones de género. Actualmente trabaja como becaria posdoctoral en la Facultad de Gobernanza, Economía y Ciencias Sociales (EGE-RABAT) de Marruecos. Lleva a cabo una investigación comparativa centrada en la interacción del cambio agrario y las relaciones y subjetividades de género en Marruecos e India.

Connor Joseph Cavanagh es profesor asociado del Departamento de Geografía de la Universidad de Bergen (Noruega). Sus investigaciones y publicaciones estudian la ecología política de la conservación y el cambio agrario, las nuevas valoraciones económicas de la «naturaleza» no humana y la evolución de los regímenes de propiedad en África oriental. Recientemente ha publicado artículos en *Annals of the American Association of Geographers*, *Energy Research & Social Science*, *Political Geography* y *The Journal of Peasant Studies*.

Frances Cleaver es catedrática de Ecología Política en el Centro de Medio Ambiente de Lancaster, Universidad de Lancaster (Reino Unido). Su trabajo se centra en comprender cómo las instituciones configuran el acceso a los recursos naturales (especialmente el agua y la tierra). Sus intereses vinculan los avances teóricos y metodológicos con la aplicación práctica de políticas. Sus principales temas de investigación son: las instituciones, la acción colectiva y la gestión participativa de los recursos naturales; la gobernanza del agua, la pobreza y el bienestar; y la política cotidiana del acceso a los recursos naturales y los medios de subsistencia. Ha publicado varios libros, entre ellos *Development Through Bricolage: Rethinking Institutions and Natural Resource Management* (2012) y numerosos artículos científicos sobre estos temas.

Ben Crow (*In memoriam*) fue catedrático de Sociología en la Universidad de California, Santa Cruz. Sus áreas de investigación incluyeron el desarrollo internacional, la sociología del agua, la carestía y el hambre, la economía política, el medio ambiente y el desarrollo. Se formó y trabajó como ingeniero en Londres y África, y fue activista y voluntario en el sur de Asia, antes de convertirse en científico social. Se doctoró en la Universidad de Edimburgo y ha enseñado en la Open University (Reino Unido), Stanford y UC Berkeley. Es autor de varios libros, entre ellos figuran *Sharing the Ganges: The Politics and Technology of River Development*; y *The Atlas of Global Inequalities* (con Suresh Lodha). Uno de sus últimos trabajos estudió el acceso al agua en los hogares con bajos ingresos en asentamientos urbanos. Colaboró en la organización de una iniciativa de investigación colaborativa en cuatro ciudades sobre «habilidades y trabajo doméstico, dignidad y privación en la urbanización enmarañada».

Bibiana Duarte-Abadía es experta en ecología política del agua. Su doctorado lo realizó en el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), Universidad de Ámsterdam. Ella tiene una larga experiencia trabajando en conservación, manejo y uso de los páramos colombianos, gracias a su vinculación con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Es ecóloga por la Universidad Javeriana de Bogotá, y tiene una maestría en gestión internacional de tierras y aguas de la universidad de Wageningen. Es miembro activa de la alianza Justicia Hídrica. Sus últimas investigaciones con la alianza las ha centrado en las configuraciones hidroterritoriales que generan la construcción de obras hidráulicas en Colombia, México y España. Bibiana ha publicado extensivamente en revistas científicas como *Water International*, *Human Organization*, *Environment and Planning E*, *International Journal of Water Resources Development*, *Journal of Peasant Studies*, *Territory-Politics-Governance*, y con casas editoriales como Routledge y Cambridge. Actualmente trabaja como investigadora posdoctoral en la Universidad de Wageningen en los proyectos de River Commons y Riverhood.

Jennifer Franco es investigadora del programa de Justicia Agraria y Medioambiental del Transnational Institute (Países Bajos), y profesora adjunta de la Universidad Agrícola China de Pekín. Su investigación se centra en el sudeste asiático, especialmente en Myanmar y Filipinas. Sus intereses de investigación incluyen: los movimientos sociales, el cambio agrario, la democratización rural, y la dinámica política de regulación del acceso y control de la tierra, el agua, la pesca y los bosques.

