

Terán, Juan Fernando. **Capítulo I. La política del neoliberalismo institucionalista.** *En publicación: Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos.* Terán, Juan Fernando. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Octubre 2007 ISBN 978-987-1183-76-0

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/teran/Capitulo1.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA DEL NEOLIBERALISMO INSTITUCIONALISTA

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS nunca son neutrales. Con o sin intención, los actores sociales introducen sus posiciones, intereses y expectativas en el establecimiento de prioridades, la toma de decisiones y la implementación de las intervenciones públicas. Por ello, en cualquiera de los momentos y elementos constitutivos de una política pública pueden generarse múltiples efectos perversos, capaces de perpetuar procesos productores de pobreza. Esta posibilidad adquiere mayor probabilidad cuando quienes formulan, deciden e implementan las iniciativas públicas no pueden o no quieren asumir que, incluso cuando emergen como resultado de un análisis sistemático de medios y objetivos alternativos, las tecnologías para la resolución de problemas permanecen condicionadas por las creencias y valores socialmente imperantes en un instante determinado. Usualmente, estas irreconocibles estructuras cognitivas suelen expresarse a través de narrativas de política, construcciones que privilegian ciertas relaciones causales en la representación de lo social (Radaelli, 1999). Las políticas e iniciativas para la gestión integrada de los recursos hídricos no escapan a tales circunstancias.

A fines de 2005, debido a los cuestionamientos a las prescripciones de política justificadas mediante alusiones a la crisis global del agua o las guerras del agua, los gobiernos de los países desarrollados, las agencias de cooperación, las instituciones multilaterales, las organizaciones no gubernamentales transnacionales y las asociaciones em-

presariales internacionales optaron por postular los nexos entre pobreza y agua utilizando narrativas centradas en las características de las instituciones⁴ existentes en los países no desarrollados. Recurriendo a la noción de gobernanza, los diagnósticos sobre la persistencia de la pobreza suelen concluir que la fragilidad, debilidad, fracaso, desestructuración, colapso o desaparición de los estados están relacionados con la mala, débil, ineficiente o pobre gobernanza existente en los países bajo escrutinio (Moreno Torres, 2004). ¿En qué consiste esta omnipotente variable explicativa?

Este capítulo estará dedicado a presentar a la gobernanza como una episteme hegemónica para la conformación de intervenciones de desarrollo realizables en cualquier ámbito de política pública. A tal efecto, se comenzará destacando que, básicamente, la gobernanza opera como un símbolo político por cuya intermediación los actores públicos y privados de los países desarrollados buscan legitimar sus agendas internacionales, presentándolas como alternativas más democráticas, incluyentes y eficientes que las opciones tradicionales basadas en los arreglos y procesos institucionales centrados en los estados. Utilizando juegos de lenguaje cargados de connotaciones humanitarias y ambientalistas, tales actores promueven transformaciones dirigidas a reconfigurar el papel de los gobiernos nacionales y subnacionales en el procesamiento de los conflictos redistributivos, la creación de condiciones favorables para la acumulación capitalista y la articulación de los espacios locales a las redes de valor transnacionales.

Posteriormente, se subrayará cómo la provisión de bienes públicos globales opera cual comodín para conformar políticas e iniciativas globales desde las cuales emergen dispositivos de poder que, aun cuando pudiesen aparecer como desconectados y dispersos entre sí, tienen capacidad para restringir las opciones de política pública disponibles para los países no desarrollados. Puesto que la definición de lo público global no sucede mediante deliberaciones auténticamente colectivas e incluyentes, las políticas e iniciativas para la gobernanza global devienen fácilmente en complementos para los procesos de liberalización comercial y financiera propiciados por los países desarrollados en sus negociaciones multilaterales, regionales o bilaterales.

Luego, para evidenciar las sutiles formas en virtud de las cuales los promotores de la gobernanza global logran que los actores subordinados emprendan cursos de acción que no implementarían por sí solos, se analizarán procesos de conformación de significados y arreglos institucionales, que comprenden desde la creación de discursos sobre

4 Para poder seguir la pista a las preferencias de política pública de la comunidad internacional, se entenderá por instituciones a las normas formales e informales que definen y limitan las interacciones, intercambios y elecciones de los agentes sociales (North, 1990).

el papel del conocimiento en el crecimiento hasta la difusión de hábitos para la apropiación subjetiva de saberes adecuados para la gestión hídrica. Al describir las tecnologías asociadas a la operacionalización de la episteme hegemónica, se enfatizará que la buena gobernanza constituye propiamente un recurso utilizado para incentivar a los países no desarrollados a profundizar las tradicionales políticas de ajuste estructural, para restringir la participación de los grupos de interesados a los ámbitos de gestión sectorial y fomentar una formulación de políticas basada en la visión neoclásica del agua.

Finalmente, para cuestionar aquellas visiones según las cuales la gobernanza global emerge como un proceso espontáneo, caótico y disperso de iniciativas no jerárquicas, se analizará el papel cumplido por el Consejo Mundial del Agua (World Water Council-WWC) y la Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership-GWP) en la conformación y mantenimiento de los foros mundiales del agua. Mediante las redes de política y de acción y las comunidades epistémicas generadas desde tales organizaciones, se crea un sistema fáctico de gobernanza que promueve y concretiza reformas significativas a las instituciones y entidades hídricas de los países no desarrollados, utilizando para ello los espacios de participación y empoderamiento abiertos por los proyectos desde la sociedad civil. Estas intervenciones independientes suelen ser, empero, financiadas por las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y las organizaciones no gubernamentales transnacionales.

LA FILOSOFÍA DEL NUEVO PROYECTO CIVILIZATORIO

Una vez incorporadas a las operaciones rutinarias de las instituciones multilaterales, las novedades conceptuales siempre acarrearán consecuencias prácticas significativas. En 2004, el Banco Mundial publicó “Ecuador: crecimiento, inclusión y gobernanza: el camino hacia adelante”. En este documento, la gobernanza aparece mencionada reiteradamente en las explicaciones sobre lo que sucede con la provisión de servicios de agua y saneamiento, con el deterioro de los ecosistemas y la persistencia de la pobreza. No obstante, en ningún momento se define aquella noción; ni siquiera laxamente. Esta preocupada omisión ocurre al interior de una Revisión de las Políticas de Desarrollo (Development Policy Review-DPR)⁵, un instrumento de condicionamiento

⁵ En 2004, el Banco Mundial adoptó una nueva política para el diseño de los condicionamientos a sus clientes. Presentada como expresión del tránsito necesario desde los préstamos para ajuste hacia los de desarrollo, tal política operativa exige elaborar los documentos multilaterales sin incorporar párrafos prescriptivos, que pudiesen sugerir la obligación de los países a emprender reformas relacionadas con la privatización o los sectores público y financiero. Desde ese momento, gracias a tales formalismos para cambiar sin cambiar nada, los países no desarrollados se condicionan a sí mismos cada vez que establecen su

utilizado para otorgar o quitar apoyo financiero a las intervenciones públicas correspondientes a una agenda secuencial y consistente de políticas a mediano y largo plazo. Siendo así, para ubicar los alcances de los compromisos que Ecuador voluntariamente podría adquirir, aquel descortés olvido requiere ser subsanado en alguna forma.

En la búsqueda por descubrir lo que significa la gobernanza, se podría abrazar una perspectiva histórica. A partir de esta, por ejemplo, se revelaría que el término gobernanza no es un neologismo sino un vocablo latino que desapareció del uso lingüístico corriente (Graña, 2005); la noción de gobernanza fue introducida en el discurso del desarrollo por el Banco Mundial para explicar los problemas del crecimiento africano, y posteriormente fue asumida por otras instituciones multilaterales, agencias de cooperación y comisiones mundiales (Terán, 2005b); el concepto fue trasladado hacia las ciencias políticas, desde las nuevas teorías de la organización empresarial, como un recurso para entender los déficits de gobernabilidad y legitimidad de las democracias contemporáneas sin tomar como referencia a lo nacional y lo estatal (Prats, 2003). Muy probablemente, si bien podría resultar conveniente para develar los lados ocultos de un vocablo en boga, esta indagación histórica no sería emprendida por quienes evitan los ejercicios intelectuales potencialmente incómodos. Por ello, asumiendo una perspectiva rústicamente pragmática, preguntémos: ¿cómo podrían el presidente de la República, el ministro de Ambiente o el responsable del Consejo Nacional de Recursos Hídricos saber si sus decretos, reglamentos o resoluciones están alineados con el espíritu de la gobernanza?

En una primera aproximación, utilizando los documentos del Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los implementadores domésticos de políticas transnacionales podrían visualizar el significado de la gobernanza a través de algunas definiciones sencillas, como las siguientes:

Conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce autoridad en un país. Esto incluye: el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, vigilados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas coherentes; y el respeto de los ciudadanos y del Estado a

programa de políticas y acciones institucionales para promover el crecimiento y lograr reducciones sustentables en la pobreza. Estas agendas voluntarias de reformas son definidas mediante un trabajo analítico consistente en la elaboración de documentos por el propio país, el Banco Mundial o terceros. Una vez culminadas tales investigaciones, el Banco Mundial confina sus condicionalidades sólo “a aquellas acciones que son críticas para implementar el programa del país y lograr los resultados esperados” (OPCS, 2005: 14). Precisamente, entre estos artefactos políticamente correctos de condicionamiento se encuentran los DPR.

las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas (Kaufmann, 2002b: 4).

El ejercicio de la autoridad administrativa, política y económica para manejar los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (UNDP, 1997).

Dado que una recolección de definiciones no arrojaría mayor claridad sobre la gobernanza y sus implicaciones, en una segunda aproximación, los funcionarios públicos podrían recurrir a textos explicativos como “Recursos mundiales 2004: decisiones para la tierra: equilibrio, voz y poder”. De manera explícita, este informe advierte que la gobernanza no debe ser confundida con el gobierno; no debe ser reducida a las regulaciones e instituciones sectoriales ni circunscripta a las actuaciones de los políticos y burócratas. Mediante diversos ejemplos, se enfatiza que la gobernanza está relacionada con las consecuencias de las acciones u omisiones de productores, consumidores, ciudadanos, agrupaciones gremiales u organizaciones no gubernamentales (IRM, 2004: 8).

Como se apreciará, aunque podrían provenir de las mismas organizaciones internacionales, las definiciones simples y los textos explicativos suelen contradecirse entre sí: por un lado, la gobernanza es asociada con el ejercicio de la autoridad pública para fines políticamente legítimos, ambientalmente sustentables o socialmente responsables, y por otro, es vinculada a cualquier práctica social generadora de efectos agregados que se derraman más allá de la inmediatez temporal y espacial de su ocurrencia.

A partir de estas contradicciones, muy difícilmente pueden obtenerse luces sobre cuáles son y en qué consisten los caminos hacia delante. Y ello en razón de que, en el discurso del desarrollo contemporáneo, el término gobernanza es simultáneamente utilizado para fines analíticos, descriptivos y prescriptivos. Para salir de este atolladero, se requiere abandonar la suposición de que las instituciones multilaterales utilizan los conceptos con el propósito primario de referirse adecuadamente a una realidad preexistente. Veamos.

A similitud de la democracia, la gobernanza parecería ser un objeto reacto a ser aprehendido: nadie puede decir qué es exactamente, pero –con absoluta seguridad nos dicen– es buena para los países no desarrollados y sus pobres. Operando como un símbolo político, la gobernanza aparece como una condición imprescindible para solucionar cualquier circunstancia definida como problemática por sus promotores. De ahí que, una vez incorporada a los procesos de semiosis asociados a la creación de políticas públicas, la gobernanza permite alcanzar

la sustentabilidad ambiental, eliminar la pobreza, combatir la corrupción, lograr la disponibilidad alimentaria o facilitar el tránsito hacia la sociedad del conocimiento. Por eso, aunque nunca logre precisarse su significado, la gobernanza “no es una opción, es un imperativo para el siglo XXI” (UNDP, 1999: 97).

En los juegos de lenguaje de la comunidad internacional, la gobernanza aparece como una conquista intelectual de la humanidad que promete, después de décadas de tropiezos en la teoría y práctica del desarrollo, corregir los excesos de la conducta unilateral de EE.UU., reformar las instituciones y regímenes multilaterales, aumentar la cooperación entre los sectores públicos y privados o generar relaciones más simétricas entre países pobres y ricos. Para poder alcanzar inmediatamente estas u otras aspiraciones, los arquitectos de la gobernanza global suelen invitarnos a reemplazar las discusiones de académicos, atentas a las implicaciones de las definiciones teóricas, por los debates de los grupos de interesados, centrados en la resolución de problemas concretos. Utilizando esta estratagema para evadir la discusión política de una noción al servicio de ciertos intereses, el Banco Mundial y otros productores de ideologías transnacionales demarcan los parámetros de cualquier debate posible conforme postulan las premisas obvias, naturales e incuestionables para pensar qué es la gobernanza y cómo operacionalizarla.

Esta demarcación del campo discursivo legítimo procede mediante la actualización de otro símbolo con significados vagos, elusivos e incoherentes; a saber: el amplio consenso. Según la semiosis multilateral, a principios del siglo XXI, la mayoría de teóricos y practicantes del desarrollo consideran que las estructuras y procesos políticos tradicionales son incapaces de generar efectos de bienestar a nivel local, nacional, regional o global. Dado que los estados nacionales no pueden ni podrán por sí solos responder a los nuevos desafíos generados por la globalización, la acción cooperativa debe apuntar a la transformación de aquellas reglas formales e informales a partir de las cuales el sector público, privado y la sociedad civil perciben, definen, articulan y procesan sus intereses, aspiraciones y posiciones. Si se producen modificaciones sustantivas a las instituciones ordenadoras de las interrelaciones entre estos tres sectores, entonces se lograrán efectos de gobernanza perdurables en el tiempo. Como vehículo para la formulación de prescripciones de política pública, por tanto, la gobernanza no es, ni se reduce a, la gobernabilidad.

Hablar de la gobernanza sin definirla es una maniobra que tiene límites. Tarde o temprano, los miembros de la comunidad internacional deben enfrentarse a la tarea de implementar sus visiones del desarrollo, una labor imprescindible para justificar la existencia del Banco Mundial, las Naciones Unidas o la Asociación Mundial del Agua. Pero,

¿cómo alcanzar algo cuando no se sabe en qué consiste? Muy probablemente, si un filósofo formulase esta pregunta intentaría resolverla con cierta prolijidad y coherencia antes de incitar a otros a actuar sobre el mundo. Aquellas organizaciones, empero, no están dedicadas a la filosofía; su negocio es otro.

Para diseñar, establecer, coordinar y monitorear arreglos institucionales que permitan articular lo local con lo global, los arquitectos de la gobernanza han optado por una solución pragmática: delimitar el sentido de esta noción ubicando las transformaciones que desean efectuar al interior de los países no desarrollados. Gracias a este enfoque ejecutivo, los significados de la gobernanza cambian cada vez que sus promotores modifican sus percepciones, deseos, intereses y posiciones. Convertida así en un comodín utilizable por múltiples actores y para diversos propósitos, la gobernanza deviene en un concepto inconfesablemente normativo. Este adquiere contenidos específicos en correspondencia con las disputas entre los actores hegemónicos por definir cuál debería ser la realidad imperante en el mundo. Por ello, apreciando los rasgos de los proyectos políticos en los cuales aparece involucrada, la gobernanza sí puede ser delimitada, a pesar de su aparente fluidez.

A fines de 2005, la gobernanza proporcionaba los elementos de cohesión necesarios para todas aquellas propuestas mediante las cuales, sin incurrir en una franca ruptura con los valores e imaginarios de la democracia liberal, los países desarrollados buscaban controlar el sentido de la transformación espontánea de sus relaciones con los países no desarrollados. Para poder convertirse a sí misma en una matriz estructurante para los entendimientos de la política y lo público funcionales a la globalización neoliberal, la gobernanza emergió en y por intervenciones dirigidas a modificar las instituciones por cuya intermediación los ciudadanos participan en la definición y gestión de los asuntos públicos; las estructuras políticas agregan intereses particulares y los convierten en políticas públicas; los gobiernos y burocracias elaboran e implementan iniciativas públicas; y los actores privados y públicos delimitan sus interacciones recíprocas y resuelven sus conflictos (Hyden, 2002). En esencia, enarbolando la noción de gobernanza, los proyectos de reforma institucional apuntan hacia estas direcciones. Para poder precisar su novedad, conviene efectuar algunas acotaciones.

