

Cultura, política y ecología política del agua: una presentación

Gerardo Damonte¹

Pontificia Universidad Católica del Perú
Grupo de Estudio Ambiente y Sociedad

Barbara Lynch

Georgia Institute of Technology
Grupo de Estudio Ambiente y Sociedad

RESUMEN

*El presente artículo introduce el volumen especial de la revista *Anthropologica* dedicado a la cultura, política, y ecología política del agua. Para ello, se hace una revisión de conceptos fundamentales, como territorio hidrosocial y escasez, así como procesos institucionales, como la implementación de modelos de gobernanza de los recursos hídricos, necesarios para analizar y entender los fenómenos sociales asociados al agua. En esta revisión se integran las presentaciones de los artículos que componen el volumen especial.*

Palabras clave: territorio hidrosocial, escasez hídrica, gobernanza, Perú

¹ Gerardo Damonte es también investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).



El agua se ha constituido en un tema fundamental de análisis y de debate transversal a múltiples disciplinas que van desde las ciencias físicas hasta las sociales; así, adquiere cada vez más importancia en el ámbito académico y de políticas públicas. Los enfoques sociales que analizan el agua desde perspectivas culturalistas, ecológicas y políticas han buscado establecer conceptos y marcos explicativos que den cuenta de la interrelación de la complejidad de los fenómenos sociales asociados al agua.

CONCEPTOS Y PROCESOS

Desde la ecología política, en particular, se han desarrollado debates que dan cuenta de la interacción entre ambiente y sociedad en términos de distribución y acceso a los recursos ecológicos, su control, y los discursos, sistemas políticos y de autoridad para legitimarla, así como en términos de los conflictos que genera. De este modo, ecólogos políticos han influido en el desarrollo del Informe sobre Desarrollo Humano de 2006 (PNUD, 2006) *Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial hídrica*, al proveer artículos académicos de balance. Uno de los principales argumentos de este documento es que la «escasez en el centro de la crisis hídrica mundial está enraizada en el poder, la pobreza y la desigualdad, no en la disponibilidad física» y que «la escasez es fabricada a través de procesos políticos e institucionales que dejan en desventaja a los pobres» (PNUD, 2006). En este contexto, se han venido estableciendo conceptos claves para entender las dinámicas sociales asociadas al agua, como son los de territorio hidrosocial y la escasez producida.

La concepción de territorio hidrosocial integra el concepto físico de cuenca con la dinámica social que se desarrolla en esta área; es decir, con la manera en

que los grupos sociales conciben y materializan los usos del recurso hídrico, así como con la manera en que se conectan con los flujos del agua y la infraestructura hidráulica (Orlove y Caton, 2010; Swyngedouw y Williams, 2016). Los territorios hidrosociales se constituyen a partir del ciclo hidrosocial del agua, dando cuenta de las dinámicas sociales y políticas entre los actores de un espacio determinado, en principio, por la cuenca. Sin embargo, mientras las cuencas se establecen a partir de fronteras físicas, las fronteras de los territorios hidrosociales son constantemente recreadas por los actores sociales en relación con el ciclo hídrico, pudiendo sobrepasar o segmentar las fronteras físicas de las cuencas donde se asientan hasta el punto de reconfigurarlas.

En América Latina existe la tendencia a pensar en el territorio hidrosocial en términos de irrigación agrícola; no obstante, esto limita el debate. Grados y Pacheco, en este volumen, utilizan una perspectiva de conectividad centrada en los diversos usos del agua (más que solo en el uso agrícola). A partir de estos usos diversos incorporan la problemática de quienes dependen del acceso al agua para mantener la salud y reproducir sus medios de vida (tales como usuarios de agua de uso doméstico, pescadores y ecosistemas naturales), así como también sobre aquellos que, debido al vertido de efluentes y otros contaminantes, reconfiguran el uso del recurso hídrico. Desde una mirada similar, Boelens y Hendrick proponen integrar a la reflexión la energía hidroeléctrica, que si bien requiere mínimas cantidades de agua, genera la reubicación de personas y restringe el acceso al agua de pequeños agricultores.