Andrea K. Gerlak es directora del Centro Udall de Estudios de Políticas Públicas y profesora de la Facultad de Geografía, Desarrollo y Medio Ambiente de la Universidad de Arizona. Su investigación analiza la cooperación y el conflicto

en la gobernanza del agua, incluidas las cuestiones de cambio institucional y adaptación al cambio climático en las cuencas hídricas, y temas sobre derechos humanos y equidad en la gobernanza del agua.

Joyeeta Gupta es catedrática de Medio Ambiente y Desarrollo en el Sur Global en la Universidad de Ámsterdam y en el Instituto IHE Delft para la Educación sobre el Agua. Sus campos de investigación incluyen la geopolítica cambiante y los modelos de gobernanza multinivel en relación con el medio ambiente y el desarrollo, con especial atención al cambio climático y el agua. Es jefa de redacción de *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Entre sus publicaciones figuran numerosos libros y artículos científicos. Su libro *History of Global Climate Governance* fue publicado por Cambridge University Press en 2014 y ganó el Atmospheric Science Librarians International (ASLI) Choice Award de 2014 en su categoría de historia. Fue copresidenta del Global Environmental Outlook-6 del PNUMA, y actualmente es copresidenta de la Comisión de la Tierra. Acaba de ganar (2021) una ERC Advanced Grant sobre cambio climático y combustibles fósiles.

Leila Harris es catedrática del Instituto IRES de Recursos, Medio Ambiente y Sostenibilidad, y del Instituto de Género, Raza, Sexualidad y Justicia Social; profesora asociada del Departamento de Geografía de la UBC; profesora asociada del Instituto Peter Wall de Estudios Avanzados, así como codirectora del Programa sobre Gobernanza del Agua; y miembro de EDGES (Environment and Development: Gender, Equity, and Sustainability) Research Collaborative de la Universidad de Columbia Británica. Formada como geógrafa política y sociocultural (Doctorado en Minnesota), su trabajo analiza las dimensiones sociales, culturales y político-económicas de los asuntos medioambientales.

Juan Pablo Hidalgo-Bastidas es ingeniero agrónomo por la Universidad Central del Ecuador. Doctor en Ciencias Sociales, con énfasis en Ecología Política del agua, por la Universidad de Ámsterdam (CEDLA). Actualmente es investigador del Grupo de Gestión de Agua de la Universidad de Wageningen (Países Bajos). Su trabajo gira en torno a la política de megaproyectos hídricos, construcción social de la tecnología, movimientos sociales, (in)justicia hídrica y transformaciones socioecológicas en Ecuador y América Latina.

Jaime Hoogesteger es profesor asociado del Departamento de Gestión de Recursos Hídricos, Ciencias Ambientales, de la Universidad de Wageningen. Su investigación se centra en temas relacionados con los bienes comunes y colectivos del agua y cómo estos se relacionan y se comprometen con las políticas y la gobernanza del agua. Ha investigado en Ecuador, Perú, México, España, Irán y Mozambique. Los resultados de sus investigaciones se han publicado en documentales y en numerosas publicaciones académicas.

Lena Hommes es profesora e investigadora posdoctoral del Departamento de Gestión de Recursos Hídricos de la Universidad de Wageningen. Sus investigaciones y publicaciones giran en torno a temas de justicia medioambiental y ecología política. Específicamente, explora las políticas, los imaginarios y las transformaciones socioterritoriales vinculados a proyectos de infraestructuras hídricas, como la construcción y eliminación de presas, centrales hidroeléctricas y trasvases de agua en zonas rurales y urbanas. El actual proyecto de investigación de Lena gira en torno a los debates suscitados por las nuevas propuestas de gobernanza del agua, como la eliminación de presas o reforestación.

Helen Ingram es catedrática emérita de la Universidad de California en Irvine e investigadora del Southwest Center de la Universidad de Arizona. Sus publicaciones abarcan los campos de la teoría de las políticas públicas y la gobernanza de los recursos hídricos. La justicia, la equidad y la democracia son temas importantes en su trabajo, empezando por su colaboración en el libro *Water and Equity in the Southwest* con F. Lee Brown. Es coautora, con Margaret Wilder, de «Knowing Equity When We See It: Water Equity in Contemporary Global Contexts», en Ken Conca y Erika Weinthal (Eds.), *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*.