La primera consiste en que la gobernanza aspira a estabilizar las características, los sentidos y consecuencias de los conflictos redistributivos al interior de los países y entre ellos. Para poder manejar las externalidades económicas, políticas o culturales derivadas de una globalización excluyente, los arquitectos de la gobernanza global pretenden cambiar las estructuras y procesos locales por cuya intermediación los individuos logran concebirse y actuar como ciudadanos, productores, trabajadores o consumidores. Conforme aspira a una inalcanzable

pero anhelada homogeneización de los fundamentos culturales de las prácticas cotidianas, la gobernanza adquiere los matices de un nuevo proyecto civilizatorio. En este, los mercados aparecen como los mecanismos primarios y permanentes de socialización. Intentando construir subjetividades individuales e identidades grupales basadas en la visión liberal de los agentes sociales, este proyecto espera moldear las expectativas de la sociedad civil para una adecuada interacción con el sector privado y público, entendiéndose por adecuado todo aquello que impida la visibilización de las relaciones antagónicas entre grupos con intereses heterogéneos.

Aplicada a la transformación de los procesos y estructuras relacionadas con el sector hídrico, la gobernanza implica la promoción de iniciativas y políticas públicas dirigidas a conformar consumidores domésticos, productores campesinos o comunidades indígenas capaces de asumir y reproducir, por ejemplo, los imaginarios sobre la crisis global del agua, las obsesiones sobre la maximización de la productividad del agua o la concepción del agua como un bien económico. A su vez, con respecto a la participación en la gestión de los recursos naturales, esta propuesta civilizatoria pretende convertir a las acciones colectivas de los grupos de interesados locales en vehículos para reducir los costos administrativos y políticos de los programas generados desde la comunidad internacional.

La segunda acotación se refiere a que la gobernanza propone la agregación de intereses particulares mediante organizaciones, reglas y procesos configurados en función del aumento de la provisión de bienes y la contención de males públicos globales. A tal efecto, los proyectos de gobernanza aspiran a transformar a los gobiernos locales y nacionales en eslabones de una cadena transnacional de arreglos institucionales comandada por quienes participan en la esfera de lo público global. Para legitimar esta subordinación de lo local y lo nacional a lo global, las iniciativas de gobernanza suelen ser presentadas como encarnaciones de una concepción no política de la política pública. Se trata de un mito fundacional evocado para incentivar a la rápida implementación de las reformas institucionales en los países no desarrollados. Obviamente, los dispositivos transnacionales de gobernanza no procuran impedir que los sistemas políticos agreguen las visiones e intereses domésticos. Empero, estos sí aspiran a crear los parámetros requeridos para que los procesos políticos locales y nacionales garanticen la continuidad de los regímenes internacionales y las instituciones multilaterales.

En la práctica, para generar paulatinamente una agregación de intereses estructurada en correspondencia con los diseños hegemónicos para la gobernanza global, las iniciativas de reforma fomentan la conformación de sistemas decisionales pluralistas y presidencialistas. Mediante la promoción simultánea de estas dos características, se bus-

ca instaurar arreglos institucionales legítimos por su adscripción a los valores liberales, y también eficientes por su capacidad para propiciar cambios sin dilaciones. En el ámbito de la gobernanza del agua, el pluralismo es apreciado como un recurso imprescindible para evitar la reproducción de aquellas prácticas y organizaciones corporativistas que, debido a su propensión a establecer protecciones específicas para ciertos grupos sociales, restringen la libre movilidad de bienes, servicios y factores. Por su parte, el presidencialismo es considerado como una opción adecuada para agilizar las transformaciones a las instituciones y organizaciones hídricas mediante decretos ejecutivos u otros mecanismos de decisión discrecional que, en comparación con los típicos procesos parlamentarios, no requieren una construcción de amplios consensos sociales.

En tercer lugar, la gobernanza asigna a los gobiernos locales y nacionales funciones delimitadas en correspondencia con la provisión de aquellos bienes y servicios que el sector privado no puede o no quiere asumir en un momento determinado, aun cuando estos podrían ser imprescindibles para el mantenimiento de la trama de relaciones sociales imperante. Inspirándose en la distinción económica convencional entre bienes públicos y privados, las iniciativas para la gobernanza suelen restringir el ámbito de la acción gubernamental a la provisión de las regulaciones necesarias para facilitar los procesos de acumulación privada, y también al control de las externalidades más disruptivas que estos pueden generar. De tal manera, las políticas domésticas quedan ceñidas a la facilitación de aquellos bienes públicos más directa e inmediatamente relacionados con la seguridad de los derechos de propiedad de los activos tangibles e intangibles, con el funcionamiento de los mercados nacionales e internacionales, la contención de los riesgos naturales o sociales a los individuos, el procesamiento jurídico de los conflictos o la reducción de la vulnerabilidad de determinados grupos sociales excluidos. En esta nueva agenda normativa, ante todo, el combate a la pobreza es apreciado como una tarea relacionada con la corrección de un mal público global.

En cuarto término, la gobernanza promueve la transformación de los estados mediante procesos de modernización administrativa. Dado que está imbuido por las filosofías de política afectas a la promoción preferencial de los intereses del sector privado, este loable objetivo engendra intervenciones cuyos sentidos apuntan mucho más allá de una simple reingeniería de procedimientos. Inspirándose en los modelos microeconómicos para proponer reformas institucionales, los arquitectos de la gobernanza global aspiran a crear relaciones en las cuales los poderes públicos aparezcan como oferentes y los ciudadanos como demandantes. Por ello, la reinención de los ministerios del ambiente o de las agencias de aguas suele ser concebida como una oportunidad para

el tránsito paulatino desde una política de clientes y patronos hacia una de clientes y servidores⁶. Extrapolando metáforas conceptuales desde el mundo de los negocios, la gobernanza pretende generar una burocracia cuyas acciones maximicen las perspectivas de ganancia empresarial, minimicen los costos de transacción y contribuyan a la legitimación de los gobiernos.

En quinto lugar, la gobernanza aspira a moldear las economías locales y nacionales en concordancia con las formas de acumulación basadas en las cadenas de valor transnacionales. Mediante el establecimiento de nuevos arreglos para la interacción entre gobiernos, agentes económicos, organizaciones no gubernamentales e instituciones multilaterales, los arquitectos de la gobernanza buscan aumentar las oportunidades para que el sector privado pueda influir en la definición, constitución e implementación de las normas reguladoras de las distintas esferas de actividad social. Este incremento de la influencia privada es apreciado como el mecanismo más idóneo para mejorar las capacidades regulatorias públicas, corregir las fallas de los mercados, contener las externalidades socioambientales o compatibilizar la liberalización económica y la democratización política.

De modo de crear ambientes institucionales favorables para los inversionistas transnacionales, la gobernanza procura constituir sistemas y procedimientos jurídicos basados en el predominio del derecho privado sobre el derecho público, y también en la ampliación de los mecanismos no públicos para la resolución de conflictos. A efectos de esto último, se busca convertir a las organizaciones privadas con o sin fines de lucro en los procesadores primarios de las disputas entre distintos grupos de interesados. En el ámbito de la gobernanza del agua, por ejemplo, esta desestatización de la administración de justicia aparece bajo la forma de una conversión de los consejos de cuenca o las asociaciones de usuarios en espacios para el procesamiento óptimo de las diferencias. Por ello, quienes promueven la gobernanza no incentivan únicamente el imperio de la ley, sino también modificaciones culturales sustantivas.

LO PÚBLICO GLOBAL, UNA PROFECÍA AUTOCUMPLIDA

Usualmente, acompañando a sus convocatorias para combatir la pobreza mediante el mejoramiento de la gobernanza, las instituciones multilaterales vinculan la reforma institucional en los países no desarrollados con la definición de políticas globales y su implementación a nivel nacional. Cuando son juzgados desde una perspectiva realista, atenta al papel de los actores estatales en la creación del orden interna-

⁶ Para apreciar cómo el Banco Mundial concibe a la ciudadanía en el ámbito de la gobernanza del agua, ver Fiszbein (2005) y WB (2003b).

cional, los discursos sobre las políticas globales parecerían ser meras declaraciones demagógicas carentes de cualquier correlato empírico. ¿Cómo pueden existir políticas públicas globales si no existe un gobierno global? ¿Por qué hablar de políticas hídricas globales cuando ni siquiera hay algo parecido a una organización mundial del agua? Estos cuestionamientos destacan acertadamente las dimensiones retóricas de la práctica de las instituciones multilaterales. Sin embargo, la crítica realista no basta para develar las múltiples manifestaciones del poder ejercido sobre los países no desarrollados a propósito de las políticas globales. Para lograrlo, se requiere una aproximación más sensible a las implicaciones prácticas de las representaciones hegemónicas.

En especial desde la década del noventa, el Banco Mundial y las Naciones Unidas han demostrado una creciente propensión a presentar a sus programas, proyectos e iniciativas como si fuesen genuinas encarnaciones de políticas globales. Sin duda alguna, esta pretensión podría ser severamente cuestionada si se toman como referencia los múltiples aspectos involucrados en la tradicional elaboración de políticas públicas efectuada desde y en los estados nacionales. Por ejemplo, al considerar los procesos de agregación de intereses en las democracias representativas, se torna evidente que, ni directa ni indirectamente, las políticas globales del Banco Mundial emergen de las decisiones de los ciudadanos del mundo. Sólo mediante actos de imaginación sorprendentemente osados podría considerarse a las políticas de las instituciones multilaterales como auténticas políticas públicas globales. Pero, precisamente, su legitimidad proviene de ficciones.

Las iniciativas y políticas globales emergen conforme la coordinación de las acciones de actores públicos y privados presupone la existencia de un campo de lo público global. Gracias a esta ficción operativa, las prácticas y prescripciones emanadas de los actores hegemónicos operan simbólicamente y materialmente como si fuesen políticas de todos y para todos, aun cuando no logren ser otra cosa que la expresión encubierta de las visiones, posiciones e intereses de los gobiernos de los países desarrollados, las instituciones financieras multilaterales, las agencias de cooperación, las organizaciones no gubernamentales transnacionales o las agrupaciones empresariales internacionales. Al postularse a sí mismos como actores cuyas acciones u omisiones tienen implicancias mundiales, estos agentes delimitan la esfera pública global. Y ello sí tiene consecuencias prácticas en la vida cotidiana de los pobres.

En esta esfera simultáneamente imaginaria y real de lo público global, las iniciativas y políticas hegemónicas adquieren la cualidad de globales mediante juegos de lenguaje, por cuya intermediación los arquitectos de la gobernanza construyen el referente para sus propios proyectos. Cada vez más, especialmente desde el advenimiento del Post-Consenso de Washington,

las estrategias semiósicas de la comunidad internacional configuran lo global mediante referencias a los “bienes públicos globales”, una noción cuya bondadosa imprecisión permite incluir desde un mosquito endémico hasta el Banco Mundial en el conjunto de objetos dignos de ser precautelados por los pueblos del mundo (Constantin, 2002). Frente a semejante versatilidad de los conceptos para pensar la gobernanza global, ¿es posible delimitar cuáles son y en qué consisten las políticas globales?

Resumiendo los principios de estructuración de la semiosis hegemónica, puede sostenerse que la expresión *bienes públicos globales* suele utilizarse para designar a aquellos bienes y servicios que, sean creados por las sociedades humanas o proporcionados por la naturaleza, se consideran dignos de ser producidos o preservados colectivamente por las siguientes razones: se plantea que su cantidad actualmente disponible es insuficiente para alcanzar objetivos de bienestar definidos por, o aceptables para, el conjunto de agentes involucrados; se supone que su utilización por parte de una nación no reducirá la cantidad disponible del bien o servicio para otras naciones; o se asume que no existen actualmente medios tecnológicos o arreglos sociales poco costosos para excluir de su disfrute a quienes no contribuyen a su producción o preservación. Por tanto, se acostumbra designar como programas, proyectos o políticas globales a las acciones encaminadas a aumentar la cantidad disponible y la probabilidad de ocurrencia de bienes públicos globales y/o a disminuir la cantidad existente y la probabilidad de ocurrencia de males públicos globales (Terán, 2005b).

Obviamente, esta forma de delimitar cuáles son las políticas globales está basada en las representaciones que los actores hegemónicos efectúan sobre las motivaciones, características y consecuencias de sus acciones. Por ello, si bien podrían servir para una primera aproximación a los procesos de demarcación simbólica del campo de lo público global, tales definiciones son insuficientes para describir y analizar la gobernanza global como proyecto involucrado en la redefinición de las relaciones de poder. Con el objetivo de ilustrar sus limitaciones, veamos el siguiente ejemplo.

En 2001, el Banco Mundial comenzó una evaluación de la situación y perspectivas de 72 programas considerados globales⁷. Entre estos, se encuentra el Programa Conjunto para el Agua y el Saneamiento del PNUD/Banco Mundial (UNDP-World Bank Water and Sanitation Program-WSP)⁸, una iniciativa establecida en 1978, cuando la semio-

7 Para mayor información sobre los *programas globales* del Banco Mundial, ver Lele (2002; 2004a; 2004b).

8 Para una síntesis del origen, evolución y resultados del WSP, ver Black (1998) y Snell (2004).

sis multilateral no invocaba nada parecido a las nociones contemporáneas sobre los bienes y males públicos globales. Desde ese entonces, la estructura, funciones, objetivos y misiones de este programa han variado sustancialmente, acomodándose a las nuevas epistemes del desarrollo internacional.

Según la representación imperante a fines de 2005, el WSP tiene como misión aliviar la pobreza ayudando a los pobres a tener acceso sostenido a mejores servicios de agua y saneamiento; cometido este cuyo cumplimiento procederá facilitando la implementación pragmática de los Principios de Dublín y de Río de Janeiro en los países no desarrollados. A tal efecto, dicho programa les ofrece a sus clientes servicios y productos relacionados con: asesoría en políticas, estrategias y reformas institucionales; soluciones innovadoras para los problemas de abastecimiento de agua y saneamiento; apoyo a proyectos estratégicos de inversión; establecimiento de redes de coordinación sectorial y difusión de conocimientos; eventos de aprendizaje, capacitación y coordinación entre donantes y receptores de asistencia.

Para sustentar tales labores, el WSP conduce estudios locales, nacionales, regionales y globales. En América Latina, por ejemplo, el programa ha publicado análisis, evaluaciones y metodologías sobre las siguientes cuestiones: la propensión de los ciudadanos al pago por servicios de agua potable; la incorporación del enfoque de género en los proyectos de agua y saneamiento; las concepciones culturales andinas en esa temática; la participación comunitaria en la educación sanitaria o la participación privada en la provisión de servicios. También ha creado publicaciones periódicas como *AguaYaku*, una revista dirigida a decisores ecuatorianos. Y, por si ello no bastase para llegar a múltiples grupos de interesados, el WSP produce videos sobre temas de actualidad y buenas lecciones en el sector de agua y saneamiento. Dado todo lo anterior, el WSP dista mucho de ser aquel proyecto inicial de investigación que involucraba apenas a dos instituciones multilaterales.

En concordancia con las preferencias organizativas de principios del siglo XXI, el Programa Conjunto se concibe a sí mismo como una asociación en la que participan las agencias de cooperación y/o los ministerios de relaciones exteriores de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Entre sus asociados sectoriales se encuentran organizaciones como la Asociación del Agua Banco Mundial-Países Bajos (BNWP), Construyendo Socios para el Desarrollo en Agua y Saneamiento (BPDWS), la Asociación Mundial del Agua (GWP), el Centro Internacional de Agua y Saneamiento (IRC), el Servicio de Asesoría sobre Infraestructura Público-Privada (PPIAF), el Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y el Saneamiento Ambiental (WSSCC) y la Water Utility Partnership (WUP). Obviamente, la incorporación de estos asociados

no le impide al WSP autodefinirse como “un intermediario honesto” y “una fuente independiente y respetada de conocimiento” cuya mayor ventaja comparativa emana de una “fuerte presencia en el campo, una red bien establecida de especialistas, un *record* de logros significativos y un personal de calidad” (WSP, 2005).