El problema de la escasez de agua es fundamental para la ecología política. En el ámbito productivo, suele pensarse que la escasez de agua es una condición que determina el desarrollo de la agricultura. Sin embargo, autores como Golte han señalado que la escasez puede ser el resultado de una sobreexplotación del recurso (Golte, 1980, pp. 64-66). Es así que el concepto de escasez se relativiza dependiendo del modelo de desarrollo imperante. Por ejemplo, si el desarrollo se basa en cultivos de alta demanda de agua, la escasez es más probable. Esto quiere decir que, además de la oferta de agua, la escasez estará vinculada también con el tipo y nivel de la producción.

Desde la perspectiva de la ecología política, la escasez no es una situación físico-natural, sino que es definida de distintas maneras por agentes interesados en el recurso. La escasez, en ese sentido, es un discurso que puede emplearse de forma flexible dependiendo de cuáles sean los objetivos políticos de quien lo enuncia. Es por esto que las investigaciones sobre escasez deben integrar estudios ambientales, análisis sociales y políticos que muestren cómo las relaciones

de poder desempeñan un papel determinante en la forma en que se transforma la naturaleza (Budds, 2008; Budds y Hinojosa, 2012; Mehta, 2003). Como sostiene Swyngedouw (2009), el control del agua se ha convertido en un elemento fundamental para la acumulación de capital. El agua es actualmente un recurso estratégico que distintos grupos de interés intentan controlar con el fin de impulsar el proceso de acumulación.

En este sentido, la escasez se produce a partir de la interrelación entre la disponibilidad física del recurso y el tipo de uso del agua que se impone en determinadas regiones o territorios. En el caso peruano, por ejemplo, la construcción de territorios hidrosociales a partir del uso intensivo de agua en zonas desérticas de la costa en el contexto del crecimiento agroexportador ha generado escenarios continuos de escasez de agua. El proyecto agroexportador se afianza sobre la disponibilidad del recurso, lo que lleva a que se desarrolle infraestructura para traer agua desde zonas altas andinas. Así, la escasez se territorializa en cuencas y regiones a partir de proyectos de desarrollo que se imponen gracias al poder político de los actores que lo impulsan (Oré y Damonte, 2014; Damonte, 2015).

Los artículos de Muñoz y de Damonte, Gonzales y Lahud, en este volumen, analizan desde dos perspectivas disciplinarias distintas la relación entre el auge agroexportador y el poder político en el caso del valle de Ica, ubicado en la desértica costa sur del Perú. Muñoz, desde una perspectiva de la economía institucional, analiza la acción colectiva en el caso de las empresas agroexportadoras que hacen uso común de los acuíferos de Villacurí, Lanchas e Ica. El autor argumenta que el auge agroexportador ha dado mayor poder a las empresas, las cuales responden individualmente ante la señal del mercado internacional que demanda en forma creciente los productos del valle, generando así importantes beneficios privados, pero inhibiendo la acción colectiva para la conservación del acuífero en el contexto de una débil regulación pública. Este comportamiento individual ha generado una mayor extracción con respecto a la reserva y disponibilidad de agua, provocando un descenso del volumen del acuífero, un deterioro del recurso común y su consecuente escasez.

Damonte, Gonzales y Lahud, desde una perspectiva antropológica de ecología política, señalan que la constitución de una élite agroexportadora en el contexto de escasez hídrica ha generado una reconfiguración de las relaciones sociales y políticas en el espacio local, donde los agroexportadores se han posicionado como el actor dominante en la gestión de los recursos hídricos subterráneos, disputando incluso los esfuerzos de regulación del Estado. En este escenario, los autores analizan cómo los agroexportadores han concentrado poder hídrico

en Ica para argumentar que este surge a partir del control del agua subterránea, el cual ha recaído en manos del grupo agroexportador gracias a su capacidad de concentrar y ejercer tres dimensiones de poder: la capacidad económica, el conocimiento técnico y la coerción.