Nadia Joe (Gugula) es Nlaka'pamux por parte de madre y Tutchone/Tlingit meridional —perteneciente al clan Crow de las Primeras Naciones Champagne y Aishihik— por parte de padre. Tuvo el privilegio de recibir una educación tanto en el campo como en las aulas. Actualmente trabaja como científica medioambiental especializada en la gestión del agua y el tratamiento de aguas residuales, y apoya a las comunidades indígenas de todo Canadá para salvar las diferencias culturales en torno a la gobernanza del agua.

Barbara Rose Johnston es profesora adjunta de Antropología en la Universidad Estatal de Michigan e investigadora principal en el Centro de Ecología Política (Santa Cruz, California). Sus investigaciones y publicaciones analizan la intersección entre la calidad ambiental, la salud, los derechos humanos y la justicia social, labor que le ha valido numerosas menciones como asesora científica y de políticas públicas en foros internacionales, nacionales y comunitarios. Entre sus principales publicaciones sobre la justicia hídrica figuran *Water, Culture, Power: Local Struggles in Global Context* (con John Donahue, 1997) y *Water, Cultural Diversity and Global Environmental Change* (jefa de edición, 2012). Su trabajo sobre el derecho a interponer recursos y reparación de las comunidades afectadas por la presa de Chixoy sirve como fuente probatoria que respalda el histórico acuerdo de reparación para las comunidades indígenas de Guatemala.

K. J. Joy es investigador senior de la Sociedad para la Promoción de la Gestión Participativa de Ecosistemas (SOPPECOM, por sus siglas en inglés), Pune, India.

Ha sido investigador y activista durante más de treinta años, trabajando sobre los derechos de las personas a los recursos naturales a nivel comunitario y político. También se interesa por la protección contra la sequía, la gestión participativa del riego, el desarrollo de cuencas hidrográficas, la ética del agua, los conflictos por el agua, los movimientos populares y las alternativas populares. Coordina el Foro para el Diálogo Político sobre Conflictos del Agua en la India, una red nacional que se ocupa de diversos tipos de conflictos relacionados con el agua. Ha publicado numerosos trabajos sobre cuestiones relacionadas con el agua, el medio ambiente y el desarrollo, entre ellos su último libro coeditado, *Split Waters: The Idea of Water Conflicts*.

Michelle Kooy es profesora asociada de Política de Aguas Urbanas en el Instituto IHE-Delft para la Educación sobre el Agua, y profesora asociada en el Departamento de Geografía Humana, Planificación y Desarrollo Internacional de la Universidad de Ámsterdam (Países Bajos). Se formó como geógrafa humana (Doctorado por la Universidad de Columbia Británica) y aplica su interés académico en la política de planificación urbana, los sistemas urbanos de infraestructuras hídricas y la justicia social a través de su trabajo con agencias internacionales de desarrollo y organizaciones no gubernamentales. Es editora asociada de Wiley Interdisciplinary Reviews on Water, y miembro del Comité Asesor del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO en Ciudades.

Seema Kulkarni es investigadora en la Sociedad para la Promoción de la Gestión Participativa de Ecosistemas (SOPPECOM, por sus siglas en inglés), Pune, India. Tiene un máster en Trabajo Social por el Instituto Tata de Ciencias Sociales de Bombay. Tiene más de veinte años de experiencia de trabajo en zonas rurales propensas a la sequía de Maharashtra. Su principal área de interés es el género y la gestión de los recursos naturales. Está vinculada al movimiento feminista de Maharashtra y trabaja en las reivindicaciones y los derechos de las campesinas sobre la tierra y los recursos hídricos. Ha contribuido con numerosos artículos a diversas revistas y conferencias sobre género y medios de vida rurales.

