

¿Un tipo de gobernanza para un tipo de equidad? Hacia una teorización de la justicia en la gobernanza hídrica

En: *La gobernanza del agua: Una visión desde la ecología política y la justicia hídrica*, Bibiana Duarte Abadía (editora). Quito: Abya Yala, pp. 27-47.

Tom Perreault
Departamento de Geografía
Universidad de Syracuse, Estados Unidos

Introducción

Los residentes del valle de Huanuni en el altiplano de Bolivia viven en una aguda escasez de agua. Esto no es el resultado de una insuficiencia “natural” de agua, ni siquiera de una insuficiencia socialmente producida, sino de que la abundancia de agua que fluye por el río Huanuni y se acumula en los cercanos lagos Uru Uru y Poopó, esté contaminada en extremo por las operaciones mineras ubicadas en la parte alta de la cuenca. Irónicamente, son las comunidades ubicadas río abajo, las más distantes de los centros mineros, las que sufren la mayor contaminación. Es aquí donde la llanura de inundación del río forma la pampa de Alantañita, donde los sedimentos que contienen cadmio, plomo, mercurio y otros metales pesados se han acumulado a profundidades de más de un metro, cubriendo los campos de cultivo con una capa de efluvios tóxicos. El río Huanuni, que una vez alimentó a gente, animales y cultivos por igual, ahora fluye con un tono gris metálico, y es poco más que un conducto para la descarga tóxica de las minas aguas arriba. La llanura de inundación de Alantañita, como aquellas aguas arriba en las comunidades de Paco Pampa y Sora Sora, está llena de miles de botellas de plástico, llegadas desde el centro minero de Huanuni, que no tiene otra forma de disposición de residuos sólidos, por no hablar de tratamiento de aguas residuales. Las personas en Alantañita reúnen agua donde pueden, y la mayoría de la gente termina llevándolo desde la cercana localidad de Machacamarca, a más de una hora a pie. Los residentes de Paco Pampa tienen un acceso un poco mejor al agua potable, y la mayoría de los hogares tienen pozos viables, o comparten un pozo con los vecinos. Sin embargo, su acceso al agua sería aún más seguro si el pozo más confiable de la comunidad no estuviese concesionado a la planta operada por la empresa minera Huanuni. El agua de este pozo fluye en un canal abierto y permeable que pasa por campos abandonados hacia la planta de procesamiento de minerales, a unos cinco kilómetros río abajo. No es sorprendente que la escasez de agua se haya traducido en niveles peligrosamente bajos de consumo de agua. En promedio, los y las residentes de esta zona consumen menos de la mitad de lo que la Organización Mundial de la Salud recomienda como el consumo *mínimo* diario, con efectos previsibles sobre la salud humana y animal, la producción agrícola y la calidad de vida.

La minería y la agricultura dependen igualmente del agua como factor de producción: sin ella, no podrían existir. Pero los efectos escalares de la gobernabilidad del agua en la agricultura y la minería son claramente diferentes. En el valle de Huanuni, como en tantos otros lugares de los Andes, la producción y la reconfiguración de las escalas de gobierno tienen relación directa con las cuestiones de equidad, los derechos y la justicia social. La posición privilegiada otorgada a la minería en Bolivia significa que los usuarios del agua en competencia (en este caso

campesinos/as indígenas con agricultura de subsistencia) sufren de la falta de acceso al agua potable. Este trabajo es un intento de teorizar sobre los elementos centrales de esta entrega especial: el agua, la gobernanza, la escala, la equidad y la justicia. Mi punto de partida es a la vez epistemológico y político: sostengo que nuestra forma de definir e implementar conceptos tales como agua, gobernanza, escala, equidad, justicia y derechos, es importante por la forma en que desplegamos y experimentamos las relaciones sociales de la gobernanza del agua. La siguiente sección de este trabajo revisa críticamente la literatura ecológico-política sobre el agua y las relaciones hidrosociales. Esto va seguido por un examen de los conceptos de gestión del agua y escala espacial. A esto le sigue una discusión de los conceptos de equidad, justicia y derechos, y su relación con la gobernanza del agua. La conclusión del documento se basa en las conexiones y el colofón de esta revisión.

El agua y lo hidrosocial

Se ha convertido en un lugar común hablar de agua en términos de lo “hidrosocial” (véase, en particular, Bakker, 2002, 2003; Budds e Hinojosa 2012, 2007; Loftus, 2009; Swyngedouw 1999, 2004). El agua no es ni puramente “natural” ni puramente “social”, sino que es ambas cosas de manera simultánea e inseparable: un híbrido “socio-naturaleza”. La distinción de Karen Bakker (2002) entre H₂O y “agua” es útil en este caso. Ella escribe que, “Mientras que el H₂O circula a través del ciclo hidrológico, el agua como un recurso circula a través del ciclo hidrosocial, una compleja red de tuberías, leyes del agua, medidores, normas de calidad, mangueras de jardín, consumidores, grifos con fugas”, además de la procesos de precipitación, evaporación y escorrentía asociados con el ciclo hidrológico (Bakker, 2002: 774). El agua, en este sentido, existe aparte de la influencia humana (como la lluvia, los acuíferos y los océanos, la humedad del suelo y la evaporación, etc.), y es a la vez producida y circulada por el trabajo humano y la acción social dentro de un modo de producción (como sistemas de riego, fuentes, leyes de aguas, sistemas de alcantarillado, sed, derechos consuetudinarios, etc.) Se le da significado al agua a través de las creencias culturales, la memoria histórica y la práctica social, y existe tanto como discurso y como símbolo cuanto como una cosa material física. Es, como Erik Swyngedouw (2004) señala, un producto de las acciones sociales, las instituciones, las luchas y los discursos históricamente sedimentados, que a su vez ayudan a dar forma a las relaciones sociales a través de las cuales se produce y difunde. El agua y la sociedad, como Swyngedouw, Alex Loftus (2009) y muchos otros han señalado, se constituyen mutuamente. El agua lubrica las funciones sociales y la vida en sí, pero es a la vez un factor de producción y un producto del trabajo social, y, a diferencia de casi todos los otros recursos naturales, es tan universalmente necesaria para los organismos individuales como para las civilizaciones (Bakker 2003). Pero como naturaleza producida socialmente, el agua no es políticamente neutral. Más bien, refleja y reproduce las relaciones de poder social.