Como podrá inferirse a partir la descripción de este programa global, la labor de la comunidad internacional no está ni única ni exclusivamente centrada en el aumento de la provisión de bienes públicos. Para implementar cambios institucionales en los países no desarrollados, los arquitectos de la gobernanza global desencadenan una multiplicidad de acciones y políticas relacionadas con la producción y difusión de conocimientos en múltiples formatos comunicativos, con la elaboración de folletos sobre buenas y malas prácticas para audiencias populares, la estandarización de procedimientos y metodologías de trabajo entre técnicos, la creación de líneas de financiamiento y servicios de asesoría para facilitar la participación privada, o la realización de eventos de capacitación para funcionarios del sector hídrico. Siendo así, para visualizar aquello que la comunidad internacional no dice sobre sus propias obras, se requieren conceptos más atentos a la diversas manifestaciones del ejercicio cotidiano del poder sobre las personas, grupos y países.

Si bien el objetivo inmediato de las iniciativas y políticas globales parecería ser la creación o modificación de instituciones en los países no desarrollados, el logro de tal propósito obliga a sus promotores a emprender una amplia gama de intervenciones de política cuya aprehensión puede facilitarse utilizando la noción de dispositivos de poder. Cuando son analizadas sin sucumbir ante los encantos de las justificaciones altruistas, las políticas para la gobernanza global del agua no aparecen como intervenciones muy adecuadas para solucionar los problemas de información incompleta, reducir los costos de transacción en el uso del agua, facilitar el acceso de los pobres a los recursos naturales o ampliar la seguridad alimentaria.

Si el logro de dichos propósitos constituyera la razón de ser para las políticas globales, sus promotores buscarían basar sus prescripciones en fundamentos teóricos o empíricos más racionales y razonables. Pero este no es el caso. En nombre de la reducción de la pobreza o la conservación del ambiente, aquellos suelen apresurarse a proponer soluciones universales que generan, justamente por su incapacidad para respetar las situaciones socioambientales concretas, resultados disfuncionales y patológicos con respecto a la misma provisión de bienes públicos o contención de males públicos globales⁹. De esto no se des-

⁹ Para un análisis más detallado sobre las consecuencias paradójicas del funcionamiento de las organizaciones internacionales, ver Barnett (1999).

prende que las políticas propiciadas por la comunidad internacional no tengan consecuencias.

Sean cuales fueren sus eventuales contribuciones al bienestar futuro de las personas y ecosistemas, las políticas globales conforman permanentemente discursos, conocimientos, normas y organizaciones que, al no haber emergido como resultado de una deliberación incluyente sobre el sentido de lo público global, restringen el campo de acción posible para los países no desarrollados y los pobres. Incluso cuando devienen en contundentes fracasos a la luz de sus misiones y objetivos iniciales, las iniciativas y políticas globales dejan como secuela estados de dominación basados en el acceso asimétrico a recursos tangibles e intangibles.

Sus dispositivos de poder perduran como mecanismos habituales para definir, constituir, delimitar y organizar las estrategias utilizables por los individuos, grupos y países para transformar los modos en que se relacionan. Las políticas globales producen así relaciones que podrían perpetuarse con esfuerzos mínimos de vigilancia desde un centro organizador del dominio de unos sobre otros. Por ello, para intentar controlar a la diversidad de agentes sociales existentes, los arquitectos y albañiles de la gobernanza no requieren actuar de manera monolítica y uniforme en cada momento y ámbito imaginable.

Una vez en funcionamiento, los dispositivos de gobernanza proporcionan coherencia a las acciones descoordinadas, conforme generan efectos capaces de favorecer la perpetuación de las posiciones, estrategias, conocimientos y subjetividades dominantes. ¿Acaso se necesita vigilar y castigar en cada instante a los gobiernos de los países no desarrollados cuando la arquitectura contemporánea de dispositivos transnacionales pone a disposición de sus clientes, como norma y no como excepción, informes mundiales sobre las bondades de la provisión privada de bienes públicos, cursos de capacitación para el manejo de servicios públicos con criterio comercial, fondos exclusivamente dedicados a financiar la participación privada en la provisión de agua, préstamos concesionales para diseñar la transferencia de instalaciones públicas, sitios web para ubicar a los potenciales inversionistas privados, foros para ratificar la contribución del empresariado al combate a la pobreza o cooperantes convencidos de la necesidad de tratar al agua como un bien económico?

EL CONOCIMIENTO, UN SUSTITUTO A LA REDISTRIBUCIÓN DE ACTIVOS TANGIBLES

Si las iniciativas y políticas globales emanaran de genuinos procesos de deliberación colectiva, en los cuales los grupos sociales del planeta fuesen incluidos con voz y voto, los arquitectos de la gobernanza global no

estarían obsesionados por controlar todas las variables potencialmente involucradas en la implementación de sus propuestas. No obstante, dado que lo público global es y será construido con un déficit democrático ineluctable, aquellos están obligados a sustituir el consentimiento de los pueblos con su conocimiento sobre ellos. Para las instituciones multilaterales, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales transnacionales o consejos empresariales internacionales, el conocimiento es un recurso utilizable para lograr que otros agentes públicos y privados no hegemónicos incurran en cursos de acción que no implementarían por sí solos. Por ello, durante las últimas dos décadas, se observa un inédito despliegue de dispositivos autorizados para la elaboración, implementación y difusión de discursos, productos, proyectos y prácticas relacionadas con el conocimiento (King, 2002: 2). Puesto que estos cuatro ámbitos de institucionalización del saber legítimo están involucrados en la estructuración de efectos de gobernanza, conviene distinguirlos y apreciarlos con mayor detalle. Comencemos por poner las cosas en perspectiva histórica.

Prácticamente desde su creación como organizaciones internacionales, las instituciones multilaterales elaboraron informes anuales de labores, evaluaciones de la situación de los países, perfiles de proyectos y programas, compendios de información estadística o resúmenes del estado del arte de la teoría y práctica del desarrollo. Dichos artefactos no tenían como propósito constitutivo hablar sobre el conocimiento como tal, aun cuando hubiesen incorporado en sus contenidos algún análisis sobre las contribuciones de la ciencia y la tecnología al crecimiento económico. A partir de la década del noventa, sin embargo, las instituciones multilaterales comenzaron a convertir sistemáticamente al conocimiento en un objeto de interés explícito. Mediante documentos como “Usando el conocimiento indígena en el desarrollo agrícola” (Warren, 1991) o “Usando el conocimiento de las ciencias sociales en los proyectos de desarrollo” (Cernea, 1991), el Banco Mundial conformó un ámbito de semiosis centrado en la validación de discursos sobre el conocimiento, narraciones cuyo principio básico de estructuración es ofrecer respuestas de sentido común a la pregunta *¿para qué sirve el conocimiento?* Claramente, la emergencia de este campo discursivo no estuvo motivada por el puro placer cognitivo.

Durante la década del noventa, las instituciones multilaterales adquirieron una inusitada visibilidad pública que, alimentada por las protestas de los movimientos contestatarios y las insatisfacciones del Senado estadounidense, amenazó seriamente su supervivencia. Para responder a los desafíos derivados de tales circunstancias, el Banco Mundial intentó limpiar su imagen y reinventarse a sí mismo buscando nuevos fundamentos de legitimidad. En el transcurso de experimentar con distintas fórmulas para el mejoramiento de sus relaciones públi-

cas, la institución logró percatarse de que su acervo de documentos, acumulado durante décadas y elaborado por los mejores especialistas, podía ser convertido en un recurso para validar sus acciones u omisiones. Antes de poder presentarse como un banco del conocimiento, sin embargo, el Banco Mundial requería postular al conocimiento como un activo imprescindible para el desarrollo económico sustentable. Y, al hacerlo, la semiosis multilateral abrió para sí misma todo un nuevo universo de significaciones.

Ciertamente, desde siglos atrás, en formas más o menos explícitas, las distintas corrientes del pensamiento económico habían concebido a la ciencia y la tecnología como fuerzas de producción. Sin embargo, debido a sus sesgos empiristas e inductivistas, dicha concepción implicaba colocar al crecimiento económico en función de conocimientos verdaderos, entendiéndose por estos a aquellos que aspiran a representar con fidelidad una realidad ontológicamente independiente del sujeto cognoscente. Por tanto, al no optar por construir preferentemente a la ciencia o la tecnología como capitales, el Banco Mundial se liberó a sí mismo de viejas ataduras que le impedían postular a cualquier saber, sea o no verdadero, como un activo imprescindible para el desarrollo. En un contexto de cuestionamientos crecientes a las instituciones multilaterales, tal liberación resultaba bastante cómoda y oportuna: sin hacer gala innecesaria de prepotencia –pero sin renunciar a esta–, el Banco Mundial se arrogaba para sí únicamente las cualidades de un productor de conocimientos. ¿Acaso hubiera sido más creíble y exitoso un discurso que lo presentase como el banco de la ciencia? La importancia práctica de este nuevo ámbito de sentido no se redujo a facilitar la legitimación de las instituciones multilaterales.

Contemporáneamente, a través de las narrativas sobre el conocimiento como un activo, se establecen los fundamentos simbólicos adecuados para evitar o diferir modificaciones sustantivas a las relaciones sociales imperantes. Al momento de proponer sus recetas para alcanzar el crecimiento, las instituciones multilaterales colocan al “conocimiento” como “el ingrediente” más decisivo en una función de producción o como “el factor más importante en el desarrollo” (Holm-Nielsen, 2000). De esta operación ideológica se derivan programas y proyectos encaminados a difundir entre los ciudadanos, por ejemplo, la creencia de que la superación de la pobreza está asociada básica y primariamente a la elección de un candidato que sepa qué hacer con la educación, aunque no tenga la más mínima idea sobre cómo solucionar la descapitalización permanente de su país causada por la operación rentista del sistema financiero doméstico, el oneroso servicio de la deuda externa o las evasiones fiscales de las transnacionales petroleras.

Elaborando un mundo mágico donde la cantidad del producto de una empresa o un país depende del conocimiento, la semiosis domi-

nante difunde representaciones de las relaciones entre los sujetos y los conocimientos que delimitan el campo posible de las políticas públicas legítimas. Y es allí donde se evidencia su conservadurismo. Por ejemplo, en sus evaluaciones sobre la situación actual y las perspectivas del desarrollo en las zonas rurales latinoamericanas, las instituciones multilaterales suelen reconocer la existencia de estructuras bastante desiguales de acceso a los recursos económicos, financieros y naturales. Sin embargo, en lugar de impulsar una redistribución urgente e inmediata de la propiedad de la tierra, les indican a los pobres que el conocimiento es un capital que puede y debe ser movilizado activamente para mejorar sus subsistencias cotidianas y posibilidades productivas. Una vez convertido el conocimiento en un factor de producción más poderoso que 10 mil dólares o 100 hectáreas, las políticas e iniciativas globales contribuyen al aumento de la competitividad de las economías campesinas mediante cursos, talleres o eventos similares para la construcción de capacidades, un eufemismo utilizado para referirse al aprendizaje de las destrezas requeridas para crear subjetividades funcionales a los dispositivos de poder transnacional.

Ahora bien, para crear esperanzas para todos rincones de un planeta azotado por la globalización neoliberal, centenares de iniciativas y políticas para la gobernanza están dedicadas específicamente a la provisión y difusión de los productos de conocimiento, esto es, textos que pretenden condensar los saberes que sí funcionan para alcanzar los objetivos de desarrollo anhelados por toda la humanidad. Entre estos artefactos, se encuentran los documentos sobre buenas y malas prácticas, los manuales para la implementación eficiente, los textos sobre lecciones aprendidas, las evaluaciones de las experiencias pasadas o las notas de campo. Aunque casi nunca reciben la ostentosa publicidad otorgada a los informes mundiales, estos textos menores cumplen funciones insustituibles en la reproducción de los dispositivos de poder transnacional al nivel más bajo posible. Veamos algunos detalles al respecto.

Como género claramente distinguible en la semiosis hegemónica, las mejores prácticas aparecieron a principios de la década del noventa. En aquellos momentos, la visibilidad de los efectos del ajuste estructural comenzaba a empañar seriamente el brillo de las panaceas propuestas por la comunidad internacional¹⁰. Para contener el descontento con la globalización, empero, las instituciones multilaterales y sus comunidades epistémicas no lograban ponerse de acuerdo rápidamente en la elaboración y presentación de una nueva metanarrativa sobre el desarrollo. Por ello, mientras se perfeccionaba el Post-Consenso de

10 Al interior del Banco Mundial, el primer documento sobre buenas prácticas versó sobre las mejores prácticas en reforma a las políticas comerciales (Thomas, 1991).

Washington y su preocupación por las instituciones, los arquitectos de la gobernanza convirtieron a las buenas prácticas en los instrumentos para mantener el ímpetu de las reformas, parapetándose en las intervenciones realizadas por burócratas y organizaciones no gubernamentales locales.

Debido al éxito alcanzado por esta estrategia dirigida a controlar los microespacios, los textos sobre mejores prácticas se han convertido en los artefactos por excelencia para postular políticas aplicables en cualquier rincón del planeta a partir de una extrapolación arbitraria de los resultados de un caso particular. En el terreno de lo ambiental, por ejemplo, pueden encontrarse documentos sobre mejores prácticas acerca de la participación ciudadana en las evaluaciones ambientales (Partridge, 1994b), la formulación de planes y estrategias ambientales nacionales (ESDVP, 1995), la provisión de servicios de infraestructura para los pobres urbanos (Kessides, 1997) o la preparación de planes y estrategias de biodiversidad nacionales (GEF-MEP, 1999).

Paulatinamente, dada su importancia para la inferencia de recetas locales con vocación global, la producción de documentos sobre buenas prácticas ha devenido en una tecnología que contempla la estandarización de los procedimientos utilizados para detectar, sistematizar y difundir los casos exitosos. A esta tarea de normalización de la semiosis están dedicados textos como “Brasil: desarrollo e implementación de mecanismos para diseminar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas en la gestión integrada de recursos hídricos transfronterizos” (GEF, 2002) y “Rutas hacia fuera de la pobreza: difusión de mejores prácticas y creación de capacidades” (Klein, 2003). Por intermediación de documentos como estos, las instituciones multilaterales logran aquella armonización de la producción de significados necesaria para evitar que, en el acervo del *conocimiento global* delineado en los textos sobre buenas prácticas, se infiltren descontroladamente las experiencias de la práctica del desarrollo exitosas pero contrarias a la ortodoxia vigente.