Lyla Mehta es profesora del Instituto de Estudios de Desarrollo del Reino Unido, y profesora visitante de Noragric, Universidad Noruega de Ciencias de la Vida; socióloga especializada en estudios sobre el desarrollo. Utiliza el caso del agua y el saneamiento para centrarse en los derechos y el acceso a los recursos, el acaparamiento de recursos, la política de la escasez, del género, del poder y los procesos políticos. Su trabajo también se ocupa del género, los desplazamientos y la resistencia, y el cambio climático y la incertidumbre desde «abajo». Tiene una amplia experiencia de investigación y de campo en la India y el sur de África. Ha publicado unas noventa obras científicas, entre ellas su último libro, *Flows and Practices: The Politics of Integrated Water Resources Management in Southern and Eastern Africa*.

Renata Moreno-Quintero es profesora e investigadora de la Facultad de Comunicación y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Occidente en Cali, Colombia. Es socióloga con un doctorado en Política Ambiental por la Universidad del Estado de Nueva York, y fue becaria Fulbright. Su trabajo de investigación se enfoca en temas de sostenibilidad urbana, gobernanza del agua y comunidades energéticas.

Tom Perreault es profesor de geografía latinoamericana en el Departamento de Geografía y Medio Ambiente de la Universidad de Syracuse, en Syracuse (Nueva York, EE. UU.). Se doctoró en la Universidad de Colorado y cuenta con más de dos décadas de experiencia investigadora en la región centro-andina y amazónica. Su investigación se centra en las intersecciones de la ecología política, la gobernanza de los recursos naturales, la movilización social indígena campesina y el cambio agrario. Es editor de *Minería, agua y justicia social en los Andes: experiencias comparativas de Perú y Bolivia* (2014), y editor principal de *The Handbook of Political Ecology* (2015).

Dik Roth es antropólogo social y profesor asociado (emérito) del grupo de Sociología del Desarrollo y el Cambio de la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Sus intereses científicos incluyen la antropología del derecho y la política, el pluralismo jurídico y la complejidad, la propiedad y la justicia, los recursos naturales, los conflictos por los recursos, la gestión y la gobernanza, con especial atención a la tierra y el agua. Su interés regional se centra en Asia Meridional, el Sudeste Asiático y los Países Bajos. Ha publicado numerosos artículos sobre diversos temas en revistas científicas internacionales y es jefe de redacción de la revista *Legal Pluralism and Critical Social Analysis*. Recientemente ha coeditado *Water Security, Conflict and Cooperation in Peri-Urban South Asia. Flows across Boundaries* (Springer, 2022; con Vishal Narain).

Maria Rusca es becaria en investigación Marie Skłodowska-Curie en el King's College de Londres. Su trabajo examina la dinámica socioecológica urbana de la gobernanza de las aguas (residuales) en diversos contextos y escalas geográficas. Sus temas de investigación abarcan múltiples aspectos de la justicia hídrica, como la informalidad en el paisaje hídrico urbano, el suministro de agua en función del género y las prácticas de higiene cotidianas, la generación de una contaminación desigual del agua potable y la comprensión de los retos cotidianos de la gobernanza del agua. Sostiene que la comprensión de la dinámica socioecológica requiere enfoques interdisciplinarios y promueve investigaciones que tengan en cuenta, por igual, las dimensiones ecológicas y sociopolíticas de la gobernanza del agua.

Theresa Selfa es profesora asociada y directora del Departamento de Estudios Ambientales en la Facultad de Ciencias Ambientales y Silvicultura de la Univer-

sidad Estatal de Nueva York (SUNY ESF), Estados Unidos. Su investigación se centra en la gobernanza medioambiental y la política de los sistemas agroalimentarios, energéticos e hídricos, así como en las repercusiones del cambio de uso del suelo en los medios de subsistencia de los hogares, en América Latina y Estados Unidos.

Rosie Simms posee un máster por el Instituto de Recursos, Medio Ambiente y Sostenibilidad de la UBC y una licenciatura y un máster por la Universidad McGill. A lo largo de sus estudios, el trabajo de Rosie se centró en las intersecciones entre la gobernanza del agua y los derechos y la gobernanza indígenas. Actualmente trabaja como investigadora sobre legislación y política de aguas en la Universidad de Victoria.