Ideas similares han sido expuestas desde algún tiempo. En su crítica de 1974 de los argumentos neo-maltusianos de Paul Ehrlich, Garret Hardin y otros, David Harvey (1974: 265) presenta un punto de vista materialista histórico de los recursos naturales:

“... una ‘cosa’ no puede ser entendida o siquiera mencionada independientemente de sus relaciones con otras cosas. Por ejemplo, los ‘recursos’ pueden definirse solamente en relación con el modo de producción que pretende usarlos y que simultáneamente los ‘produce’ por medio de la actividad física y mental de los

usuarios. Por tanto, no hay tal cosa como un recurso en lo abstracto o un recurso que existe como una ‘cosa en sí misma’”.

Desde este punto de vista, el agua como un recurso natural sólo puede entenderse en relación con las relaciones sociales de producción y de consumo que dan sentido y que dan forma a sus características: caudal, calidad, cantidad, etc. Como Swyngedouw (2004: 28) lo pone, “El agua es un híbrido que captura e incorpora procesos que son simultáneamente materiales, discursivos y simbólicos”. Desde ese punto de vista, el agua no es un objeto inerte de la naturaleza, sino un participante activo o “actante”, cuya materialidad y propiedades geocológicas determinan las relaciones sociales, así como las relaciones sociales actúan sobre y transforman la materialidad del agua. Por ejemplo, los procesos por los cuales las personas extraen agua de un río, lago o acuífero, y la canalizan a través de la infraestructura hidráulica, transforman tanto el agua y el medioambiente (a través de los procesos de desviación, filtración, almacenamiento, entrega, etc.) como la sociedad (a través de los procesos diferenciados socialmente de la provisión de agua, el saneamiento, la formación de clases, el consumo de lujo, etc.) En este sentido, el agua es a la vez algo natural y producido socialmente, tanto la encarnación como la condición previa para el poder social (Loftus 2009; Perreault et al 2012.), O como Budds e Hinojosa (2012: 120) lo dicen, “...la materialidad del agua y las relaciones sociales se constituyen y se expresan mutuamente”.

El agua en sí, H₂O, circula, mientras que otros elementos de los sistemas hidrosociales tienden a acumularse, como los sedimentos de origen hídrico, las biotoxinas, los derechos de agua y las formas de conocimiento relacionadas con el agua. Por lo tanto, de una manera análoga, aunque no equivalente, a los procesos capitalistas examinados por Marx, la acumulación (de los sedimentos, las toxinas, los derechos de agua, etc.) presupone la circulación (del agua en sí misma). La circulación del agua es central para la acumulación de capital (más notablemente, tal vez, en la privatización de los servicios de agua, pero también en la agricultura, la energía hidroeléctrica, los usos industriales y el consumo interno), mientras que ciertas formas de acumulación (de los sedimentos o biotoxinas) están contingentemente relacionadas con la acumulación del capital. La materialidad del agua juega un papel decisivo, aunque insuficientemente teorizado, en lo que Harvey (2003) llama la acumulación por despojo, incluyendo la acumulación de agua por acaparamiento, la privatización de servicios, la contaminación, etc. Cabe preguntarse, entonces, ¿qué diferencia hace el agua en los procesos de acumulación y, es más, cómo la materialidad del agua, los sedimentos, los minerales y las biotoxinas estructura los procesos de despojo? Como Chris Sneddon (2007: 186) ha argumentado, “Los procesos de acumulación siempre necesariamente implican transformaciones de la naturaleza. Estas proceden de diversas maneras, y la comprensión de las relaciones biofísicas específicas que son sustentadas o interrumpidas por tales transformaciones es requisito previo para la comprensión de los conflictos que a menudo siguen los pasos a los cambios ambientales.” Examinar los procesos de contaminación, sedimentación y bioacumulación, así como el acaparamiento de aguas y tierras ilumina la mirada de formas en que la materialidad del agua se cruza con, encarna y reproduce las formas de poder social.

¿Qué significa esto en términos de nuestro análisis? Cabe destacar algunas de las ideas centrales de esta literatura, y reflexionar sobre lo que podrían contribuir a los debates interdisciplinarios y transescalares en materia del agua y su gestión. Tal vez lo más importante es que este trabajo insiste en que no podemos considerar el agua aparte de las relaciones sociales que la producen y dan sentido, y que esas relaciones sociales son siempre históricamente constituidas y

existen dentro de un contexto de poder desigual. Esto es a la vez un punto de vista dialéctico, materialista histórico del mundo y una visión político-cultural del mundo, atento tanto a la producción capitalista de la naturaleza *como* a la producción de significados simbólicos con los que están imbuidas las relaciones sociales y la naturaleza. Este punto de vista del agua, como algo social, natural y completamente político, importa para las formas de gobierno que establecemos (o contra los cuales luchamos). Si el agua se entiende *sólo* como “natural”, si no se tienen en cuenta su historia social y su carácter político, entonces la gobernabilidad del agua es más fácilmente “considerada algo técnico” (Li 2007), es decir, las prácticas e instituciones de toma de decisiones pueden servir de velo a las relaciones de poder inherentes a la producción de agua. Los arreglos institucionales y las relaciones sociales que intervienen en la gestión del agua son el tema de la siguiente sección.