A su vez, los arquitectos de la gobernanza impulsan los proyectos de conocimiento; esto es, iniciativas específicamente destinadas a crear los saberes requeridos para la operación, legitimación y difusión de otros dispositivos de poder. En esta categoría, por ejemplo, se encuentran¹¹:

- los sistemas de información globales, regionales o nacionales sobre condiciones hidrológicas: el Sistema de Información sobre Agua y Agricultura de la FAO (AQUASTAT); Disaster Management Information System; Global Flood Warning System; Global Water System Project; el Sistema Iberoamericano de Información sobre

¹¹ Para referencias o descripciones sintéticas de tales dispositivos de conocimiento e información, ver CSD (2005), Guerquin (2003), JWSSD (2003), UN (2002) y WWC (2003).

el Agua (SIAGUA); el Centro de Información Agraria Mundial (WAICENT); y el World Hydrological Cycle Observing System (WHYCOS);

- las iniciativas para la evaluación de condiciones biofísicas: Assessment of Impacts of and Adaptation to Climate Change in Multiple Regions and Sectors; Evaluación Mundial de Aguas Internacionales (GIWA); Global Assessment of the Climate Change Impact on Food Production; Global Monitoring and Assessment Programme for Inland Water Quality; International Groundwater Resources Assessment Center (IGRAC); International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP); World Climate Programme (WCP);
- las iniciativas para la evaluación de condiciones sociales, económicas y políticas: Estimación Completa de la Gestión del Agua en Agricultura (CAWMA); Evaluación de los Ecosistemas del Milenio; Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos para el Desarrollo, el Fortalecimiento de Capacidades y el Medio Ambiente (WWAP); Water Education and Training Cluster (WET) on Demand Assessment; Agua para la Paz; Water Supply and Sanitation Global Assessment;
- las iniciativas para aglutinar a distintos actores en torno a redes para compartir y difundir conocimientos: Aquadocinter; Dam Failure Data Network (DFDN); Environmental Data Exchange Network Project (EDEN-IW); Aplicaciones de los Métodos de Análisis Hidrológico con Series Regionales de Datos (FRIEND); Red Global de Información sobre Desastres (GDIN); Global Drought Preparedness Network (GDPN); Global Terrestrial Network-Hydrology (GTN-H); Red Mundial de Información sobre Aguas (GLOBWINET); Red Internacional sobre Inundaciones (IFNet); Red sobre Agua y Bosques; Red de Universidades sobre Información del Agua (UWIN); Red de Información sobre Aprovechamiento y Conservación del Agua en Agricultura (WCA-InfoNET).

Asimismo, los proyectos de conocimiento incluyen a aquellas intervenciones encargadas de la difusión de los saberes hegemónicos. Apelando a la necesidad de compartir el saber para acelerar el combate a la pobreza, estos dispositivos contribuyen a generar la ilusión de la existencia de una ciencia global que permitiría, por un lado, derivar prescripciones de política aplicables en cualquier localidad de planeta, y por otro, sustentar las intervenciones de las comunidades de acción transnacionales. La promesa de acceso a un conocimiento universal adquiere su máxima expresión en la autopista de la comunicación, un espacio virtual que alberga a distintos formatos de semiosis controlada

sobre el mundo del agua, tal como las listas para la distribución de noticias¹², foros de chateo, máquinas de búsqueda, bases de datos interactivas, compendios rápidos de cifras, escritorios de ayuda¹³, portales y vortales¹⁴.

Según la comunidad internacional, la proliferación de estos mecanismos virtuales apunta a cerrar la brecha del conocimiento entre los países desarrollados y los no desarrollados. Tenga o no asidero semejante optimismo, es posible afirmar con relativa certeza que “la inundación de los portales hídricos” está generando un ruido informativo que confunde mucho y ayuda poco a quienes buscan temas hídricos en la web¹⁵ (De Jong, 2003). No obstante, esta plétora de información no resulta inútil para reproducir las relaciones de poder tradicionales entre países y grupos sociales. Para ilustrar esta última afirmación, observemos algunos detalles de uno de los portales hegemónicos más pretenciosos.

En 2001, el Portal del Desarrollo (Development Gateway) emergió como un proyecto para evidenciar las ventajas comparativas del Banco Mundial como institución generadora de conocimientos relevantes en el combate de la pobreza, y también como una plataforma neutral para coordinar la asistencia internacional mediante la información sobre las intervenciones relacionadas con las Metas del Milenio (Muhsin, 2005: 140). Luego, aquel proyecto se convirtió en la Development Gateway Foundation, una entidad formalmente independiente de su matriz original que, a fines de 2005, tenía más de 130 mil miembros, operaba una

12 Entre las principales listas para la comunicación electrónica de noticias sobre el sector hídrico, se encuentran: Dialog-Water-L, creada por el Inter-American Water Resources Network; Right-to-Water, administrada por el Institute for Agriculture and Trade Policy; Water-and-San-Applied-Research, distribuida por el National Academic Mailing List Service del Reino Unido; Water Forum, albergada en el WCA-InfoNet; y Water-L List, manejada por el International Institute for Sustainable Development.

13 Los escritorios de ayuda (*help desks*) ofrecen a los cibernautas la posibilidad de resolver sus inquietudes contactándolos con especialistas en temas del desarrollo. Por ejemplo, el GATE Question-Answer Service y el WELL Enquiry Service, dos dispositivos apoyados por las agencias de cooperación de Alemania y el Reino Unido respectivamente, responden a las preguntas de los residentes en los países no desarrollados relacionadas con la gestión y gobernanza de los recursos hídricos (Krukkert, 2004).

14 Mediante el término portales se acostumbra designar a aquellos sitios web que se definen a sí mismos como un punto único de acceso a información agregada. Los vortales son una variedad de portal dedicada a crear una puerta frontal virtual para información especializada requerida por comunidades interesadas en cierto tópico del desarrollo (De Jong, 2003: 7).

15 Desde 1998, en un intento por racionalizar en alguna forma la expansión de los dispositivos virtuales de comunicación, se realiza anualmente la Cumbre de la Información del Agua, un evento dedicado a la discusión de experiencias y propuestas relacionadas con el uso de Internet para la construcción, difusión y apropiación de conocimientos sobre los recursos hídricos y su gestión. Para mayor información sobre estas cumbres, cuyos auspiciantes usuales son las instituciones multilaterales y la OEA, ver WWCo (2005).

red con 50 portales nacionales y gestionaba cuatro centros de investigación. Además de ser una biblioteca con más de 30 mil documentos en línea, aquel portal operaba como un dispositivo para generar la sensación de propiedad, operación y empoderamiento local. Para lograr tal ilusión, sus portales nacionales incluían información con formatos accesibles a los cibernautas hispanoparlantes, con imágenes de los pueblos y ecosistemas domésticos, ejemplos adaptados a los contextos y códigos culturales nacionales, enlaces para temas controvertidos de la esfera pública de cada país, patrocinadores públicos y privados criollos, espacios para la interacción virtual entre compatriotas y autores reconocidos por las audiencias domésticas.

A pesar de todo este esfuerzo por adaptarse a los usuarios locales, el Portal del Desarrollo continúa siendo un dispositivo caracterizado por: una selección de recursos informativos emanada mayoritariamente de fuentes de los países del Norte; una operación poco transparente y responsable hacia la sociedad civil; una ausencia de criterios o sistemas de evaluación para medir el impacto de sus servicios; y una oferta de contenidos fuertemente sesgada hacia asuntos tecnológicos en desmedro de temas sociales y políticos (Jha, 2004). Evaluado, pues, en referencia a sus supuestos objetivos constitutivos, este portal parecería ser un fracaso. Tal sería efectivamente el caso si la historia de este experimento electrónico tuviese sólo una arista. Pero ello no es así.

En 1999, el Banco Mundial creó también la Red Mundial para el Desarrollo (Global Development Network-GDN), otro programa global inspirado en la filosofía del enfoque guiado por el usuario y basado en la demanda. Desde esta red se han generado ventanas regionales, es decir, portales concebidos y presentados como mecanismos para la descentralización y construcción de capacidades en los países en desarrollo. Al igual que otras invenciones multilaterales, la GDN parecería ser un dispositivo con objetivos imprecisos, con estructuras de gobierno insatisfactorias y componentes repetidos (Sarna, 2004). Empero, este no es el caso.

Mientras el Development Gateway genera la impresión de compartir el conocimiento con los países no desarrollados, la GDN alimenta la fantasía de que los países no desarrollados crean el conocimiento a ser compartido globalmente. En la práctica, este dispositivo proporciona financiamiento y becas para que los académicos, consultores, organizaciones no gubernamentales y otros socios regionales produzcan estudios alineados con su eslogan de *mejor investigación, mejor política, mejor mundo*. ¿Por qué hacer todo esto? Además de los beneficios inherentes a la detección de los intelectuales latinoamericanos dispuestos a trabajar por obra, la producción de conocimientos globales desde lo local puede ser utilizada como evidencia de la existencia de amplios consensos sobre los objetivos y medios de las políticas transnacionales;

consensos fáciles de lograr si el asociado local respeta el guión de los términos de referencia establecidos por las instituciones multilaterales o sus apéndices formalmente independientes. Por ello, si bien existe debate entre los miembros de la red sobre el carácter del conocimiento promovido, la investigación de la GDN culmina dotándose de matices ampliamente favorables a la apertura de las economías y el libre mercado, enmarcados, obviamente, en el lenguaje contemporáneo de los bienes públicos globales (Stone, 2002: 3).

A su vez, utilizando dispositivos como los anteriores, quienes promueven iniciativas y políticas para la gobernanza global impulsan la constitución de sujetos en referencia a ciertas prácticas de conocimiento. Para ejercer poder sin necesidad de recurrir siempre a las expresiones más indudables de violencia material o simbólica, buscan acostumar a los ciudadanos de los países no desarrollados a ciertos hábitos para la percepción, adquisición, asimilación y transmisión de saberes. Tales prácticas tienen como principio de estructuración una epistemología según la cual, debido a sus inclinaciones utilitaristas y empiristas, el conocimiento es aquello que permite resolver problemas en forma inmediata.

Acotando la legitimidad de los saberes en referencia a los ámbitos temporales y espaciales más inmediatos de la experiencia, se pretende construir agentes sociales cuyas prácticas asuman como punto de partida la aceptación de las relaciones de poder y las instituciones sociales tal y como existen en su realidad cotidiana. Por ello, estas prácticas de conocimiento constituyen la expresión, en las personas y desde las personas, de aquella teoría para la resolución de problemas cuyo objetivo es contribuir a un funcionamiento más suave y menos brusco de lo existente y cuyo desenlace es la elaboración de recomendaciones financieras, aplicables y aceptables (Schechter, 1999: 239).

En este proceso de inducción de hábitos cognitivos, la forma de las formas adquiere una importancia fundamental. En los documentos elaborados por los arquitectos de la gobernanza, la información es colocada a disposición de los sujetos mediante convenciones representacionales que no son inocentes e inocuas, ni política ni epistemológicamente. Utilizando recuadros, fotografías, gráficos, destacados u otros recursos similares para convertir a la lectura en una práctica fácil pero superficial, los productores de la semiosis multilateral generan textos que orientan la interpretación en ciertas direcciones preferenciales, a saber, aquellas que apoyan las visiones hegemónicas de la realidad.

Por ello, por ejemplo, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales transnacionales producen documentos, folletos, videos o sitios web en los cuales, a pesar de sus miserables y desesperantes condiciones de existencia, los pobres son casi siempre representados desde una estética de la felicidad

y la pulcritud: sus rostros son sonrientes, sus dentaduras son completas, sus miradas son esperanzadoras. Incluso los conflictos por el agua son representados mediante imágenes o narrativas cuya asepsia impide destacar cómo la policía reprime violentamente a las protestas de los consumidores urbanos o cómo los terratenientes contratan a mercenarios para impedir a los campesinos el acceso a las fuentes de agua.

Jugando con los símbolos y los signos, la comunidad internacional construye sujetos deseosos de una hermenéutica pragmática, una aprehensión de contenidos subordinada a la urgencia de encontrar la solución a los problemas cotidianos. Cuando tal actitud deviene en costumbre socialmente aplaudida e individualmente rentable, la comprensión de las implicaciones de la liberación de bienes y servicios ambientales importa poco para un burócrata de un gobierno local, para un dirigente indígena de una comunidad andina o un profesor de una maestría en comercio exterior. A estos podría parecerles más lucrativo e interesante el estudio de las capacidades institucionales para el comercio de la biodiversidad andina elaborado por el Centro Internacional de la Papa (Roca, 2003), la guía para la valoración económica de los humedales de la UICN (Barbier, 1997) o el sitio web sobre mercados para la biodiversidad del Banco Mundial. Accediendo a estos artefactos del conocimiento que sí funciona, y familiarizándose con su semiosis, el burócrata podría conseguir un trabajo mejor remunerado en un programa nacional del BID, el dirigente indígena podría convertirse en promotor local de un proyecto europeo y el profesor podría hacerse invitar a los cursos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Ginebra.

LOS ARTEFACTOS CONCEPTUALES PARA VIGILAR EL AJUSTE

Para supervisar el avance de las transformaciones institucionales esperadas en los países no desarrollados, la comunidad internacional está construyendo sistemas de indicadores cada vez más sofisticados para medir la calidad de la gobernanza. Hasta fines de 2005, el Proyecto sobre Desarrollo Humano¹⁶ registraba 41 índices agregados sobre gobernanza e instituciones. Eran producidos periódicamente para comparar países, utilizando indicadores relacionados con: apertura económica, calidad del uso de la asistencia, calidad de las regulaciones, capacidad institucional, consenso democrático, control de la corrupción y pago de sobornos, corporativismo, derechos de propiedad, derechos políticos, efectividad del gobierno, estabilidad política, observancia de procedimientos legales, respeto a los marcos jurídicos, garantías para la inver-

¹⁶ Para detalles sobre *The Project on Human Development* y sobre los índices agregados de gobernanza, ver PHD (2005).

sión extranjera, leyes de seguridad social y empleo, libertad de prensa, libertad económica, opacidad de los procedimientos gubernamentales, voz y responsabilidad (PHD, 2005).

En la abrumadora mayoría de los casos, tales sistemas de indicadores suelen elaborarse tomando como referencia tácita los valores de las ideologías liberales y las características institucionales de las democracias avanzadas. Para corregir este sesgo, los intentos más decentes de construcción de indicadores toman como parámetro la vigencia de los derechos humanos, argumentándose que estos proporcionan el consenso más amplio sobre lo que constituye una buena gobernanza. Desde este enfoque basado en los derechos, la buena o mala gobernanza es discriminada según el grado en el cual: los grupos afectados participan en las políticas públicas y las poseen; la formación de las reglas sociales procede sin humillar o dañar a las personas; las reglas son aplicadas por igual a cualquier persona independientemente de su estatus social; los funcionarios públicos son responsables por sus acciones y responden a las demandas de los ciudadanos; las decisiones tomadas por los funcionarios públicos están abiertas al escrutinio ciudadano; y las reglas facilitan una toma de decisiones rápida y oportuna (Hyden, 2002: 25). Logre o no este enfoque distanciarse de las preferencias tradicionales, las iniciativas hegemónicas convierten a la gobernanza en un dispositivo de control centrado en la vigilancia de las acciones y omisiones del sector público en los países no desarrollados.

Si bien la gobernanza suele ser legitimada como una novedad analítica útil para aprehender las relaciones entre sector público, sector privado y sociedad civil, los conceptos operativos o los indicadores estandarizados no acostumbra medir las contribuciones a la buena o mala gobernanza efectuadas por las organizaciones no gubernamentales transnacionales, instituciones multilaterales, agencias de cooperación o corporaciones multinacionales. Gracias a estas omisiones, los programas y proyectos para la gobernanza no indagan, por ejemplo, cómo los reguladores públicos son capturados por las empresas privadas domésticas o extranjeras; cómo los cuerpos jurídicos nacionales, los acuerdos bilaterales de inversión o los tratados de liberalización comercial conforman paquetes de beneficios aplicables únicamente a los inversionistas transnacionales; cuáles han sido los impactos efectivos de los flujos de asistencia internacional en el combate a la pobreza; o cómo las intervenciones de política domésticas están condicionadas al cumplimiento de requerimientos emanados desde las instituciones multilaterales y agencias de cooperación. Por ello, al dirigir selectivamente la atención analítica hacia los gobiernos locales y nacionales, la gobernanza deviene fácilmente en un motivo para profundizar las políticas de ajuste. Y esto acontece también en el ámbito hídrico.

Los procesos de producción de pobreza comienzan desde el momento mismo en el que las iniciativas para la gobernanza global del agua delimitan la participación ciudadana en referencia a la distinción entre gobernanza externa y gobernanza interna del agua. Según los documentos elaborados para el Diálogo sobre la Gobernanza Efectiva del Agua (Dialogue on Effective Water Governance-DEWG)¹⁷, aquella distinción tiene como propósito operacionalizar la noción de gobernanza para facilitar la transformación de las visiones en acciones. A tal efecto, y basándose tácitamente en las teorías sobre la relación entre agente y principal al interior de las empresas, se propone concebir al sector hídrico como un ámbito condicionado por su entorno social, económico y político. Dependiendo de sus características específicas, este contexto facilita u obstruye la implementación de las transformaciones institucionales deseadas.