Asimismo, la territorialización de la escasez conlleva la constitución de geografías desiguales de desarrollo. Los modelos de desarrollo productivo tienden a definir espacios de escasez y abundancia del recurso hídrico, con el fin de sostener la construcción de infraestructura hídrica para trasladar agua desde zonas de abundancia hasta zonas de escasez. Sin embargo, tanto la abundancia como la escasez son conceptos que pueden ser construidos a partir justamente de la priorización que se dé al uso del recurso. Por ejemplo, la construcción de una idea de abundancia hídrica en las zonas altas de los Andes ha llevado a justificar el traslado de agua hacia zonas de escasez, como la costa peruana, para el desarrollo de la agricultura para exportación. Asimismo, al interior de territorios específicos, la priorización del uso productivo puede llevar a la escasez de agua en zonas urbanas, mientras que la priorización de la dotación de agua en ciudades puede producir escasez en las zonas rurales.

Generalmente se entiende escasez en términos de cantidad, pero puede estar también vinculada con la calidad del agua disponible. La Amazonía es considerada un espacio de abundancia hídrica por la cantidad de agua disponible; sin embargo, los escenarios de escasez pueden vincularse con el deterioro de la calidad del agua disponible.

Como muestra el artículo de Grados y Pacheco en este volumen, desde hace varias décadas las industrias extractivas y las actividades humanas han transformado los ríos y quebradas amazónicas. En su estudio sobre las actividades petroleras en dos comunidades nativas kukama kukamiria en la cuenca del río Marañón, los autores muestran cómo la contaminación producida por la extracción petrolera ha afectado negativamente en el modo de vida de dichas comunidades, donde la pesca y el río siguen siendo relevantes para su ecosistema, economía familiar y cosmovisión kukama.

GOBERNANZA

La gobernanza del agua a niveles globales, nacionales y locales surge como un tema fundamental en el contexto de escenarios de escasez hídrica y desigualdad en el acceso al agua.

La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos - GIRH aparece como un paradigma de gobernanza del agua que podría ayudar a superar los problemas surgidos por la escasez y desigualdades hídricas. A diferencia del paradigma anterior, que buscaba solucionar los problemas hídricos principalmente con obras de infraestructura, la GIRH pone más énfasis en la participación de los usuarios del agua y en la búsqueda de consensos políticos para la asignación de derechos del agua, teniendo a la cuenca como unidad territorial para el gobierno del agua. Sin embargo, la implementación de este modelo de gobierno ha enfrentado varias limitaciones, pues al concebir el agua como un bien económico, la GIRH contribuye a que los derechos sobre ella sean transferidos de acuerdo con los usos rentables que se le puedan dar.

En el ámbito local, la implementación de la GIRH no ha logrado superar, sino más bien reproducir las desigualdades sociopolíticas de los actores sociales que se traducen en formas asimétricas de representación, donde los actores poderosos son sobrerrepresentados, mientras que los menos poderosos no logran una representación política efectiva. El artículo de Grados y Pacheco en este volumen da cuenta de esta enorme desigualdad al mostrar cómo los pueblos nativos son excluidos de las decisiones sobre el uso y acceso al agua para facilitar la extracción petrolera. Asimismo, el artículo de Damonte, Gonzales y Lahud muestra cómo el dominio de los agroexportadores sobre otros actores y su primacía en el control de los recursos hídricos no son necesariamente facultades arrebatadas, sino otorgadas por los medianos y pequeños productores que se subordinan ante una idea hegemónica de desarrollo que es legitimada por medio de discursos de eficiencia, desarrollo regional y empleo pleno.

En el ámbito nacional, los Estados tienen ciertas limitaciones institucionales para implementar formas participativas de gobernanza. El artículo de French en este volumen nos muestra cómo la burocracia hídrica peruana tiene ciertas limitaciones para adaptarse a las nuevas normativas de la Ley de Agua que, en el marco de la adopción de la GIRH, se promulgó en el país en 2009. El autor argumenta que la nueva política del agua en el Perú refleja la persistencia de una cultura tecnocrática de la burocracia hídrica basada en prácticas de ingeniería y dominación de la naturaleza que predominaba globalmente en el siglo anterior. Así, la adopción de la GIRH se ha reconfigurado con el fin de seguir favoreciendo a los sectores más poderosos de la sociedad. Este problema también se hace visible en el artículo de Muñoz, donde el Estado no se plantea seriamente regular de manera efectiva el uso del agua subterránea por parte de la élite agroexportadora.