Gobernanza hídrica y escala

¿De qué estamos hablando cuando hablamos de gobernanza? Me preocupa que, como “desarrollo sostenible” y “capital social”, el término “gobernanza ambiental” haya obtenido una gran aceptación, y a menudo sea desplegado sin el beneficio de una crítica rigurosa (cf. Bridge y Perreault 2009). En efecto, la vaguedad y la maleabilidad del término pueden servir para ocultar los intereses políticos y posiciones ideológicas, como en los formulismos del Banco Mundial para el “buen gobierno”, una posición contra la que es sin duda es difícil argüir. Después de todo, ¿quién quiere un *mal* gobierno? Pero este tipo de formulismos ayuda a ocultar los intereses políticos y económicos que están detrás de los arreglos institucionales, las relaciones sociales, las prácticas materiales y las configuraciones escalares involucrados en la llamada “buena gobernanza”. Si vamos a emplear este concepto, entonces es imperativo que lo hagamos críticamente, dilucidando cuidadosamente el carácter político inherente a los arreglos institucionales y las relaciones socioambientales a las que se refieren.

El concepto de “gobernanza” ha aparecido en las últimas décadas para abordar la problemática de la coordinación económica y política de la vida social, y se refiere a las formas en que la estabilidad institucional (reglas, orden social, derechos, normas, etc.) se logran en sociedades heterogéneas y altamente diferenciadas (Puente y Perreault 2009). Karen Bakker (2010: 44) la define de manera algo más amplia: “un proceso de toma de decisiones que está estructurado por instituciones (leyes, reglamentos, normas y costumbres) y formado por preferencias ideológicas”. La ‘gobernanza *ambiental*’, entonces, ha sido asumida por estudiosos y estudiosas de diversas disciplinas académicas y perspectivas teóricas para señalar la diversificación institucional de la gestión ambiental y de recursos como un componente de procesos más amplios de reestructuración político-económica bajo el capitalismo neoliberal, un proceso conocido comúnmente como “del gobierno a la gobernanza” o “glocalización” (Swyngedouw 1997). Cualquiera sea la forma abreviada que elijamos, el concepto de gobernanza sirve como un amplio marco conceptual para el análisis de la interacción de los arreglos institucionales, las escalas espaciales, las estructuras organizativas y los actores sociales involucrados en la toma de decisiones con respecto a la naturaleza y los recursos naturales, sobre todo en condiciones de capitalismo neoliberal (Himley 2008). Claramente, la gobernanza se refiere no solamente a las funciones de gobierno, sino también, y de modo muy importante, a las relaciones entre el gobierno, los actores y las agencias cuasi-gubernamentales y no gubernamentales. Más bien, tal vez, la gobernanza ambiental considera “gobierno” no como sustantivo, sino como verbo: es decir, el acto de gobernar los recursos y ambientes, y el conjunto de las organizaciones, los marcos institucionales, las normas y las prácticas que operan a través

de múltiples escalas espaciales, a través de las cuales se produce ese acto de gobernar (McCarthy y Prudham 2004).

Una característica central de este enfoque es que, si bien reconoce la importancia de la escala espacial como un componente de la gobernabilidad del agua, no hay una escala prescrita privilegiada en la que debería darse la gobernanza. El concepto de gobernanza hídrica se puede aplicar a una diversidad de arreglos escalares: formas basadas en gestión de cuencas, asociaciones de regantes del canal principal, proveedores de servicios municipales, foros mundiales del agua, etc. Pero si la gobernabilidad del agua es agnóstica en cuanto a la escala preferida de acción, es positivamente evangélica sobre la importancia de la escala hidrosocial como espacios de implementación de políticas y acción política. La gobernanza del agua, en otras palabras, tiene que ver con la escala (Bridge y Perreault 2009). No es de extrañar, entonces, que la cuenca se presente como una escala aparentemente natural para la gestión del agua. Las cuencas aparecen como algo natural y tangible y, por lo tanto, como la escala ideal para la gestión de relaciones hidrosociales complejas. Pero, como François Molle (2009) y otros han señalado, el manejo de cuencas está atravesado de problemas, no siendo el menor de ellos la maleabilidad espacial del concepto mismo. ¿Cuál de las múltiples cuencas anidadas forma la escala adecuada para la gobernanza? El concepto parece perder peso analítico completamente si tenemos en cuenta los efectos de las derivaciones entre cuencas, la perforación de pozos o la desalinización (Cohen y Davidson 2011).

Hay que recordar que la escala no puede ser entendida sin una teoría del espacio, y que al igual que el espacio, la escala se produce socialmente. Es decir, determinadas escalas espaciales surgen de las fricciones históricamente sedimentadas de las relaciones sociales, y como tales son inherentemente políticas. Por otra parte, la escala es un concepto relacional, que sólo tiene sentido en relación con otras escalas. Como James McCarthy (2005: 738, énfasis en el original) señala en el análisis de las políticas de la escala, es “imposible separar el trazado *de* cualquier escala única de las relaciones *entre* las escalas. Más precisamente, el establecimiento de escalas como unidades espacialmente organizadas y diferenciadas de organización socio-espacial ... se produce inevitablemente en relación con otras escalas: la delimitación o eliminación de cualquier escala particular *como* escenario, localidad, lugar o lo que sea se realiza siempre *con relación a* otras escalas y las relaciones entre ellas, y necesariamente introduce cambios en su ordenamiento y jerarquías ...”. En otras palabras, las políticas que participan en la producción y diferenciación de escalas (por ejemplo, los esfuerzos por establecer asociaciones de usuarios del agua dentro de una ciudad, o por establecer derechos para el riego en las cuencas fluviales) son inseparables de las relaciones entre las escalas establecidas a través de procesos de ordenamiento de escala (por ejemplo, la delimitación de los derechos de uso por parte de grupos particulares en relación con los derechos de uso de los demás).