Erik Swyngedouw es catedrático de Geografía en la Universidad de Manchester (Reino Unido). Anteriormente ocupó una cátedra en la Universidad de Oxford. También fue profesor visitante en la Universidad de Gante (Bélgica) y en Sciences Po (París). Sus investigaciones se centran en la ecología política y la economía política, con especial interés en teorizar la articulación sociedad-naturaleza desde un amplio análisis materialista histórico-geográfico. Ha trabajado extensamente sobre temas de política del agua y ecología política del agua y la urbanización. Sus últimos trabajos se centran en los nuevos movimientos políticos. Es autor de numerosos libros, entre los que destacan: *Social Power and the Urbanization of Water* (2004), *The Post-Political and its Discontent* (editado con J. Wilson, 2014), y *Liquid Power: Contested Hydro-Modernities in Twentieth-Century Spain* (2015).

Gert Jan Veldwisch es profesor asociado del Departamento de Gestión de Recursos Hídricos de la Universidad de Wageningen (Países Bajos). Sus áreas de investigación incluyen el riego participativo y el desarrollo, el acaparamiento de agua, el riego a pequeña escala, el cambio agrario y cuestiones en torno a la justicia hídrica. Actualmente trabaja sobre todo en África meridional y oriental, pero también ha trabajado en América Latina y Asia central. Ha publicado varios artículos sobre el acaparamiento del agua.

Jeroen Vos es profesor asociado del departamento de Gestión de Recursos Hídricos de la Universidad de Wageningen (Países Bajos). Como asesor en política de aguas, trabajó durante una década en Perú y Bolivia, con distintas organizaciones internacionales de desarrollo. Fue editor de dos libros en español sobre la gestión del agua en América Latina. Sus intereses de investigación actuales se centran en la dinámica y los discursos sobre el uso del agua por parte de los agronegocios en América Latina. Ha publicado sobre los efectos del comercio de agua virtual y la certificación privada de la gestión del agua.

MARGREET ZWARTVEEN es profesora de Gobernanza del Agua en el Departamento de Gobernanza del Agua del Instituto IHE Delft para la Educación sobre el Agua, y en el grupo de Gobernanza y Desarrollo Inclusivo de la Universidad de Ámsterdam. Enfocando la gobernanza del agua desde las perspectivas de la equidad y la justicia, define la gobernanza del agua como las prácticas de coordinación y toma de decisiones entre diferentes actores en torno a distribuciones de agua disputadas. Su interés se centra tanto en las prácticas reales de distribución del agua como en el análisis de las distintas formas en que se regula o puede regularse (mediante tecnologías, mercados e instituciones), justificarse (procedimientos de toma de decisiones), y comprenderse (experiencia y conocimientos) la distribución del agua. Su trabajo se basa en un enfoque interdisciplinario que considera la distribución del agua como el resultado de las interacciones entre la tecnología, naturaleza y sociedad.

LA ALIANZA «JUSTICIA HÍDRICA»



Parece que el agua fluye en dirección al poder, acumulándose muchas veces en manos de unos cuantos usuarios dominantes en sectores favorecidos. La distribución injusta del agua se manifiesta no solo en términos de pobreza, sino que también constituye una grave amenaza para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

Justicia Hídrica tiene como objetivo contribuir a la justicia en el tema del agua, en forma de políticas hídricas democráticas y prácticas de desarrollo sostenibles que apoyen una distribución equitativa del agua. Consta de una amplia alianza internacional de investigación, capacitación y acción política que conecta estratégicamente la investigación comparativa e interdisciplinaria sobre los mecanismos de acumulación y conflictos de agua. También busca traducir estos conocimientos hacia la capacitación y concientización de un conjunto crítico de profesionales de agua, líderes de usuarios de agua y hacedores de políticas. Además, como fin principal, quiere acompañar a las estrategias de la sociedad civil enfocadas a mejorar la posición de los grupos con menos derecho y voz en el tema del agua.