En el ámbito global, la implementación de la GIRH, en un contexto de hegemonía económica del modelo neoliberal, parece reproducir más que superar las desigualdades hídricas. Por ejemplo, en el análisis de French, la GIRH ha sido reconfigurada en su implementación para favorecer a los poderes fácticos. Así, el autor sostiene que la GIRH ha sido promovida por los bancos internacionales para gestionar el agua a través de un mayor control de la demanda ligada a derechos formales, el valor económico del agua y un creciente enfoque en la eficiencia del uso.

Este problema en particular es abordado por el artículo de Boelens y Hendriks en el presente volumen. Los autores dan cuenta de los problemas de gobernabilidad que atraviesan los países latinoamericanos, donde el aumento de la demanda y contaminación de recursos hídricos, así como la creciente variabilidad hidrológica en un contexto de cambio climático, están generando escenarios de escasez y conflictividad hídrica en los que distintos actores pugnan por el control del recurso escaso. A partir del análisis de estudios de casos en el Perú, los autores argumentan que la globalización y un tipo hegemónico de gobernanza neoliberal están facilitando que actores poderosos acumulen derechos y volúmenes de agua a expensas de usuarios de menor poder. Así, su artículo concluye en que la distribución injusta de tierra y agua, a expensas de familias rurales y de territorios comunales e indígenas, constituye una grave amenaza para la sostenibilidad ambiental, la seguridad hídrica y la seguridad alimentaria.

Sobre este aspecto, Boelens y Hendriks, así como French, indican que la GIRH ha llevado a la formalización de derechos sobre el agua, cambio promovido por el Banco Mundial. Este proceso no logra generar derechos transferibles del agua para ser vendidos a los mejores postores, aunque sí refuerza el poder del Estado para otorgar y quitar derechos sobre el recurso. Asimismo, el proceso de formalización redefine los derechos sobre el agua en términos de derechos volumétricos ligados al pago de una tasa. Al mismo tiempo, debilita la fuerza de los sistemas informales de derechos del agua, establecidos por largo tiempo sin haber logrado ofrecer nuevas formas de protección a los pequeños productores, llevándolos a una situación de inseguridad y vulnerabilidad, tal como plantean Boelens y Hendriks. Por lo tanto, la pregunta es si el crecimiento de la inseguridad sobre el agua tendrá como resultado el incremento de conflictos sobre ella.

En conclusión, el presente volumen de *Anthropologica* muestra diversas perspectivas que, desde la cultura, política, y principalmente la ecología política del agua, buscan contribuir al debate sobre temas sociales fundamentales vinculados con el recurso hídrico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Budds, J. (2008). Whose scarcity? The hydrosocial cycle and the changing waterscape of La Ligua river basin, Chile. En M. Goodman, M. Boykoff, M. y K. Evered (eds.), *Contentious geographies: Environmental knowledge, meaning, scale* (pp. 59-78). Aldershot: Ashgate.
- Budds, J. y L. Hinojosa (2012). Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: the co-production of waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5(1), 119-137.
- Damonte, G. (2015). Redefiniendo territorios hidrosociales: control hídrico en el valle de Ica, Perú (1993-2013). *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12(76), 109-133. <http://dx.doi.org/10.11144/>
- Golte, J. (1980). *La racionalidad de la organización andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mehta, L. (2003). Contexts and constructions of water scarcity. *Economic and political weekly*, 38(48).
- Oré, M.T. y G. Damonte (eds.) (2014). *Escasez de agua en la cuenca del río Ica*. Lima: PUCP.
- Orlove, B. y S. Caton (2010). Water sustainability: Anthropological approaches and prospects. *The Annual Review of Anthropology*, 39, 401-415.
- PNUD (2016). *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis UNDP*. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/267/hdr06-complete.pdf>
- 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. y J. Williams (2016). From Spain's hydro-deadlock to the desalination fix. *Water International*, 41(1), 54-73.