Como las luchas sobre la gestión de las cuencas hidrográficas han demostrado, la elección de la escala para la gestión del agua no es políticamente neutral. En la medida en que las escalas específicas para la gestión del agua se ven como “naturales” e inmutable (por ejemplo, la gestión de las cuencas hidrográficas, el riego a escala del canal), corren el riesgo de oscurecer la política que está detrás de la producción de dichas escalas. Esto, entonces, es una expresión escalar y espacial de la noción del “resultar algo técnico” de Tania Murray Li: la elección escalar en este sentido se convierte en una técnica de gobierno, una máquina conceptual para fabricar consenso, mientras que se tratan las luchas políticas y las relaciones de poder como simples problemas técnicos a ser resueltos a través de la combinación adecuada de políticas administrativas e infraestructura hidráulica.

Es aquí donde el concepto de “paisaje hídrico” (“*waterscape*”) sirve como un correctivo analítico a los supuestos escalares simplistas inherentes a muchas de las políticas de gobernanza hídrica. En un artículo reciente, Jessica Budds y Leonith Hinojosa (2012) examinan el paisaje hídrico no como una escala alternativa a la “cuenca hidrográfica”, sino más bien como una entidad socio-natural coproducida “en la que el poder social está integrado en, y formado por, tanto el flujo material del agua como sus significados simbólicos, y que llegan a ser incorporados en, y se manifiestan a través de, una amplia gama de objetos físicos y formas de representación” (ibíd.). Budds e Hinojosa definen “paisaje hídrico” como “las formas en que los flujos de agua, energía y capital [y aquí podríamos añadir de forma productiva ‘trabajo’] convergen para producir arreglos socioecológicos desiguales en el espacio y el tiempo, cuyas características particulares reflejan las relaciones de poder que estructuraron su producción” (ibíd.: 124). El concepto de paisaje hídrico permite el análisis de la relación metabólica entre el agua y la sociedad, dentro de un medio socioespacial dado. Es importante destacar que un paisaje hídrico no existe en una escala espacial fija, predeterminada. Más bien, como afirman Budds e Hinojosa (2012), un paisaje hídrico es una “configuración socioespacial” constituida por las interrelaciones entre los procesos sociales y geocológicos que incorporan, pero que en la mayoría de los casos se extienden más allá de cualquier cuenca hidrográfica determinada. Como tales, los paisajes hídricos pueden implicar procesos sociales o naturales, relaciones sociales, instituciones o artefactos no físicamente próximos a la cuenca bajo análisis. Los ejemplos podrían incluir la inversión de capital para la construcción de presas y canales, la legislación que prohíbe o concede los derechos de acceso, los acuerdos sociales como los consejos de administración de agua regionales o las asociaciones de regantes, o la infraestructura incorporada como pozos, canales, medidores de agua, presas o instalaciones de tratamiento de aguas residuales. Este punto de vista reticular de las relaciones hidrosociales pone de manifiesto los efectos materiales basados en el lugar de los procesos, relaciones y fenómenos que pueden ser espacial y/o cronológicamente distantes (Swyngedouw, 2004; Loftus, 2006; Budds e Hinojosa, 2012). Fundamentalmente, una perspectiva de paisaje hídrico destaca las relaciones de poder que atraviesan, se reflejan en, y son reproducidos por estos conjuntos complejos (Perreault et al., 2012). La siguiente sección examina las cuestiones de equidad, justicia y derechos.

Equidad, justicia y derechos

El American Heritage Dictionary (1992) define ‘equidad’ en parte como “El estado, la calidad o el ideal de ser justo, imparcial y equitativo. La Justicia aplicada en circunstancias cubiertas por la ley aunque influida por los principios de la ética y la justicia.” Del mismo modo, como Boelens (1998: 16) señala: “La equidad tiene que ver con la justicia, con la “justicia social”, con la ‘aceptabilidad’ de algo ... la equidad está directamente relacionada con las normas y con los procesos de elaboración de normas y el intercambio y distribución de material o recursos inmateriales en contextos sociales específicos”. Aunque breves e incompletos para nuestros propósitos, estas definiciones de alguna manera abren de una línea de investigación para la comprensión de la equidad. La equidad es la igualdad. La equidad es la imparcialidad. La equidad es algo que se define en la ley, y sin embargo, está informado por principios éticos más profundos. La equidad es la justicia. De hecho yo diría que el concepto de equidad en la gestión del agua no puede ser entendido sin una teoría de la justicia. Un llamado a la equidad por sí solo no nos lleva muy lejos en la comprensión de las complejidades de la gestión del agua. Como un concepto autónomo, la equidad habla de manera más inmediata de la actualidad, y en el agua puede referirse principalmente a los problemas de distribución: la equidad en el acceso al agua

potable y alcantarillado, el agua para el riego, la exposición a la contaminación. Pero la equidad no llega a la hora de considerar los procesos históricos de exclusión o de la lucha social, o en el contexto de reivindicaciones políticas y entendimientos arraigados culturalmente de agua. ¿Cómo determinamos la equidad frente a las reclamaciones inconmensurables relacionadas con el agua, por ejemplo, entre la producción de agua para las operaciones mineras a gran escala y la agricultura a pequeña escala (como los del valle de Huanuni)? ¿Entre la subsistencia de los hogares pobres y la generación de electricidad en los sistemas hidroeléctricos regionales? Cuando estos usos están en contradicción directa, el idioma de la equidad es sólo parcialmente útil.