Por ello, como primer paso para el mejoramiento de la gobernanza (externa) del agua, se sugiere una aplicación creativa de las recomendaciones emanadas de los amplios consensos internacionales. En tal sentido, se llega a afirmar que la liberalización comercial generará una mejor asignación de recursos hídricos entre usos agrícolas alternativos, que la protección de las inversiones extranjeras aumentará la provisión de servicios para los pobres o que la seguridad de la propiedad de los activos naturales facilitará la implementación de pagos por servicios ambientales. Desde esta lógica, en suma, la buena gobernanza (externa) del agua equivale a la profundización del ajuste de las estructuras económicas, políticas y jurídicas nacionales, una tarea cuyos responsables rutinarios son los presidentes, diputados, ministros y altos tecnócratas criollos. En correspondencia con esta visión restringida de la gobernanza (externa) del agua, por ejemplo, el primer Informe del Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo definió como *stakeholders* a aquellos grupos o individuos que tienen mandato o responsabilidad legal con respecto a una decisión (WWAP, 2003: 373).

Por otra parte, se propone transformar aquellas normativas y organizaciones más directamente relacionadas con la administración y el cumplimiento de los derechos de propiedad sobre los recursos hí-

17 En 2002, la Asociación Mundial del Agua, el PNUD y el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) comenzaron a implementar el Dialogue on Effective Water Governance (DEWG), un proceso de reuniones y discusiones periódicas entre congresistas, funcionarios públicos, agencias de cooperación, instituciones multilaterales y empresarios. Para 2015, el DEWG aspira a consolidar modificaciones sustantivas a las estructuras y procedimientos de gobernanza en los gobiernos nacionales y municipales, buscando propiciar así prácticas adecuadas para fomentar la seguridad hídrica, esto es, el acceso al agua a un costo razonable. Para mayor información sobre esta asociación público-privada global y sus concepciones de política pública, ver DEWG (2003), Peña (2003) y Rogers (2002).

dricos. En este ámbito de la gobernanza (interna) del agua, la participación ciudadana es apreciada como un mecanismo para mejorar la eficiencia, efectividad, transparencia, responsabilidad y sustentabilidad de los distintos arreglos públicos y privados relacionados con la gestión integrada de los recursos hídricos. De ahí que el concepto de grupos de interesados suele comprender a los usuarios del agua, los técnicos e ingenieros, los funcionarios practicantes, las autoridades hídricas y cualquier otro agente social que pudiese ser afectado por las características de las normativas e instituciones del sector hídrico. Por ello, en última instancia, participar en la gobernanza (interna) del agua equivale a tener una voz en los asuntos del agua¹⁸. En correspondencia con lo anterior, la comunidad internacional produce dispositivos en los cuales la noción de gobernanza termina siendo operacionalizada mediante indicadores de gestión para el sector y desde el sector. Veamos algunos ejemplos destacados al respecto.

Durante la década del noventa, las agencias de las Naciones Unidas comenzaron a elaborar definiciones de gobernanza a la medida de las necesidades de los hacedores e implementadores de políticas ambientales. Desde ese entonces, la operacionalización de la gobernanza en variables e indicadores ha sido muy poco creativa. En esencia, los distintos documentos considerados como clásicos de la gobernanza ambiental efectúan ligeras modificaciones al paradigma creado por la Iniciativa para la Gobernanza Urbana (The Urban Governance Initiative-TUGI), un proyecto encaminado a crear ciudades socialmente justas, ecológicamente sustentables, políticamente participativas, económicamente productivas y culturalmente brillantes (UNDP-TUGI, 2003). Utilizando como inspiración a las nueve características de la buena gobernanza identificadas en *Gobernanza para el desarrollo humano sustentable* (UNDP, 1997), la TUGI elaboró cartillas y manuales para observar, medir y evaluar la buena gobernanza en el sector de agua potable y saneamiento. Sin embargo, este esfuerzo desembocó en la configuración de una batería de indicadores que reproduce, con una insensibilidad absoluta al carácter multifacético del agua, postulados normativos generales fácilmente aplicables a cualquier otro sector económico.

Años después, en 2005, el PNUD y el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (Stockholm International Water Institute-SIWI) pusieron en operación la Facilidad para la Gobernanza del Agua (Water Governance Facility-WGF), un programa para apoyar a los países no desarrollados en la búsqueda de intervenciones cooperativas para ali-

18 Dado que esta visión predomina al momento de implementar los dispositivos de poder transnacionales, los textos hegemónicos dirigidos a la comunidad latinoamericana del agua suelen traducir el término *governance* como gobernabilidad o gestión.

viar la pobreza mediante un enfoque integral del manejo de recursos hídricos a través de soluciones de gobernanza mejoradas. A similitud de antaño, este nuevo dispositivo también desembocó en definiciones operativas en las cuales la gobernanza del agua aparece identificada con la formulación y adopción de instituciones, políticas y leyes sostenibles, la creación de políticas, instituciones y leyes ambientales susceptibles de ser cumplidas e implementadas, y la clarificación de las responsabilidades de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil en la administración hídrica (WGF, 2005).

En estas u otras iniciativas similares, la operacionalización de la gobernanza culmina delimitando sutilmente el campo de lo admisible para la comunidad internacional. Después de unos cuantos párrafos rutinarios dedicados a generar una apariencia de respeto a los valores liberales, humanistas o ecologistas, la gobernanza del agua deviene en una caricatura en la que la participación es fijada como participación en las instituciones hídricas, la transparencia es definida como transparencia de las autoridades hídricas, la rendición de cuentas es postulada como rendición de cuentas de los reguladores hídricos, y así sucesivamente. Esta bondadosa concesión de los arquitectos de la gobernanza constituye una operación encaminada a confinar el pensamiento y la acción de los usuarios del agua a un inocuo campo de juego: lo sectorial.

Convirtiendo a la gobernanza del agua en un sinónimo para la gestión del agua, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y oligarquías domésticas crean una distracción para mantener a los pobres ocupados en tareas intrascendentes. En Ecuador, ¿de qué podría servirles a los campesinos participar en la discusión de un anteproyecto de ley que pretende eliminar las juntas de regantes para facilitar la participación privada en los servicios locales de agua potable? ¿Acaso no sería más significativo que se les permitiese expresar su voz sobre la conveniencia de la deuda externa contratada para financiar los programas del Banco Mundial y el BID desde los cuales emergen tales anteproyectos? ¿Qué provecho obtendrían los campesinos de una modernización de la administración hídrica que conduzca al establecimiento de registros accesibles y transparentes de las concesiones de agua cuando estas son otorgadas a aquellas empresas agroindustriales con capacidad de capturar al regulador provincial y nacional? ¿No sería más importante que existiera transparencia sobre los compromisos de política ambiental en los que incurren los gobiernos ecuatorianos al momento de firmar una carta de intención, un acuerdo bilateral de inversiones o un tratado de libre comercio? ¿No resultaría más adecuado el establecimiento de límites a las capacidades del presidente de la República para emitir decretos ejecutivos que reestructuran, sin explicitar las razones, a las instituciones públicas para satisfacer las presiones de los empresarios nacionales y extranjeros? ¿En qué forma podrían

mejorar las subsistencias familiares y las capacidades productivas de los campesinos si la reforma institucional genera un implacable cumplimiento de leyes que fomentan el acaparamiento de concesiones de agua según el tamaño de los predios rurales?

Con demasiada facilidad, al no contemplar la presencia y la voz ciudadana en los ámbitos nacionales o internacionales de la gran política, la gobernanza del agua deviene en un pretexto para adornar con ornamentos del liberalismo anglosajón a las democracias oligárquicas imperantes en los países no desarrollados. A su vez, la operacionalización pragmática y realista del concepto de gobernanza, la identificación equívoca de la gobernanza con la gestión integrada de recursos hídricos y el deliberado confinamiento de la gobernanza del agua al ámbito de lo sectorial constituyen, en última instancia, tres operaciones favorables a la instauración de la economía neoclásica como fundamento único para las políticas, entidades y leyes hídricas nacionales. Para que esta afirmación quede absolutamente clara, obsérvese lo siguiente.

En el Diálogo sobre la Gobernanza Efectiva del Agua, la gobernanza fue operacionalizada mediante la delimitación de cuatro paquetes de variables sobre el ambiente facilitador, el desarrollo institucional, la aplicación de instrumentos de manejo y la gestión de la conflictividad social. Dado que todas estas variables fueron procesadas asumiendo como premisa la imperiosa necesidad de incrementar la presencia privada en el uso y gestión de los recursos hídricos, los indicadores de la caja de herramientas de la GWP miden el buen o mal comportamiento de un país en función de los siguientes aspectos: existencia de leyes e instituciones para garantizar la libre comercialización de derechos de agua; reforma de la legislación en correspondencia con la nueva episteme del agua como bien económico; existencia de políticas de financiamiento favorables a la incorporación de la inversión extranjera en las economías nacionales; impedimentos para la constitución de asociaciones público-privadas para la provisión de los servicios relacionados con el sector hídrico; existencia de evaluaciones actualizadas de los ecosistemas y capaces de incorporar una plena valorización económica de los recursos hídricos; adaptación de la sociedad civil a los mecanismos para la recuperación total de costos en los servicios de agua; grado de desarrollo de los mercados de aguas y los permisos de comercialización; o extensión y características de los subsidios públicos a los usuarios de agua (GWP, 2005).

LOS INFORMES SOBRE EL FUTURO ANHELADO

En la confusión generada por miles de estudios sobre los países no desarrollados, cuyos contenidos podrían ser hartamente contradictorios e incoherentes entre sí, ¿cómo logran los miembros de la comunidad in-

ternacional orientarse para coordinar sus acciones colectivas? A principios del siglo XXI, entre los múltiples artefactos utilizables para este propósito, los informes globales constituyen los mapas más sintéticos para obtener una rápida ubicación en los senderos de cambio favorecidos por las instituciones multilaterales en un momento determinado. Conforme logran consagrarse como vehículos para cohesionar ideológicamente a los agentes hegemónicos, estos documentos fomentan un efecto colateral favorable a la perpetuación de políticas públicas productoras de pobreza; a saber: la naturalización de la visión neoliberal de la relación entre las instituciones, los recursos naturales y la pobreza. Para poder apreciar cómo sucede esto, comencemos revisando algunas características de la evolución histórica de esta modalidad de semiosis hegemónica.

En 2003, el PNUD emprendió una investigación sobre la evolución histórica de los informes globales. Por tales se entendió a aquellos documentos que presentan las siguientes características: se dedican a mostrar y analizar asuntos de preocupación y alcance global; se refieren a temas que afectan a todos o la mayoría de países y personas en múltiples regiones geográficas; se producen bajo el auspicio de programas, proyectos, iniciativas, instituciones u organizaciones dedicadas a producir conocimientos globales; se utilizan como insumos para facilitar y orientar la discusión en eventos internacionales especiales; y plantean como sus destinatarios al público en general (Haller, 2004). Utilizando dichos criterios, el PNUD detectó que el 50% de todos los nuevos informes globales fueron publicados con posterioridad a la disolución de los regímenes socialistas. De manera más específica, los datos del PNUD permiten calcular que, entre 1940 y 1999, el ritmo de publicación pasó de 2,4 a 18,7 nuevos informes globales cada dos años.

El aumento de la cantidad de estos textos estuvo acompañado también por una tendencia a la ampliación de los temas abordados. A diferencia de antaño, cuando los documentos mundiales eran producidos casi exclusivamente por organizaciones intergubernamentales y se centraban en el compendio de datos, los informes globales contemporáneos se caracterizan por ser elaborados por organizaciones no gubernamentales, versar sobre asuntos detrás de la frontera y presentar soluciones para los temas en mención¹⁹. Según el PNUD, las nuevas

19 Este rasgo de la evolución del género puede apreciarse en los informes globales más directamente relacionados con los diversos aspectos de la gobernanza sectorial del agua. Según los datos presentados en el estudio del PNUD, y actualizados por quien escribe, tales informes serían, ordenados por la fecha de su primera edición, los siguientes: "Anuario de estadísticas de la salud mundial" (1922); "Estado de la alimentación y la agricultura" (1947); "Valoración de los recursos forestales del mundo" (1950); "Informe anual de la Organización Meteorológica Mundial" (1951); "Anuario de estadísticas de la salud mundial" (1962); "Informe del desarrollo mundial" (1978); "El estado de la población del mun-

características de la producción y contenidos de los informes globales testimonian que, una vez culminadas las disputas ideológicas asociadas a la Guerra Fría, las visiones globales son más aceptables y solicitadas por todos los países, debido a su preocupación por el estado actual y las perspectivas de los bienes públicos globales. Lamentablemente, esta interpretación es imprecisa, dada su propensión a reproducir las ficciones utilizadas para legitimar los paradigmas de política creados por las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

A principios del siglo XXI, ni siquiera al interior de los agentes hegemónicos del sistema internacional o sus comunidades epistémicas subsidiarias puede apreciarse unanimidad de criterios con respecto a cuáles deberían ser los bienes y males públicos globales. No obstante, la disputa por el sentido de las políticas públicas domésticas sí está atravesada por una lucha en el campo de las representaciones simbólicas sobre aquello que realmente constituye lo público global. Debido al proceso de creciente internacionalización del ciclo de políticas, los agentes públicos y privados de los países no desarrollados están obligados a involucrarse o bien en el apoyo o bien en el rechazo a las visiones globales. Por ello, por ejemplo, incluso para cuestionar la construcción de infraestructuras hídricas, el pensamiento y la práctica de las organizaciones ecologistas contestatarias están compelidos a implicarse en la difusión, análisis y crítica de los informes globales producidos por las distintas agencias del sistema de Naciones Unidas.

Apreciada en referencia a la interminable lucha entre intereses contrapuestos, la incesante producción de visiones globales no emerge porque estas sean más aceptables, sino porque son más fungibles. Empujados por la dinámica de la disputa por el auténtico sentido de lo público global, los agentes hegemónicos deben reinventar permanentemente sus informes mundiales. En última instancia, ninguno de ellos

do" (1979); "Informe de la salud mundial" (1979); "Recursos mundiales" (1986); "Informe de datos ambientales" (1987); "Monitoreo de la población mundial" (1989); "Cambio climático" (1990); "Informe del desarrollo humano" (1990); "Anuario de la cooperación internacional sobre ambiente y desarrollo" (1992); "Signos vitales" (1992); "El ambiente del mundo" (1992); "Informe mundial de desastres" (1993); "El mundo en transición" (1994); "El estado de los bosques del mundo" (1995); "Valoración global de la biodiversidad" (1995); "Informe de la salud mundial" (1995); "Informe global sobre asentamientos humanos" (1996); "Indicadores del desarrollo mundial" (1996); "Salud humana y cambio climático" (1996); "Estado de la acuicultura y pesquerías del mundo" (1996); "Perfil del ambiente global" (1997); "El agua del mundo" (1998); "Informe de la pobreza" (1998); "Informe de enfermedades infecciosas" (1999); "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo" (1999); "Salud humana y cambio climático" (2000); "Evaluación de la energía mundial" (2000); "Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud" (2001); "Viviendo con riesgo" (2002); "Informe del desarrollo de los recursos hídricos en el mundo" (2003); "Agua y población global" (2003); "Seguridad humana ahora" (2003); y "Reduciendo el riesgo por desastres" (2004).

dura el tiempo suficiente como para convencer a la multiplicidad de actores involucrados en, o afectados por, las propuestas estandarizadas de reforma institucional. Empero, la perentoriedad de sus documentos no constituye ninguna molestia sustantiva para los arquitectos de la gobernanza global. Como dispositivos para la producción y difusión de significaciones autorizadas, legítimas y verdaderas, los informes globales tienen como propósito incitar a la acción operando como articuladores de las experiencias del pasado con los proyectos de futuro. De ahí que, para poder facilitar los niveles mínimos de cohesión ideológica requeridos para la conformación de acciones colectivas, los informes globales versan no tanto sobre lo que pasó sino sobre lo que pasará en el planeta.