Uno de los componentes claves de la alianza es la realización de investigaciones comparativas y estimular procesos de aprendizaje interactivo a través de una red de investigación-acción multiactor. Esto se hace en colaboración con organizaciones de usuarios de agua indígenas y campesinas, en contextos concretos. De esta manera se busca adquirir un conocimiento más profundo sobre:

- ♦ la dinámica y los mecanismos de los procesos de acumulación de agua y de derechos de agua, en términos de clase, género y etnicidad;

- ♦ el contenido, la naturaleza, la dinámica y las contradicciones estructurales de los conflictos resultantes; y
- ♦ las oportunidades para las estrategias multiescala de organizaciones de base y actores de la sociedad civil que buscan maneras de hacer frente a la injusticia hídrica y resolver conflictos relacionados con el agua, relacionando diferentes ámbitos institucionales y políticos.

El proyecto teórico y político-social de la alianza consiste en estudios de caso comparativos de varios países de América Latina, pero también de Asia, África, Europa y América del Norte. El afán es buscar una combinación de trabajo teórico de vanguardia con la capacitación, la difusión y la incidencia política, para identificar, entender y hacer frente a los procesos de acumulación y conflictos de agua, apoyando al diseño interdisciplinario de estrategias de desarrollo de agua, que apoyen a los grupos de usuarios política y económicamente más vulnerables, y al desarrollo más equilibrado a más largo plazo.

Página Web: <www.justiciahidrica.org>

«Este libro transcendental sobre la ecología política de los conflictos por el agua ha sido escrito por los mejores expertos en la materia. Define un nuevo campo de estudio, la «justicia hídrica». Es un gran aporte al estudio de los movimientos locales y mundiales contra la injusticia medioambiental, con especial atención en el acaparamiento del agua y el acceso desigual al agua para riego, minería, saneamiento urbano e hidroelectricidad».

JOAN MARTÍNEZ-ALIER, profesor emérito de Economía e Historia Económica, del Instituto de Ciencia y Tecnología (ICTA), de la Universidad Autónoma de Barcelona.

«Boelens, Perreault y Vos han reunido un conjunto de autores realmente impresionante para abordar la naturaleza, el significado y los impulsores de las injusticias hídricas en todo el mundo, y explorar las posibilidades de justicia hídrica. Si bien el panorama dista mucho de ser esperanzador, el libro ofrece ricas perspectivas teóricas y empíricas para comprender las desigualdades que rodean el control y el uso del agua, e imaginar futuros alternativos. Este texto será un punto de referencia por muchos años».

ANTHONY BEBBINGTON, Australian Laureate Fellow, Universidad de Melbourne, y MILTON P. y ALICE C. HIGGINS, profesores de la cátedra de Medio Ambiente y Sociedad de la Clark University.

«Escrita por algunos de los especialistas sobre el agua más destacados en el mundo, esta obra sobre la justicia hídrica se convierte en una sonora señal de alarma. *Justicia hídrica, poder y solidaridad* nos permite imaginar y construir otros caminos para las políticas sostenibles del agua».

ARTURO ESCOBAR, profesor de Antropología, Universidad de North Carolina, Chapel Hill.

«“¡Justicia hídrica!”, es el grito de guerra de este libro. Se explora de una manera reveladora y exhaustiva las múltiples dimensiones de la injusticia hídrica, y las diversas luchas para cambiarlas».

CRISTÓBAL KAY, profesor emérito en el Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS), Universidad Erasmus de Rotterdam, e investigador asociado del Departamento de Estudios del Desarrollo de la Universidad SOAS de Londres.

«Sería difícil exagerar la importancia mundial de la injusticia hídrica, que sigue siendo uno de los principales obstáculos que impide que millones de seres humanos disfruten de una vida digna. *Justicia hídrica, poder y solidaridad* aborda los aspectos clave de este complejo problema, y reúne un equipo internacional único de académicos. No solo se trata de una colección oportuna, sino que además proporciona acceso a ricos argumentos teóricos y ejemplos empíricos, lo que permite un tratamiento en profundidad del tema. El libro será una contribución bien acogida por académicos, estudiantes y profesionales, y atraerá a un público más amplio, entre aquellos preocupados por el futuro de la vida humana civilizada».

JOSÉ ESTEBAN CASTRO, profesor emérito de la Universidad de Newcastle.