Yo argumentaría, pues, que hay que vincular los debates sobre la equidad a una teoría de la justicia y una comprensión crítica de los derechos. La justicia social y ambiental se puede considerar en muchos aspectos, y una revisión completa del concepto de la justicia va mucho más allá del alcance de este trabajo. Tal vez las dos conceptualizaciones más movilizadas de la justicia son la justicia distributiva y la justicia procesal. Estas son, creo, las formas de justicia que más se asemejan al concepto de “equidad”: la equidad lograda a través de reglas pre-establecidas de distribución y procedimiento. La justicia, en este sentido, se puede lograr ordenando a la sociedad desde detrás del “velo de la ignorancia” de Rawls (1971) o al asegurar el acceso al debido proceso y el imperio de la ley (mutuamente reconocida y aplicada universalmente). Sin duda, éstas son condiciones necesarias, pero están lejos de ser suficientes para lograr la justicia social. Aquí, otras formas de justicia surgen según sea necesario. La justicia como “reconocimiento” (semejante al “derecho a tener derechos”) tiene en cuenta la necesidad de las personas socialmente excluidas a ser reconocidas como demandantes legítimas, a que se reconozca su legitimidad política, social y cultural, como condición previa para otras formas de justicia (cf. Boelens 2009). Estos son los llamados “derechos de tercera generación” para el reconocimiento colectivo de los pueblos indígenas, las minorías étnicas y sexuales, etc.¹

La noción de las capacidades de Amartya Sen es particularmente útil en este sentido. Para Sen (2001), la “capacidad” se refiere a la capacidad de un individuo para lograr ciertas necesidades básicas de la sociedad, según es mediada por marcos institucionales como la ley, los derechos y las normas sociales. Un enfoque en las capacidades destaca las *libertades positivas* (el derecho, habilidad o capacidad para hacer o lograr algo) a diferencia de las *libertades negativas*, o la libertad de una restricción externa. Sen sostiene que los gobiernos deben medirse de acuerdo a las capacidades reales de sus ciudadanos y ciudadanas: sus libertades para alcanzar los fines deseados, a diferencia de los derechos formales idealizados reconocidos legalmente. En este punto de vista, la justicia es la maximización del potencial humano de todos, conseguido tanto por la provisión material de las necesidades básicas (agua, alimentos, refugio) y las instituciones sociales necesarias para que todos puedan alcanzarlos. En consecuencia, el

¹ Los “derechos de primera generación” se refieren a las libertades individuales de expresión, asociación, religión, etc. establecido en los documentos de la Ilustración como la Constitución de los EE.UU. y la Carta de los Derechos, y los *Derechos del Hombre* de Thomas Payne. Los así llamados “derechos segunda generación de” se refieren a los derechos socioeconómicos como salario justo, negociación colectiva y similares, establecidos en el contexto del capitalismo industrial y de sus luchas laborales. Estos fueron ampliamente establecidos y codificados en ley a principios del siglo 20, particularmente en la estela de la Revolución Bolchevique y la Gran Depresión. Los “derechos de tercera generación” se refieren a la identidad colectiva y el reconocimiento, establecidos a través de la de las Naciones Unidas y sus agencias como la Organización Internacional del Trabajo (por ejemplo, Resolución de la OIT 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), y, más recientemente por los gobiernos estatales. Véase Attoh (2011) para una discusión más completa.

suministro de agua (y comida y refugio y otras necesidades básicas) es un medio para un fin, no el fin en sí mismo (Bakker 2010). Esto, para Sen, constituye el sentido mismo del desarrollo: la libertad para cumplir con las capacidades de uno infiere otros conjuntos de derechos y no puede considerarse aisladamente de los acuerdos institucionales a través de los cuales se asignan los derechos, ni de la infraestructura física a través de la cual son entregados recursos como el agua. Esto, entonces, es una vista relacional de los derechos.

Para marxistas y feministas, la justicia es igualmente una relación social. Hacemos un llamado a la justicia en relación con alguien y algo, en el contexto de las normas sociales, las prácticas y los arreglos institucionales. Como Iris Marion Young (1990: 25) dice, “los derechos se refieren a hacer más que a tener, a las relaciones sociales que permiten o restringen la acción”. Por lo tanto, no tiene mucho sentido hablar de la justicia aparte de las relaciones sociales de producción y reproducción que dan forma a nuestras vidas individuales y colectivas. Además, nuestra discusión de la justicia, la equidad y los derechos debe basarse en una comprensión de la economía política. Desde esta perspectiva, la equidad en la gestión del agua debe ser analizada desde el punto de vista del compromiso crítico con los arreglos institucionales del mercado, el Estado y la sociedad civil (para tomar un modelo simplista de la sociedad) a través del cual el agua se asigna y se accede. Como es dolorosamente evidente en el valle de Huanuni, un derecho legal al agua (otorgado formalmente a todos los ciudadanos y ciudadanas de Bolivia por la Constitución de 2009) significa poco para los que carecen de infraestructura, dinero o influencia política adecuados.

Lo que nos lleva a la cuestión de los derechos, y la relación entre los derechos, la justicia y la equidad. Como Oriol Miroso y Leila Harris (2012) han señalado, hay muchas maneras de discutir los derechos de agua. El “derecho de agua a” se refiere, el reconocimiento jurídico formal de una persona o el derecho de grupo para el agua, que difiere un poco del “derecho humano al agua”, que reconoce el derecho de todas las personas a agua suficiente para satisfacer las necesidades básicas y de la dignidad humana, independientemente de su ciudadanía. Por supuesto, estos no deben ser confundidos con los “derechos de agua”, que son los derechos más limitados e individualizados al agua, y están vinculados directamente con la relación de propiedad. Como Miroso y Harris señalan, los derechos de agua específicos para algunos pueden en efecto negar derechos humanos básicos de agua para los demás, especialmente en las poblaciones marginadas y vulnerables. Hay poca necesidad aquí de revisar los argumentos a favor del derecho humano al agua, o las críticas vertidas contra él, ya que están bien ensayados en la literatura (véanse, en particular, Bakker, 2007, 2010; Miroso y Harris 2012). Vale la pena señalar, sin embargo, los problemas de “discurso de los derechos” en general, y la tendencia de los derechos, como comúnmente se conceptualizan, a ser individualizados, atomizantes, universalistas, centrados en el Estado y antropocéntricos. En la tradición liberal, los derechos están en general subsumidos y subordinados por las lógicas liberales y neoliberales y las exigencias del capital (Harvey 2008). Como Bakker (2007, 2010) y otros han señalado, no hay nada en el derecho humano al agua que impida la mercantilización, la comercialización o la privatización del agua. La naturaleza individualizada del derecho humano al agua también presenta una contradicción (potencial) con las visiones de los derechos colectivos al agua (y otros recursos), en poder de algunos pueblos indígenas. En efecto, el Banco Mundial ha utilizado el derecho humano al agua como justificación para las reformas de mercado en el sector del agua, con el argumento de que el mercado es el medio más eficaz por el cual los pobres pueden tener acceso a suficiente agua. Para los defensores y los detractores de la privatización del servicio de agua, el punto es que la designación del agua como un derecho humano hace poco

para definir los arreglos institucionales a través de los cuales se asigna el agua y se accede a ella, por lo que deja abiertos los temas espinosos de la gobernanza. Pero, como Bakker (2010), Miroso y Harris (2012) y otros han argumentado, las reclamaciones al agua como un derecho humano sí tienen importancia simbólica y táctica.