Por ejemplo, tómese el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003* (*WDR 2003*) (Banco Mundial, 2003). Si este documento quisiera cumplir con la promesa insinuada por su género y su título, sus contenidos estarían estructurados primaria y básicamente en función de ofrecer análisis o descripciones sobre el desarrollo sustentable en el mundo dinámico existente con anterioridad a su publicación. Aunque algo de esto sí puede apreciarse en sus interiores, tal informe está organizado como una hoja de ruta colocada a disposición de quienes deseen actuar a favor de los ecosistemas y los pobres. Por ello, incluso cuando sus narrativas miran hacia atrás en el tiempo, el *WDR 2003* busca resumir las visiones, propuestas y teorías hegemónicas previas para colocarlas como base para la discusión sobre lo posible o imposible a futuro. Así, deviene en un artefacto para transcribir los trillados mensajes del neoliberalismo institucionalista; vale decir, la importancia de un manejo adecuado de los distintos tipos de capitales o la relevancia de las reglas que coordinan las acciones para proteger a estos activos (Banco Mundial, 2003).

Una vez resumido el pasado a través del compendio del sentido común imperante, el *WDR 2003* parecería entrar a la descripción de lo que sucede con los pobres y sus subsistencias en las tierras frágiles, las planicies áridas, las pendientes montañosas o las ciudades excluyentes. No obstante, una vez más, estos acápite se convierten en escenarios para la presentación de recetas sectoriales de política, ilustradas y apoyadas con la reminiscencia de las voces de los pobres compendiadas por el Banco Mundial, las buenas prácticas destacadas por la comunidad del desarrollo, las cifras emanadas de los proyectos de conocimiento multilaterales o los descubrimientos realizados por los consultores de la corriente principal. Después de describir este mundo dinámico a través de las representaciones legítimas de la semiosis dominante, el *WDR 2003* culmina sintetizando un programa de política pública centrado en el aumento de la coordinación entre las instituciones nacionales y subnacionales involucradas con la gobernanza ambiental, la

vinculación de las preocupaciones y acciones locales con los desafíos globales y la promoción del diálogo entre distintos grupos interesados en una senda hacia un futuro sostenible. Tal proceder no constituye, sin embargo, una aberración excepcional.

Cuando se efectúa una correlación entre los discursos y las prácticas del Banco Mundial, puede apreciarse que sus informes globales operaron como hitos históricos en un doble sentido. Por un lado, como compendios del pasado inmediato, difundieron hacia la comunidad internacional lo que el Banco Mundial había estado realizando por cuenta propia a través de sus programas y proyectos. Por otro, como esbozos del futuro anhelado, los informes mundiales funcionaron como dispositivos para alinear las prácticas y visiones de otras instituciones multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales transnacionales con las prescripciones de las distintas generaciones de ajuste estructural. Gracias a la versatilidad para la retrospectión y proyección simultáneas, los arquitectos de la gobernanza global pueden coordinarse entre sí sin pertenecer formalmente a una misma organización. De este modo, mientras todos los caminos conduzcan hacia el Banco Mundial y sus conocimientos, el orden global queda bajo buen recaudo. Empero, esta estandarización de los procedimientos de políticas públicas globales tiene un efecto perverso: la reproducción de los procesos generadores de pobreza.

En sí misma, la conformación de mecanismos de coordinación ideológica podría no ser perjudicial para los pobres, si los dispositivos de gobernanza global tuviesen la capacidad para romper con las dependencias de su propio pasado. Pero ese no es el caso. Una vez descontado el efecto distorsionador emanado de la utilización de los símbolos e imaginarios de moda en un momento determinado, los esquemas interpretativos hegemónicos aparecen cual construcciones bastante rígidas y arcaicas que, ni siquiera por la presión de la crítica contestataria, logran abrirse a ámbitos insólitos de pensamiento y práctica. Por ejemplo, obsérvense las homologías existentes en dos piezas discursivas bastante alejadas entre sí temporalmente:

El clima para la empresa. Muy frecuentemente, la competencia externa y doméstica han incentivado la innovación, la difusión de tecnología y el uso eficiente de los recursos [...] Por el contrario, los sistemas de licenciamiento industrial, las restricciones a la entrada y salida, los códigos legales inapropiados relacionados con la bancarrota y el empleo, los inadecuados derechos de propiedad, y los controles de precios –factores todos estos que han debilitado las fuerzas de la competencia– han retrasado el cambio tecnológico y el crecimiento de la productividad [...] También, una economía doméstica eficiente requiere bienes públicos de una alta calidad. Principalmente, estos

incluyen un marco regulatorio para asegurar la competencia y derechos de propiedad y legales que sean claramente definidos y concienzudamente protegidos (WB, 1991: 7).

Un mejor clima de inversiones puede mejorar directamente la productividad mediante una reducción de los costos y riesgos injustificados que emergen de los comportamientos y políticas gubernamentales. Haciendo más atractivo el desarrollo y la adopción de nuevas y mejores formas de hacer las cosas, un mejor clima de inversiones ayudará a la productividad a través de su impacto sobre la tecnología. Por ello, reducir los costos y los riesgos es tan importante como la eliminación de las barreras injustificadas al desarrollo, la adopción o adaptación de nuevos procesos y el fomento de la competencia para incentivar a las empresas a tomar aquellas oportunidades (WB, 2004: 29).

Cual si no hubiese pasado nada sustantivo durante los trece años transcurridos entre la publicación de *El desafío del desarrollo* (WB, 1991) y *Un mejor clima de inversiones para todos* (WB, 2004), el Banco Mundial propone esencialmente la misma recomendación: crear mejores condiciones para la propiedad y la acumulación capitalista. Sea en 1991 o en 2004, esta receta de política presupone que la satisfacción de los intereses empresariales equivale a la promoción de bienestar colectivo. Aferrándose a dicha premisa, la comunidad internacional convierte a la seguridad de los derechos de propiedad en la condición *sine qua non* para mejorar la gobernanza económica, ambiental, hídrica o cualquier otra gobernanza imaginable. Por ello, cualquiera fuese el sector específico de política pública, una y otra vez, la reducción de la pobreza viene paradójicamente definida mediante tareas consistentes en crear incentivos adecuados para la labor de quienes no son pobres.

LAS COMISIONES MUNDIALES Y LA CONTENCIÓN DE LOS DESAFÍOS

Desde fines de la década del setenta, se aprecia una proliferación de las comisiones globales, grupos integrados por expertos o políticos cuya misión básica consiste en generar recomendaciones estratégicas para un área de política pública considerada como estratégica²⁰. Usualmen-

20 Después de la conformación de la Comisión Brandt en 1977, por ejemplo, se establecieron la Comisión Independiente sobre Asuntos Humanitarios Internacionales (1983), la Comisión Brundtland (1984), la Comisión del Sur (1987), la Comisión Independiente sobre Población y Calidad de Vida (1991), la Comisión sobre la Gobernanza Global (1992), la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo (1992), la Comisión Mundial sobre Represas (1998), la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (2000), la Comisión sobre Macroeconomía y Salud (2000), la Comisión sobre Seguridad Humana (2001) y la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2002).

te, la instauración de estos dispositivos ha sido interpretada como una forma de mejorar la gobernanza global, circunvalando las limitaciones de los procesos y estructuras basados en instituciones intergubernamentales. Sin embargo, y precisamente debido a su incesante y frecuente constitución, las comisiones globales han sido cuestionadas en su validez para transformar la vida de los pobres.

En 2002, por ejemplo, se conformó el Proceso de Helsinki sobre la Globalización y la Democracia, una iniciativa compuesta por un grupo de alto nivel dedicado al análisis de la gobernanza global y, también, por tres grupos de expertos dedicados a la elaboración de políticas viables, prácticas y estratégicas para solucionar los déficits de gobernanza global, financiar los objetivos de desarrollo del milenio y abordar los problemas de la seguridad humana. Como parte de sus contribuciones para humanizar la globalización, el Proceso de Helsinki decidió efectuar una inspección de las principales comisiones y procesos globales previamente realizados²¹. A partir de los documentos de tal evaluación, pueden inferirse algunos rasgos típicos del funcionamiento, eficacia y consecuencias de estos grupos de notables.

Tradicionalmente, las comisiones globales han sido conformadas bajo los auspicios de las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países desarrollados y, más recientemente, las corporaciones o fundaciones privadas (Hveem, 2005: 21). A los comisionados se les encarga la producción de un informe global, que suele alimentarse por los aportes de investigaciones adjuntas elaboradas por expertos sobre los temas bajo escrutinio. Independientemente de que logren sintetizar con idoneidad el estado del arte del pensamiento y la práctica del desarrollo internacional, aquellos informes son presentados y utilizados como guías políticas para las futuras acciones cooperativas de la comunidad internacional. Por ello, la necesidad de nuevas comisiones emerge una y otra vez.

Al apreciar los detalles de estos procesos de gobernanza, puede constatar que, utilizando el léxico imperante en un momento determinado, las comisiones globales suelen clonar a sus precedentes en temas, mandatos e, incluso, recomendaciones. Por ejemplo, la Comisión Brandt, la Comisión Brundtland, la Comisión sobre la Gobernanza Global, la Comisión sobre Seguridad Humana o la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización definen sus mandatos en referencia a los graves problemas que emergen de las crecientes disparidades económicas, sociales y políticas entre países y grupos sociales. De este modo, sus propuestas reiteran añejas promesas siempre incumplidas

21 Para detalles sobre la evaluación de las comisiones globales efectuada por el Proceso de Helsinki, ver Vayrynen (2003), Lapeyre (2004) y Vesa (2005).

tales como cambiar las relaciones entre los países del Norte y el Sur o ampliar la participación de los excluidos.

Como norma general, las comisiones globales tienen una duración temporal acotada al cumplimiento de su mandato constitutivo, circunstancia que les dificulta la transformación en organizaciones permanentes con capacidad para promover, monitorear y efectivizar sus recomendaciones de política. A efectos de eliminar las discontinuidades generadas por la duración efímera de estos dispositivos, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y los países desarrollados promueven una nueva comisión global casi inmediatamente después de que otra culmina. Tal conducta no suele estar acompañada por una evaluación sistemática de la pertinencia de las labores, resultados y recomendaciones de los arreglos globales previos. Simplemente, la creación incesante de nuevas comisiones respondería a la necesidad de “abordar los desafíos nuevos globales” (Lapeyre, 2004: 1). Utilizando este tipo de justificaciones fundacionales, las comisiones globales logran presentarse a sí mismas como espacios neutrales para la construcción de gobernanza global: sus patrocinadores, notables, acólitos y asesores son representados como actores motivados por objetivos altruistas. Sin embargo, otra imagen de las comisiones globales emerge al observar sus momentos de aparición.

Desde principios de la década del ochenta, las comisiones globales han operado como mecanismos para neutralizar los desafíos planteados por los intelectuales, movimientos sociales u organizaciones contestatarias. Usualmente, la conformación de comisiones globales estuvo precedida por intensos debates que lograron aumentar la visibilidad pública de la insatisfacción con los dispositivos para la gobernanza global. Presionada por una semiosis disonante que alteraba la ficción sobre la existencia de amplios consensos, la comunidad internacional abrió espacios para la locución controlada de las voces disidentes.

Cual rituales seculares capaces de admitir algunos momentos de catarsis y queja colectivas, los procesos de las comisiones globales instituyeron una forma de trabajo bastante estandarizada: mientras los científicos de la corriente principal preparan sus documentos temáticos, los comisionados escuchan las opiniones de los grupos afectados por las políticas transnacionales y, también, invitan a organizaciones no gubernamentales, centros de investigación o universidades de los países no desarrollados a enviar sus aportes para la elaboración del informe. Por su parte, los científicos de las comisiones se reúnen con otros expertos de las distintas comunidades epistémicas para depurar las versiones preliminares de los estudios a ser entregados como insumos para la reflexión de los especialistas. De esta manera, sea desde los comisionados o sus acólitos, se generan efímeras pero extensas redes de relaciones personales e institucionales. Finalmente, una vez publi-

cado el informe, la comunidad internacional realiza sucesivos eventos para dar a conocer los resultados de un proceso ampliamente participativo, buscando así crear los apoyos necesarios para la implementación de las recomendaciones de los comisionados.

Además, para facilitar el proceso de neutralización de la crítica ideológica y política, los promotores de comisiones globales suelen difundir dos imaginarios sobre la naturaleza de estos dispositivos de poder. En primer lugar, las comisiones globales acostumbran ser presentadas como arreglos de gobernanza independientes, pretensión actualizada incluso en los casos más evidentes de adscripción de los comisionados a las prácticas e ideologías ortodoxas. Por ejemplo, la Comisión Mundial para el Agua en el Siglo XXI estuvo integrada por personalidades independientes relacionadas con el Banco Mundial, el GEF, el BID, la Asociación Mundial del Agua, el Consejo Mundial del Agua (WWC), la Fundación Rockefeller, la UICN o la empresa multinacional Suez²². En segundo término, la labor de las comisiones globales suele ser delimitada en función del siglo XXI, un espacio temporal cuya mera evocación les otorga a las recomendaciones de los comisionados los atributos de una mirada estratégica no contaminada por las restricciones de lo coyuntural y los egoísmos del presente. Así, en el caso de aquella comisión, el resultado fue nada menos que la elaboración de *la visión del agua para el siglo XXI*.

Si la “historia de las comisiones internacionales independientes está repleta de propuestas nunca implementadas” (Lapeyre, 2004: 3), entonces, ¿cómo evaluar su efectividad? Aparentemente, los políticos, intelectuales o científicos más conservadores no logran comprender con facilidad la función de las comisiones globales. Debido a su propensión al análisis estático de costos y beneficios, les exigen a los grupos de notables producir resultados tangibles e inmediatos. Esta exigencia no tiene en cuenta el poder de las ideas, especialmente cuando estas sirven a los poderosos. Aunque nunca produzcan resultados reales, las comisiones globales logran alterar los campos simbólicos para el desenvolvimiento de las visiones y prácticas hegemónicas del desarrollo internacional.

A partir del establecimiento de tales comisiones, las instituciones multilaterales, agencias de cooperación y corporaciones transnacionales logran engendrar nuevos procesos encaminados a forjar alianzas a múltiples niveles. Estas les permiten protegerse recíprocamente de sus críticos de derecha o izquierda, unificar criterios para la producción de conocimientos y discursos, ampliar sus apoyos creando empleo para

22 Para una lista completa de quienes lideraron, asesoraron e integraron la Comisión Mundial para el Agua en el Siglo XXI, ver Cosgrove (2000: XVI).

quienes están dispuestos a alinearse con los dispositivos de poder y, obviamente, transferirse recursos económicos para su supervivencia como organizaciones.

Asimismo, las comisiones globales han operado como mecanismos para la protección de las instituciones multilaterales; se trata de una consecuencia colateral nada sorprendente, pues estas han sido las que crearon, financiaron y publicitaron la labor de los notables comisionados y sus expertos técnicos de apoyo. Por ello, en vez de convertirse en las simientes para acciones inmediatas encaminadas a transformar radicalmente los regímenes e instituciones internacionales, las comisiones suelen devenir en matrices para agendas novedosas a ser implementadas a nivel nacional y regional por los mismos actores de siempre. Luego de concluida la misión de los comisionados, ¿quiénes quedan a cargo de la implementación? Dado que las recomendaciones de las comisiones mundiales nunca buscan crear una ruptura apresurada e innecesaria con el pasado, las Naciones Unidas y el Banco Mundial adquieren nueva vida como instituciones imprescindibles para la gobernanza de la globalización, convirtiéndose una vez más en los nodos desde los cuales se crean, articulan o acoplan las múltiples redes de intervención asociadas a la implementación de las recomendaciones de los comisionados. De esta manera, al menos mientras no surja una nueva comisión de especialistas para componer los problemas del mundo, la reforma de las instituciones de Bretton Woods queda controlada, diluida y postergada. Este juego, empero, no concluye ahí.