En su crítica a los debates sobre el “derecho humano al agua”, Bakker (2007) sugiere que al usar de agua como un bien común y un recurso tipo ejido, y no como un bien económico, hay cambios tanto en los términos del debate y las posibilidades para la conceptualización de la equidad en gobernabilidad del agua. Para quienes defienden la privatización del servicio de agua, la equidad significa eficiencia económica, de manera que los consumidores deben pagar el costo total de la carga que imponen al sistema, también conocida como recuperación total de costos. Por el contrario, quienes ven el agua como un bien colectivo definen los precios en términos sociales, de acuerdo con la capacidad de pago. Esto implica la necesidad de subvenciones cruzadas y el reconocimiento del derecho a la reproducción social (Bakker 2010). En términos de Sen, las subvenciones cruzadas de servicios de agua para los pobres ayudarían a asegurar sus capacidades, un fin cuya realización sin duda sería ayudada por la designación táctica de acceso al agua como un derecho humano (Bakker 2010; Miroso y Harris 2012). La privatización implica la creación de algún tipo de propiedad; y la propiedad, como una relación social, es sobre todo la capacidad de excluir. Por el contrario, un derecho humano denota necesidad, acceso y derecho universales, un concepto radicalmente opuesta a la exclusión implícita en la relación de bienes.

A pesar de las críticas al “discurso de los derechos” desde el posmodernismo y otros, haríamos bien en reconocer el poder político de la noción de los derechos, y la potencia discursiva y material de las reivindicaciones de derechos. Como Don Mitchell (2003: 25, énfasis en el original) ha escrito, “Los derechos establecen un *ideal* importante contra el que se debe medir el comportamiento del Estado, el capital y otros actores poderosos, y sobre lo que deben rendir cuentas”. El ideal de los derechos, por más parcial que sea e independientemente de sus limitaciones, es un ideal *político*: “a la vez un medio para organizar el poder, un medio para impugnar el poder, y un medio para adjudicar el poder, y estas tres funciones están frecuentemente en conflicto” (ibíd.: 22). Es dentro de los espacios producidos por este conflicto que el agua se gobierna de manera equitativa o no, que las necesidades se satisfacen o no, que se alcanza la justicia o no.

Al considerar los derechos de agua y el derecho al agua, es posible beneficiarse de un compromiso con la literatura sobre el derecho a la ciudad (véanse, en particular, Attoh 2011, Harvey 2008; Lefebvre 1996 [1968]), Mitchell 2003). La reivindicación de un “derecho a la ciudad” exige que se desempaque el concepto de los derechos, y el tipo de derechos en cuestión. Como Kaffui Attoh (2011: 669, énfasis en el original) se pregunta: “¿Qué *clase* de derecho es el derecho a la ciudad?”. Esta no es una cuestión simple. Para David Harvey (2008), cuya principal preocupación es la democratización radical del espacio urbano, el derecho a la ciudad es mucho más que el derecho a participar en las decisiones sobre la asignación y administración de los bienes y servicios, y se extiende al control de la ciudad y el proceso de urbanización como el motor del desarrollo capitalista. Para Harvey, entonces, el derecho a la ciudad es en última instancia el derecho de controlar los medios de producción y la distribución de los excedentes. Para Mitchell (2003), cuya principal preocupación es el acceso y el control del espacio público urbano, el derecho a la ciudad tiene mucho que ver con la protección *contra* la democracia, es decir, para garantizar los derechos de las minorías disidentes de lo que es a menudo una revanchista regla de la mayoría (el derecho controvertido de personas sin hogar a bancas, parques y a orinar en público es ilustrativo aquí). Para Lefebvre (1996 [1968]), el derecho a la

ciudad es multiforme y comprende el derecho de producir una vida urbana libre de las limitaciones y la alienación impuestas por las relaciones capitalistas de producción. El derecho a la ciudad, por necesidad, es un conjunto complejo de derechos interrelacionados: “una forma superior de derechos: los derechos a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y a habitar. El derecho a la <<ouvre>>, a la participación y la *apropiación* (claramente distinto del derecho a la propiedad), están implícitos en el derecho a la ciudad” (Lefebvre 1996 [1968]: 174). Así, para Lefebvre el derecho a la ciudad es el derecho a habitar, a la vida social e individual en toda su complejidad. Al igual que la noción de las capacidades de Sen, el derecho a la ciudad es un medio para un fin mayor, el de la vida social y la reproducción social significativas. David Harvey (2008: 23) se hace eco de este sentimiento, “La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede estar divorciada de la de qué tipo de vínculos sociales, relación con la naturaleza, estilos de vida, tecnologías y valores estéticos deseamos. El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual para acceder a los recursos urbanos: se trata de un derecho de cambiar nosotros mismos cambiando la ciudad”. Para Harvey, entonces, el derecho a la ciudad es inherentemente un derecho colectivo más que individual. Y como con todos los derechos, el derecho a la ciudad es un lugar de lucha.

La naturaleza diversa y a ratos contradictoria de las maneras en que los derechos a la ciudad han sido conceptualizados, es una especie de espada de doble filo. Para Attoh (2011: 670), la “apertura radical” del concepto tiene el potencial de unir múltiples luchas por la justicia, aun cuando exponga las contradicciones fundamentales entre impulsos mayoritarios y la necesidad de proteger a las minorías de la tiranía democrática. ¿Cómo se define el derecho a la ciudad estructura las formas de justicia la que conduce, así como los tipos de ciudades que produce? Del mismo modo, la forma en que pensamos sobre el derecho al agua, sobre la equidad del agua y la justicia del agua, estructurará las formas de gobierno que promulguemos y las escalas espaciales y temporales en la que lo hagamos.

No es mi intención llevar esta analogía demasiado lejos, o establecer paralelismos donde no los hay. Obviamente, el agua y las ciudades no son cosas equivalentes: el agua es un recurso, mientras que las ciudades son lugares, espacios y relaciones sociales complejas de las cuales el flujo de agua es sólo un componente. Hay, sin embargo, puntos vitales de convergencia entre el derecho a la ciudad y el derecho al agua. Tal vez de modo más obvio, el derecho a la ciudad *es* el derecho al agua, a la dignidad humana, a los ambientes saludables. Es más, hay lecciones importantes que aprender de la manera en que pensamos acerca de la constelación de relaciones sociales inherentes a las ciudades y el agua: la gobernanza, el agua, la justicia, la equidad son conceptos relacionales, como Iris Marion Young nota, más con hacer que con tener. Al igual que el derecho a la ciudad, el “derecho al agua” es un conjunto de derechos engañosamente complejo, multiforme y, en algunos aspectos, contradictorio. En las relaciones sociales, los derechos son a la vez arreglos institucionales para organizar el poder y sitios de la lucha social. La manera en que estos derechos se definen estructura las formas y las escalas de gobernanza promulgadas, y los flujos de agua hacia los que éstas dirigen. El derecho al agua, no menos que el derecho a la ciudad, *importa* en tanto las luchas por los derechos son momentos claves en los procesos más amplios de la producción de espacio (Mitchell 2003).

Dentro de este reconocimiento, sin embargo, se encuentra otro: la tensión inherente entre, por una parte, los derechos a la participación democrática en la apropiación de los medios de producción y reproducción social y, por otro, el derecho de las minorías a la protección contra la tiranía democrática. Esto es, en esencia, el problema del “pluralismo legal”: la contradicción entre los derechos colectivos sobre los recursos comunales dentro de una conceptualización

liberal, individualizada de los derechos. En tales contextos, cómo los derechos de agua sean definidos y cómo se conceptualice y se promulgue la equidad, determinará en gran parte las formas de la justicia y la injusticia en nuestros paisajes hídricos (Boelens 1998, 2009). La gobernanza del agua, como conjuntos de instituciones, leyes y derechos que estructuran la acción social y las relaciones sociales, produce el espacio y produce la escala, y, en forma dialéctica, estos espacios y escalas dan forma a las relaciones hidrosociales y las formas de vida social que experimentamos.

Conclusión

¿De qué manera ayuda esta discusión a entender las relaciones hidrosociales en el valle de Huanuni en Bolivia, donde se inició este artículo? La gobernanza del agua en Bolivia, como en tantos otros lugares, se compone de un mosaico de acuerdos institucionales, normas, usos tradicionales, zonas legales grises y prácticas específicas a los sectores. Tan a menudo como no, la ley formal y los derechos de agua son claros y bastante progresivos. Bolivia tiene una legislación ambiental notablemente fuerte. Pero la realidad del día a día es, en el mejor caso, un reflejo imperfecto de los ideales jurídicos, y en la práctica el agua fluye hacia los poderosos y los privilegiados, mientras que con demasiada frecuencia las zonas urbanas y rurales pobres hacen lo posible para enfrentar la escasez o la contaminación del agua, o, a menudo, ambas. Los problemas de agua experimentados en el valle rural de Huanuni son de carácter diferente a aquellos de las áreas urbanas más discutidos en la literatura sobre gobernanza de agua. Gran parte de esta literatura se ocupa de los problemas de gobernanza relacionados con los sistemas de agua potable en zonas urbanas: la privatización y la comercialización, la extensión de servicios inadecuados para los barrios periurbanos, medidores de agua prepagados, etc. En estos estudios, el agua es tratada como un bien ambiental, un factor esencial de la producción y reproducción social, cuyo problema principal es el acceso. Rara vez estos estudios exploran los temas de calidad de agua y contaminación: el agua como un *pasivo* ambiental, donde la exposición, más que el acceso, es la principal preocupación (pero véase Sultana 2011). Se trata de un vacío lamentable. La contaminación del agua es una gran preocupación, tanto para la población urbana como para la población rural pobre. El agua urbana está sujeta a una mezcla extraña de productos químicos industriales, hidrocarburos, aguas residuales, residuos sólidos y otros contaminantes, mientras que las fuentes de agua en zonas rurales están a menudo contaminadas por la escorrentía agrícola, los desechos humanos y animales, y, como en casos como el del valle de Huanuni, drenajes ácidos y efluentes tóxicos provenientes de las operaciones mineras.

Los y las residentes del valle del Huanuni constantemente están siendo separados de sus medios de producción y reproducción social por la acumulación inexorable de sedimentos tóxicos en sus campos de cultivo, sus animales y sus propios cuerpos, a lo que me he referido en otro lugar como un proceso de “despojo por acumulación” (Perreault en prensa). La contaminación del agua y la aguda escasez resultante en el valle del Huanuni y en otras partes subrayan la necesidad de una mayor atención a lo que Karen Bakker (2010, capítulo 7, véase también Bonds 2012) se ha referido como “governabilidad ecológica”, que es simplemente un reconocimiento de que los factores sociales y los procesos ecológicos están íntimamente interrelacionados, y que la gobernanza ambiental debería incorporar una ética del cuidado ambiental. El desequilibrio de poder entre la empresa estatal minera y las comunidades campesinas indígenas río abajo, y la catástrofe socioecológica a que esto ha dado lugar, merecen un replanteamiento de nuestros términos clave. Un enfoque en la “gobernanza” o el “fracaso de gobierno” o incluso la “equidad” seguramente será insuficiente. Aquí me permito sugerir que lo

que se necesita es una mayor atención a los procesos ecológicos y la justicia ambiental. A diferencia de la literatura sobre la gobernanza del agua, el problema de la exposición a la contaminación socialmente diferenciada ha sido la piedra angular de la justicia ambiental, tanto como un campo académico cuanto como una esfera del activismo social.