Sea o no su intención, la labor de las comisiones globales les permite a las instituciones multilaterales postularse a sí mismas como aparatos difusores de prácticas y valores para la cohesión social, la democracia y la libertad en el vecindario global, una representación bastante favorable para borrar cualquier huella de la influencia ejercida en sus operaciones cotidianas por los países desarrollados, EE.UU. o las empresas transnacionales. Una vez difundidas las grandes visiones de política creadas desde las comisiones globales, las agendas del Banco Mundial y de las Naciones Unidas aparecen cual simples y respetuosas réplicas de las preocupaciones, percepciones y expectativas de los ciudadanos del mundo. De este modo, generando la ficción de una visión compartida concebida escuchando las voces de todos, las comisiones globales devienen en mecanismos para socavar preventivamente la legitimidad de la disidencia intelectual, política y organizativa. Cuando la semiosis hegemónica presenta a los países no desarrollados como propietarios de los resultados de la labor de los comisionados, ¿acaso no se generan las condiciones simbólicas necesarias para descalificar a cualquier intelectual u organización lo suficientemente irreverente

para denunciar a las Metas del Milenio como un conjunto de enunciados declarativos mal calculados e, incluso, hipócritas²³?

En estos espectáculos de simulación funcionales para los propósitos más convencionales del realismo político, obviamente, no siempre todo resulta en concordancia con las expectativas de los arquitectos de la gobernanza global. Sin embargo, ni siquiera cuando así sucede estos salen mal parados. A continuación, para ilustrar las expresiones verdidas, pasaremos una breve revista a los orígenes, funcionamiento y desenlace de la Comisión Mundial de Represas (WCD).

Mucho antes de que los efectos sociales del ajuste estructural deviniesen en un símbolo de la lucha contra la globalización neoliberal, el Banco Mundial estuvo expuesto al cuestionamiento sistemático de las organizaciones ecologistas de los países desarrollados. Para principios de la década del noventa, estos actores habían logrado documentar y publicitar las desastrosas consecuencias ambientales de las intervenciones multilaterales, tarea facilitada por los grandes fracasos registrados en países cuyos regímenes autoritarios habían convertido a la construcción de represas en episodios marcados por la violencia hacia las poblaciones rurales más pobres.

En 1990, por ejemplo, después de haber sido forzados a abandonar sus predios, 5 mil campesinos hindúes iniciaron una marcha de protesta hacia la represa de Narmada, un proyecto impulsado y financiado por el Banco Mundial. Dado que este peregrinaje estuvo acompañado por la represión estatal y adquirió difusión internacional, aquella institución se vio obligada a conformar un Panel Independiente de Revisión e, incluso, a reconocer que el proyecto había sido un gran error. A pesar de tales reparaciones simbólicas, el Banco Mundial no logró contener el surgimiento de una ola de acciones contestatarias que demandaban su muerte o su reforma como institución multilateral (Goldman, 2001: 192). Por ello, cuando James Wolfensohn asumió la presidencia del Banco Mundial, las represas ya eran emblemas del uso ineficiente de la deuda externa, la complicidad de las instituciones internacionales con los gobiernos corruptos y el atropello a los derechos de los campesinos pobres.

23 Entre los cuestionamientos a las Metas del Milenio efectuados por los académicos y funcionarios de los países desarrollados podrían distinguirse dos grandes tendencias. Por un lado, se encuentran las críticas relativamente ligeras que, después de efectuar unos cuantos cálculos sobre las tasas de crecimiento del producto, la inversión o el gasto público, sugieren la improbabilidad de cumplir con los objetivos en el tiempo previsto. Por otro, se constatan críticos menos recatados cuyos trabajos apuntan a evidenciar que los actores hegemónicos del sistema internacional continúan concibiendo a la reducción de la pobreza como un efecto colateral a ser alcanzado mediante una mayor profundización de las políticas económicas y ambientales ortodoxas. Para ejemplos de estas posiciones, ver Clemens (2004), Qureshi (2005), Satterthwaite (2003) y Vandemoortele (2004).

En junio de 1994, dos mil organizaciones no gubernamentales firmaron la Declaración de Manibeli, demandando la revisión de la pertinencia económica, social y ambiental de los grandes proyectos de represas financiados con recursos internacionales. Hacia fines de ese año, ante el carácter sistemático y creciente de las presiones de diversos movimientos sociales y ecologistas, el Banco Mundial anunció que su Departamento de Evaluación de Operaciones iniciaría inmediatamente una evaluación mundial de las construcciones hídricas. Dos años después, esta revisión culminó pero fue mantenida fuera del escrutinio público: por ese entonces, aquella institución parecía no estar muy dispuesta a sacar a la luz todos los detalles del desempeño real de la industria de represas.

En 1997, en respuesta a esta actitud, las organizaciones vinculadas a la campaña Cincuenta Años es Suficiente lograron propiciar la Primera Conferencia Internacional de Personas Afectadas por Represas, un evento que concluyó demandando una moratoria inmediata a la construcción de represas (Imhof, 2002). En un intento por controlar el curso de los acontecimientos ulteriores, el Banco Mundial y la World Conservation Union (UICN) convocaron a un taller para discutir una segunda revisión más abierta a todos los grupos de involucrados (Dorcey, 1997). Surgió así la propuesta de establecer la Comisión Mundial de Represas, una promesa cuya realización estuvo empañada inicialmente por algunos desacuerdos significativos: al momento de seleccionar a los comisionados, el Banco Mundial y la UICN no quisieron involucrar a representantes de los pobladores afectados por la construcción de represas (Imhof, 2002: 6). Asimismo, desde un principio, la Comisión estuvo plagada por los cuestionamientos y obstrucciones provenientes de los gobiernos y el sector privado.

En 1998, cuando los involucrados lograron un acuerdo sobre el mandato y composición de esa comisión mundial, se estableció que los miembros participarían como individuos y no como representantes de organizaciones. De esta manera, se eligió un foro compuesto por 68 miembros encargados de proporcionar los insumos necesarios para el trabajo de la comisión. Sólo entonces se inició un proceso de investigación participativa que abarcó: 11 estudios de caso en cinco regiones del mundo; 17 revisiones temáticas sobre impactos sociales, económicos y ambientales; 125 encuestas a represas ubicadas en 56 países; 4 audiencias públicas regionales; y 950 ponencias enviadas desde 79 países. Debido a la magnitud y composición de los participantes, este proceso derivó hacia rumbos imprevistos.

Posiblemente confiados en su experiencia y destreza para organizar procesos inocuos para los intereses de los países desarrollados y las empresas transnacionales, el Banco Mundial y sus asociados permitieron que la WCD adquiriese un mandato que contemplaba no sólo la revisión

de las contribuciones de las grandes represas al desarrollo sustentable, sino también la elaboración de alternativas, criterios y estándares apropiados para diseñar y operar represas. En 2000, cuando la Comisión publicó su informe “Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones”, los actores hegemónicos se llevaron varias sorpresas.

Dado que la vigencia de los derechos humanos y el logro del desarrollo sustentable sí fueron utilizados como los criterios básicos para juzgar la validez de cualquier política e intervención pública, la Comisión Mundial de Represas concluyó que las visiones, metodologías y prácticas basadas en el análisis de costo-beneficio eran inaceptables e insuficientes para alcanzar objetivos de bienestar colectivo (WCD, 2000). A su vez, la investigación empírica demostró que las grandes represas no habían servido siquiera para alcanzar metas de eficiencia económica, como podrían ser la elevación de los niveles de energía eléctrica o la conservación de la cantidad de agua. En lugar de ello, en el historial de consecuencias de la construcción y operación de represas en el mundo, se registraban desplazamientos forzados y violentos de poblaciones campesinas, pérdidas notorias de biodiversidad terrestre y acuática, disminución de los servicios ecológicos de los ecosistemas y reducción sensible de tierras laborables. Y, por si ello no bastara para cuestionar directamente la ortodoxia vigente, la Comisión destacó que “los beneficios de las grandes represas se han dirigido mayoritariamente a los ricos mientras que los pobres han cargado con los costos” (Imhof, 2002: 2).

Por tales razones, los arquitectos de la gobernanza global hicieron lo que debían hacer: aceptaron el informe “Represas y desarrollo”, pero sus recomendaciones fueron archivadas. En enero de 2002, cuando emitió su primera posición oficial sobre dicho informe, el Banco Mundial señaló que, si bien los valores básicos inspiradores del estudio eran apreciados y compartidos, sus políticas oficiales no incorporarían las recomendaciones estratégicas de la Comisión. En lugar de ello, la institución se comprometía a trabajar con los gobiernos y empresarios para que estos aplicaran, según la naturaleza de los proyectos hídricos específicos, los lineamientos relevantes en una forma práctica, eficiente y oportuna (Johnson, 2002). A efectos de que así sucediese, el Banco Mundial anunció que formularía su propio plan de acción y actualizaría su estrategia para el sector hídrico. Empero, no impondría nada a sus países clientes, pues se lo impedía su filosofía de operaciones basadas en la demanda. La actitud de otras instituciones multilaterales no fue menos conservadora.

En 2001, durante el último encuentro del Foro de la Comisión Mundial de Represas, los participantes destacaron la necesidad de crear una organización para promover y aplicar las recomendaciones. Acogiendo esta propuesta, el Programa de las Naciones Unidas para el

Medio Ambiente (PNUMA) creó Represas y Desarrollo (DDP), un proyecto que tendría como tareas traducir a varios idiomas el informe de la WCD y generar discusiones sobre las recomendaciones de la comisión global. Desde un principio, sin embargo, el proyecto DDP asumió un mandato que le prohibía “tomar posiciones o hacer juicios sobre proyectos individuales o prácticas asociadas” (Imhof, 2002: 17). Dicho sin eufemismos, el PNUMA encaró la tarea de crear un mecanismo de diversión sin ninguna consecuencia práctica inmediata. La inocuidad de aquel proyecto estuvo garantizada por su estructura decisional y su modalidad de financiamiento: sus principales financistas fueron los gobiernos de Suiza, Suecia, Alemania y Reino Unido; y su comité de vigilancia estuvo compuesto por el Banco Mundial, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), algunos gobiernos y el sector privado (DDP, 2003).

La semiosis multilateral pudo incurrir sin mayores preocupaciones en abundantes elogios a la Comisión Mundial de Represas: este gran experimento en la gobernanza global demostró que las asociaciones público-privadas y la participación de múltiples grupos sí permiten generar una visión común sobre asuntos altamente contenciosos, a pesar de las diferencias ideológicas y políticas (WRI, 2003: 224). Con tales epitafios, las complicaciones ocasionadas por un experimento de gobernanza desde abajo pasaron a un segundo plano. De hecho, desde tiempo atrás, este destino ya estaba siendo preconfigurado. Gracias a la mirada estratégica de James Wolfensohn, los agentes hegemónicos del orden internacional jugaron varias cartas simultáneamente. Mientras la Comisión Mundial de Represas devenía en un fracaso como dispositivo de control, el Consejo Mundial del Agua consolidaba a sus foros mundiales como canales adecuados para delimitar quiénes son los auténticos miembros de la comunidad internacional del agua, cuál es la visión contemporánea de la gestión hídrica y cuáles son los disensos admisibles en la gobernanza hídrica.

LOS FOROS DEL AGUA Y LA GOBERNANZA DE FACTO

A fines de 2005, los recursos naturales del planeta no existían en un vacío regulatorio: durante décadas, los estados habían negociado decenas de acuerdos vinculantes directamente relacionados con la gobernanza ambiental (Chambers, 2005). No obstante, los instrumentos bilaterales, regionales o multilaterales eran poco efectivos para incitar a la implementación de las acciones necesarias para proteger los bienes y servicios de los ecosistemas (WRI, 2003). Mientras los gobiernos permanecían ocupados en las interminables negociaciones para configurar los regímenes e instituciones ambientales internacionales, un sistema de gobernanza ambiental de facto estaba construyéndose mediante inter-

venciones confusas, dispersas y redundantes propiciadas por actores no estatales (Najam, 2004). En el caso de los recursos hídricos, este sistema fáctico tiene como una de sus matrices más prolíficas a los Foros Mundiales del Agua, dispositivos inmersos en procesos ideológicos y organizativos cuyas características evidencian que, en realidad, las nuevas formas de gobernanza operan como extensiones o complementos para las viejas modalidades de dominación internacional centradas en los intereses de los estados de los países desarrollados.

Cada tres años desde 1997, el Consejo Mundial del Agua (World Water Council-WWC) organiza un foro cuyo tema central versa sobre un objetivo de política a ser alcanzado mediante un “proceso participativo y abierto, basado en el conocimiento, la experiencia y los aportes de la comunidad global del agua” (WWC, 2004: 4). Según la semiosis propiciada por sus organizadores y financistas, los foros mundiales emergieron para subsanar la ausencia de espacios institucionales adecuados para una auténtica discusión colectiva de las políticas hídricas globales y sus eventuales consecuencias. Si bien podría resultar útil para efectos publicitarios, esta representación de los orígenes de tales dispositivos no es muy precisa.

Después del Congreso Mundial del Agua realizado en 1994, la Asociación Internacional de Recursos Hídricos (International Water Resources Association-IWRA) asumió la tarea de constituir el equivalente a una Organización Mundial del Agua, instancia apreciada como necesaria para coordinar las acciones de las agencias de cooperación e instituciones multilaterales, y también para llevar a la práctica la concepción del agua como un bien económico. En 1996, como un primer paso en esa dirección, con los auspicios financieros y técnicos del Banco Mundial, se creó el Consejo Mundial del Agua, una organización no gubernamental que no podía ni puede arrogarse atribuciones para generar decisiones internacionalmente vinculantes. Frente a tal limitación, sus arquitectos optaron por una estrategia indirecta para aumentar su capacidad de incidencia en las políticas hídricas de los países no desarrollados, incluyendo en su misión constitutiva la promoción periódica de un foro internacional para el debate de temas controversiales. Por ello, desde sus primeras ediciones, esta ágora mundial intentó consagrarse como el punto obligado de encuentro para todos quienes pudiesen incidir en la definición e implementación de políticas públicas.

Evaluada en referencia a dicho propósito, sin lugar a dudas los foros mundiales han devenido en los eventos más eficientes y efectivos para la coordinación transnacional de profesionales, académicos, diplomáticos, ingenieros y funcionarios relacionados con la gobernanza del agua. Gracias a aquellos, los gobiernos de los países desarrollados, las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y las organizaciones ambientalistas transnacionales han logrado dotarse a sí

mismos de un instrumento que, entre otras cosas, les permite homogeneizar prescripciones, estandarizar discursos, crear compromisos o definir acciones conjuntas. También, conforme consolidan los enlaces entre la comunidad internacional del agua y los implementadores nacionales de iniciativas hídricas, los foros mundiales facilitan la configuración de todas aquellas dependencias ideológicas, técnicas, políticas, organizativas y financieras por cuya intermediación las políticas globales encuentran y mantienen a sus promotores domésticos.

Estas capacidades para crear dispositivos jerárquicos y controlables de gobernanza transnacional no pueden ser sustituidas por los congresos mundiales del agua, las cumbres internacionales del desarrollo o las reuniones de las comisiones globales. En estos eventos, las deliberaciones de los científicos, políticos u otros notables no suelen engendrar procesos posteriores con capacidad de crear organizaciones para la implementación de sus visiones de los recursos hídricos del planeta. A aquellos antiguos arreglos para la gobernanza global les falta algo que el WWC sí tiene, a saber, una organización hermana ejecutiva, permanente y bien financiada: la Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership-GWP). Desde su creación como programa global del Banco Mundial en 1996, la GWP ha operado como el nodo central para la configuración de una red de redes que incorpora como socios a todas aquellas organizaciones dispuestas a reconocer los Principios de Dublín y de Río de Janeiro. Hasta fines de 2004, además de registrar la membresía de 600 socios, la GWP había fomentado la creación de 32 asociaciones nacionales, 16 asociaciones de área y 13 asociaciones regionales (Rana, 2004).