No veo este enfoque como un sustituto a la atención a la gobernanza del agua, sino más bien como un componente importante y demasiado a menudo descuidado de tal análisis. En otras palabras, debemos atender a lo que Patrick Bond (2012: 197) ha denominado las “conexiones hidro-socio-ecológicas” que sustentan las reclamaciones de derechos de agua, así como la organización social y espacial en general. Estas conexiones son a la vez ecológicas y políticas, y deben ser entendidas en términos de justicia social y ambiental. Así como el derecho a la ciudad, como un paquete complejo de derechos, es el derecho a habitar la ciudad, a los recursos y servicios necesarios para la realización individual, y a la apropiación de los medios de producción y reproducción social, también así los arreglos institucionales y escalas espaciales que empleamos para gobernar el agua deben abordar cuestiones de desarrollo personal y colectivo, la democratización, las relaciones materiales de producción y la sensibilidad ecológica. Nuestras formas de gobernanza del agua deben tener en cuenta el derecho humano al agua no como un fin en sí mismo sino como un medio para lograr el objetivo más amplio de una sociedad justa. Sólo viendo el agua y la sociedad como algo al mismo tiempo social y natural, como un tejido hidro-socio-ecológico densamente tejido, podremos abordar la gobernanza ecológica y la justicia ambiental.

Referencias

American Heritage Dictionary (3ª edición) 1992. Boston: Houghton Mifflin.

- Attoh, K. 2011. What *kind* of a right is the right to the city? *Progress in Human Geography*, 35(5): 669-685.
- Bakker, K. 2002. From state to market? Water *mercantilización* in Spain. *Environment and Planning A* 34: 767-90.
- 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, anti-privatization and the human right to water in the global South. *Antipode* 39 (3): 430-55.
- Bakker, K. 2010. *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Boelens, R. 1998. Equity and rule-making. In R. Boelens and G. Dávila (eds.), *Searching for Equity: Conceptions of Justice and Equity in Peasant Irrigation*, Assen, Países Bajos: Van Gorcum, pp. 16-34.
- Boelens, R. 2009. The politics of disciplining water rights. *Development and Change* 40(2): 307-331.
- Bond, P. 2012. The right to the city and the eco-social communing of water: Discursive and political lessons from South Africa. In *The Right to Water: Politics, Governance, and Social Struggles*. F. Sultana y A. Loftus (eds.), pp. 190-205.
- Bridge, G. y T. Perreault 2009. Environmental governance. in *Companion to Environmental Geography*. N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman y B. Rhoads (eds.), Oxford: Blackwell, pp. 475-497.
- 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.
- 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.
- Harvey, D. 1974. Population, resources, and the ideology of science. *Economic Geography*, 50(3): 256-277.
- Harvey, D. 2003. *The New Imperialism*. Londres: Oxford University Press.
- Harvey, D. 2008. The right to the city. *New Left Review*, 53(Sept/Oct): 23-40.
- Himley, M. 2008. Geographies of environmental governance: The nexus of nature and neoliberalism. *Geography Compass*, 2(2): 433-451.
- Lefebvre, H. 1996[1968]. *Writings on Cities*, edited and translated by E. Kofman y E. Lebas. Oxford: Blackwell.
- Li, T.M. 2007. *The will to improve: Governmentality, development and the practice of politics*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.
- Loftus, A. 2006. Reification and the dictatorship of the water meter. *Antipode* 38(5): 1023-1045.
- Loftus, A. 2007. Working the socio-natural relations of the urban waterscape. *International Journal of Urban and Regional Research* 31(1): 41-59.
- Loftus, A. 2009. Rethinking political ecologies of water. *Third World Quarterly*, 30(5): 953-968.
- McCarthy, J. 2005. Scale, sovereignty, and strategy in environmental governance. *Antipode* 37 (4): 731-753.

- McCarthy, J. and S. Prudham. 2004. Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum* 35: 275-83.
- Miroso, O. y L.M. Harris 2012. Human right to water: Contemporary challenges and contours of a global debate. *Antipode*, 44(3): 932-949.
- Mitchell, D. 2003. *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. Nueva York: Guilford.
- Molle, F. 2009. River-basin planning and management: The social life of a concept. *Geoforum*, 40: 484-494.
- Perreault, T. in press. Dispossession by accumulation? Mining, water, and the nature of enclosure on the Bolivian Altiplano. *Antipode*.
- Perreault, T., S. Wraight y M. Perreault 2012. Environmental justice in the Onondaga Lake waterscape, New York. *Water Alternatives*, 5(2): 485-506.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya 2001. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Sneddon, C. 2007. Nature's materiality and the circuitous paths of accumulation: Dispossession of freshwater fisheries in Cambodia. *Antipode* 39: 167-193
- Sultana, F. 2011. Suffering for water, suffering from water: Emotional geographies of resource access, control and conflict. *Geoforum*, 42(2):163-172.
- Swyngedouw, E. 1997. Neither global nor local: 'Glocalization' and the politics of scale. *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. K. R. Cox. Nueva York, The Guilford Press: 137-166.
- Swyngedouw, E. 1999. Modernity and hybridity: Nature, *regeneracionismo*, and the production of the Spanish waterscape, 1890-1930. *Annals of the Association of American Geographers* 89(3): 443-465.
- Swyngedouw, E. 2004. *Social power and the urbanization of water: Flows of power*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, Iris Marion 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.