¿Cómo ha logrado todo esto? Básicamente, la GWP opera como un *broker*; esto es, como un intermediario financiero para canalizar recursos multilaterales e internacionales hacia organizaciones regionales, nacionales y locales. La cadena de intermediación financiera está articulada en torno a los programas asociados, una categoría que designa a aquellas entidades formalmente independientes de la GWP que, luego de satisfacer las pruebas de la fase de enrolamiento y firmar una carta de intención, quedan habilitadas para definir e implementar iniciativas hídricas por cuenta propia, siempre que guarden correspondencia con los objetivos de política enarbolados por el financista (GWP, 2003: 13). Puesto que los programas asociados operan a su vez como proveedores de recursos para otras organizaciones menores, la GWP deviene en una suerte de banca de segundo piso para financiar intervenciones ortodoxas que podrían comenzar en Francia, con la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC) y culminar en Ecuador, con Organismos de Cuenca.

Gracias a su infraestructura, la GWP logra convertir los resultados de los foros mundiales en puntos de partida para acciones, docu-

mentos, organizaciones, talleres, seminarios o diálogos que traducen, difunden, adaptan e implementan las visiones globales en el ámbito de lo local. La teoría y la práctica de la gobernanza queda así atrapada en una maraña de relaciones endogámicas en virtud de la cual la labor de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de los países no desarrollados termina encuadrándose en las recomendaciones efectuadas por las instituciones multilaterales, las agencias de cooperación y las organizaciones no gubernamentales transnacionales. Para visualizar una expresión concreta de tal endogamia, tómesese como nodo central al Servicio de Información sobre Uso y Conservación del Agua en la Agricultura (*Water Conservation and Use in Agriculture-WCA-InfoNet*)²⁴ y obsérvese hacia dónde conducen algunos de sus nexos:

- el WCA-InfoNet es manejado por el Programa Internacional para la Tecnología y la Investigación en Riego y Drenaje (*International Programme for Technology and Research in Irrigation and Drainage-IPTRID*);
- el IPTRID es financiado por la Comisión Internacional sobre Riego y Drenaje (*International Commission on Irrigation and Drainage-ICID*), el Banco Mundial y el PNUD. A la vez, está asociado a la GWP, al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (*International Fund for Agricultural Development-IFAD*) y al Instituto Internacional para el Manejo del Agua (*International Water Management Institute-IWMI*);
- el ICID incorpora al Banco Mundial en más de una docena de sus cuerpos y mantiene alianzas estratégicas con el IWMI y la Asociación Internacional de Recursos Hídricos (*International Water Resources Association-IWRA*). Asimismo, es miembro fundador del WWC y la GWP;
- el IFAD tiene como financista al Banco Mundial. En conjunción con este y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (*FAO*), financia al Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (*Consultative Group on International Agricultural Research-CGIAR*), que también es un programa global del Banco Mundial;
- el IWMI es parte del CGIAR, miembro del WWC y está asociado a la GWP;

24 Para mayor información sobre las organizaciones involucradas en la red del *Water Conservation and Use in Agriculture (WCA-InfoNet)*, ver: ICID (2005), IFAD (2005), IWMI (2001), IWRA (2004), Lele (2004b), WCA-InfoNet (2005) y WSSCC (2005).

- el WWC incluye en su junta de gobernadores a la IWRA, el ICID, la UNDP y el Consejo Colaborativo de Saneamiento y Provisión de Agua (Water Supply & Sanitation Collaborative Council-WSSCC). También incorpora como miembro al Banco Mundial;
- el WSSCC tiene un comité de vigilancia en el que aparecen la GWP y el WSP;
- el WSP es un programa conjunto del Banco Mundial y el PNUD.

Sin necesidad de proseguir con el recuento de los arreglos institucionales que comienzan con el Banco Mundial, pasan por la GWP, llegan al WCA-InfoNet y emanan de este, los datos presentados bastan para ilustrar que, de manera directa o indirecta, aquella institución multilateral puede incidir en las acciones y visiones del WCA-InfoNet a través el IPTRID, la ICID, el IFAD, el IWMI, la IWRA, el WWC, la GWP, el CGIAR, el WSSCC y el WSP.

Ahora bien, retornando a la descripción de los aspectos procedimentales de los foros mundiales del agua, la comunidad internacional parecería diseñar estos eventos tomando en consideración técnicas de mercadeo social, una opción usualmente justificada en nombre del logro de los mejores y más rápidos resultados (Carin, 2005). Gracias a dicha orientación, el proceso de conformación e implementación de los foros adquiere las características de un espectáculo de simulaciones donde incluso la espontaneidad intenta ser controlada. Para poder postularse como auténticas ágoras para la conformación del interés público global, los foros procuran generar una sensación de inclusión, utilizando distintos procedimientos para segmentar la participación en compartimentos delimitados según el carácter de los resultados a ser alcanzados y el tipo de actores a involucrar. Por ejemplo, para la realización del Cuarto Foro Mundial del Agua, en 2006, se estableció una estructura organizativa compuesta por las siguientes instancias:

- una *conferencia ministerial* que acogería a representantes de organizaciones gubernamentales encargados de elaborar una Declaración Ministerial;
- un *foro temático* que estaría abierto a cualquier persona o grupo interesado y organizaría la discusión delimitando ejes temáticos y perspectivas transversales;
- un *foro virtual* que recogería las opiniones enviadas electrónicamente por cualquier persona interesada en un tema específico;
- un *proceso regional* que estaría dedicado a la presentación de las versiones iniciales de los documentos regionales confeccionados previamente;

- una *exposición mundial* del agua que proporcionaría un espacio para que las organizaciones y empresas presenten sus productos, servicios y acciones;
- una *feria* del agua que consistiría en la exhibición de actividades artísticas, educativas y culturales dirigidas a crear y aumentar la conciencia hídrica.

Utilizando estas estructuras para canalizar los diversos productos de un gran diálogo global, los organizadores del foro protegen las visiones hegemónicas mediante una semiosis basada en la presentación y ocultamiento simultáneo de las posiciones contestatarias. Por ejemplo, el Cuarto Foro Mundial del Agua demandó la preparación de documentos preliminares para los temas a ser discutidos en sus diversas instancias de participación. Formalmente, tales textos fueron clasificados como documentos para los ejes temáticos, documentos para las perspectivas transversales y documentos para los usuarios de los talleres virtuales. Por intermedio de dicha clasificación, se creó una división de la producción intelectual que garantizaba un ámbito ocupacional para todos los grupos interesados, comenzando por las feministas preocupadas por la incorporación del enfoque de género en la gestión del agua y culminando en los banqueros interesados en fomentar la participación privada transnacional en agua y saneamiento. Se instituyeron así ámbitos de significado jerarquizados según su cercanía o lejanía respecto de los mensajes de política pública de mayor interés para los arquitectos de la gobernanza global del agua. En concordancia con tal estrategia, los documentos más importantes fueron confeccionados por el Banco Mundial, el WWC, la GWP, las Naciones Unidas y otras organizaciones independientes financiadas por las instituciones multilaterales.

Una vez asegurada la elaboración de conocimientos relevantes pero incapaces de contener cualquier huella de cuestionamiento a la ortodoxia vigente, la semiosis dominante adquirió una autorreferencialidad bastante inocua: simplemente, las nuevas propuestas para el futuro fueron réplicas de las viejas evaluaciones del pasado. Por ejemplo, el documento “Agua para el crecimiento y el desarrollo”, elaborado por el Banco Mundial y el WWC, atribuía la inseguridad hídrica experimentada en los países no desarrollados a la insuficiente participación del sector privado en la infraestructura de servicios y, también, a la ausencia de instituciones adecuadas para convertir al agua en un apoyo al crecimiento basado en los mercados. De esta manera, aquel documento reproducía, por un lado, las recomendaciones presentadas por el Banco Mundial ante el Panel de Ministros de Finanzas de la Comisión para el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (Grey, 2005) y, por otro, el marco conceptual utilizado para comprender la *seguridad hídrica* durante la Semana del Agua del Banco Mundial de 2005 (WRMG, 2005).

Por otra parte, con anterioridad a la realización de los foros mundiales, el WWC y la GWP propician diálogos por países y continentes para sondear cuáles podrían ser las decisiones aceptables por los miembros centrales y periféricos de la comunidad del agua. Con el objetivo de impedir que las posiciones contestatarias logren infiltrarse en los documentos globales más importantes, la organización de los diálogos regionales suele encomendarse a las instituciones más confiables. Para el Cuarto Foro Mundial del Agua, por ejemplo, las organizaciones líderes de los comités regionales americanos fueron la GWP, el Banco Mundial, el BID y la OEA (S4FMA, 2005).

Durante la realización de los foros, los procesos de comunicación transnacional suelen coincidir con las agendas de posicionamiento público de las organizaciones hegemónicas. Obviamente, esta coincidencia no sucede por azar. Para el Tercer Foro Mundial del Agua, por ejemplo, los organizadores diseñaron una estrategia de manejo de las relaciones con la prensa que incluía: contratación de seis empresas especializadas en la difusión de noticias internacionales; financiamiento de los gastos de cincuenta periodistas a través de un concurso organizado por la Water Media Network, una red lanzada por el Banco Mundial y el WWC durante la Cumbre de Johannesburgo; cobertura de los gastos de diez comunicadores provenientes de los países no desarrollados para que “logren llegar a Japón y producir artículos, noticias radiales e incluso piezas de televisión”; y la difusión oportuna de doscientos paquetes informativos “hechos a la medida” de 1.200 periodistas oficialmente acreditados. Gracias a este diseño, se publicaron no menos de 10 mil artículos sobre las actividades del Foro y “varios miles de transmisiones en radio y televisión en estaciones nacionales y locales” (S3WWF, 2003a: 13).

Una vez concluidos los foros, merced a las técnicas de comunicación con distintos formatos y dirigidas a múltiples audiencias, los documentos ortodoxos devienen rápidamente en depositarios del estado del arte sobre la gobernanza del agua, una cualidad usualmente atribuida sin reparar en sus virtudes científicas. ¿Cómo se construye un clásico? Básicamente, un texto alineado con la ortodoxia se convierte en un artefacto que circula como sugerencia de lectura en los portales de conocimiento global, como documento base para la discusión en eventos sobre el desarrollo, fuente de inspiración para investigaciones posteriores o cita obligada al interior de nuevos textos. Veamos un ejemplo.

Para el Cuarto Foro Mundial del Agua, la UNDP y UN-HABITAT estuvieron encargadas de elaborar el documento “Agua y saneamiento para todos” (S4WWF, 2005). Dicho texto se postuló a sí mismo como una reflexión basada en el informe final “Fuerza de tarea sobre agua y saneamiento del Proyecto Milenio de las Naciones Unidas”. Por ello, en última instancia, quienes participaron en ese foro discutieron las

evaluaciones, visiones y recomendaciones de un equipo compuesto, entre otros, por la GWP, el Banco Mundial, el WWC, el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas (UNDESA), el IWMI, la UNESCO, el PNUD, el PNUMA, la UN-HABITAT, UNICEF, el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP), el WSSCC y Water-Aid (Lenton, 2005: 115). Como podrá inferirse fácilmente, el nuevo clásico adquiere su poder gracias a la intervención de procesos, estructuras y variables extra-textuales.

En virtud de los dispositivos para un adecuado mercadeo transnacional de las ideas que sí hacen una diferencia, los foros mundiales generan una semiosis potencialmente inagotable a partir de la cual los políticos, ciudadanos, científicos y burócratas de los países no desarrollados pueden quedar fácilmente atrapados en el sentido común imperante, pues ¿cómo podrían estar equivocados documentos que son repetidamente utilizados y citados?

Como espacios para la creación y articulación de significaciones, los foros mundiales no pretenden generar documentos, acciones o políticas que permanezcan imbatibles al paso del tiempo y las acometidas de la crítica. Para poder incitar a los urgentes cambios institucionales, los arquitectos de la gobernanza construyen dispositivos cuya validez depende de su capacidad para generar acciones en el corto plazo. Por ello, cuando demuestra limitaciones en el cumplimiento de sus tareas civilizatorias, un documento clásico o una buena práctica son reemplazados por nuevos puntos de referencia para la estructuración de dispositivos de poder transnacional, opción que podría estar incluso acompañada por la petición de disculpas por los efectos causados por las ideas o prácticas equivocadas enarboladas en el pasado. Utilizando una semiosis dispuesta a corregirse a sí misma para evitar confrontaciones innecesarias, se ponen en funcionamiento estrategias incrementales de cambio institucional que, mientras no sean sustituidas por otras nuevas, bastan para consolidar unas cuantas condiciones más a favor de la participación privada en el uso, propiedad y gestión de los recursos hídricos.

Después de todas estas técnicas para controlar la contingencia, ¿queda algún resquicio para la injerencia de la sociedad civil en los foros mundiales del agua? Hasta el momento, los arquitectos de la gobernanza global no ceden su control ni siquiera virtualmente. Abrazando aquella ideología según la cual las tecnologías de comunicación e información constituyen instrumentos poderosos para repensar la gobernanza (Fabbri, 2001), el Secretariado del Tercer Foro Mundial estableció el Foro Virtual del Agua, buscando así propiciar “una conferencia diferente” con un enfoque “desde abajo hacia arriba” guiado por el principio de “abierto a todos y creado por todos” (S3WWF, 2003c: 8). Durante sus veintidós meses de operación, este dispositivo tuvo un desempeño relativamente satisfactorio como experimento de democracia elec-

trónica: se establecieron 166 sesiones sobre 28 temas que recibieron más de 5.300 participaciones desde 162 países.

¿Cómo fueron procesados estos aportes? Cada uno de los presidentes de las sesiones elaboró un informe final sobre su tema a partir de la sistematización de todas las voces participantes. Cuando se analizan los escuetos documentos finales de cada sesión, se observa que las anónimas recomendaciones reproducen las sugerencias de la ortodoxia vigente. Por ejemplo, las sugerencias de la sesión Represas y Desarrollo Sustentable están perfectamente alineadas con la posición asumida por el Banco Mundial, en tanto destacan que “el informe de la Comisión Mundial de Represas debe ser usado como un documento de referencia para el diálogo y no considerado como un marco regulatorio rígido” (Bird, 2003: 35).

Asimismo, se aprecia que las sistematizaciones evadieron los temas y opiniones más controversiales. De este modo, el informe de la sesión Financiando Servicios de Agua para los Pobres omite explicitar las consecuencias de la participación privada en referencia a la creación de situaciones de exclusión hídrica de los consumidores pobres, las dificultades para regular la operación de las concesiones de servicios o los desmanes cometidos por las transnacionales del agua en los países no desarrollados. Por el contrario, aquel documento reproduce la esencia del Informe de Michael Camdessus, centrándose en la recuperación de costos, la disposición de los pobres a pagar por mejores servicios, la utilización de asociaciones público-privadas para reducir el déficit de provisión y la concesión de mayores libertades a la empresa privada (Winpenny, 2003: 77).

¿Acaso a ninguno de los participantes se le ocurrió pensar a contracorriente? En la semiosis de la comunidad internacional del agua, los consensos globales nunca emergen con espontaneidad. Si bien aproximadamente 140 instituciones diferentes estuvieron involucradas en el Foro Virtual, ninguna organización o persona que pudiese tener actitudes contestatarias recibió la presidencia de alguna sesión importante. Simplemente, los nodos de control fueron conferidos a las instituciones multilaterales, sus organizaciones no gubernamentales amigas, sus consultores internacionales predilectos o sus programas formalmente independientes. Este proceder no puede ser interpretado como un desacierto involuntario e irrepetible. Las comisiones, informes, redes de política, redes de acción, foros o cualquier otro dispositivo creado en nombre de la gobernanza global del agua no constituyen arreglos institucionales para ampliar la participación sino para organizar la exclusión. Imaginar otra cosa sería ingenuo.