



LOS CONFLICTOS DE AGUA durante el período del ajuste hídrico (1988 – 2008)

Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas
Forestales Andinos ECOBONA - INTERCOOPERATION



LOS CONFLICTOS DE AGUA

durante el período del ajuste hídrico (1988 – 2008)

Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas
Forestales Andinos ECOBONA - INTERCOOPERATION

Contenido

PRESENTACIÓN	5
1: BREVE REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA	9
2: UNA PUESTA EN CONTEXTO	13
3: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA	16
Presencia de intereses socialmente contrapuestos	16
Falta de planificación y actuación preventiva del Estado	17
La vulneración de los derechos sociales, eje de las disputas en los conflictos de agua	18
Descalificación del discurso del “otro”	19
Inadecuación de los espacios convencionales responsables de evitar y resolver los conflictos en torno al agua	20
Imposibilidad o incapacidad de incorporar innovaciones tecnológicas	23
4: DIFERENCIAS REGIONALES EN LA CONFLICTIVIDAD DEL AGUA	25
Diferenciación regional en cuanto a la formalización de derechos de agua	25
5: EL TRATAMIENTO A LOS CONFLICTOS DE AGUA EN EL NUEVO MARCO LEGAL DE LAS AGUAS	29
6: A MODO DE CONCLUSIONES	33
FUENTES DE CONSULTA	36

Programa Regional ECOBONA – INTERCOOPERATION

Los conflictos de agua durante el período del ajuste hídrico (1988 – 2008)

Autor:	Alex Zapatta C.
Comité Editorial:	María de los Ángeles Barrionuevo
Fotografías:	Dennis García, Oliver Echeverría V., Indymedia, Ecuarunari, Mashikuna, Proyecto de riego Pillaro IEE, Revista Amauta, Archivo Activa (Magnus V.K., Era Juliet, Pietro Graziani, John Lynskey, John Gulliver)
Revisión de textos:	Aline Arroyo
Diseño y diagramación:	Verónica Ávila • Activa Diseño Editorial

Las opiniones vertidas son de responsabilidad del autor.

Reproducción autorizada si se cita la fuente. Zapatta A., 2010, Los conflictos de agua durante el período del ajuste hídrico (1988 – 2008). Serie Capacitación No.6. Programa Regional ECOBONA – INTERCOOPERATION, CAMAREN, Quito

Quito, agosto 2010.

www.bosquesandinos.info



Presentación

Por 20 años, entre 1988 e inicios del año 2008, en el Ecuador, en materia de aguas, se aplicaron las políticas del denominado “ajuste hídrico”; es decir, las políticas de ajuste estructural y estabilización macroeconómica sugeridas por los organismos financieros multilaterales, en el ámbito de las políticas públicas del agua.

Mientras en un primer momento, se pretendió que tales políticas sean aderezadas con referencias a la gestión integrada de los recursos hídricos; en un segundo momento, tales políticas pretendieron ser aderezadas con apelaciones discursivas a las concepciones de gobernanza y gobernabilidad del agua.

Sin embargo, las políticas del ajuste hídrico ni crudas ni aderezadas lograron frenar los conflictos en torno al agua; antes, más bien, los expandieron. De hecho, en el año 2008, al iniciar sus actividades, se le trasladó a la SENAGUA el peso muerto de cerca de 40.000 trámites no resueltos, que equivalen a igual número de conflictos. (SENAGUA, 2008).

En este breve ensayo se pretende realizar una revisión a las características generales que tuvieron los conflictos de agua, en el marco de la implementación de un modelo de gestión pública de las aguas, con eje en las políticas del ajuste hídrico.



Este documento está organizado en 6 partes:

- Una revisión de la producción bibliográfica nacional, en torno a los conflictos de agua en el período analizado
- Una puesta en contexto (histórico, político)
- Una revisión de las características más generales de los conflictos en torno al agua
- Una revisión de las diferencias regionales de los conflictos en torno al agua
- Una mirada en torno a cómo la nueva Ley de Aguas trata lo referente a conflictos y mecanismos de solución de la conflictividad en torno al agua
- Conclusiones

Es importante señalar que, al momento de redactar este ensayo (inicios del año 2010), el Ecuador está atravesando la recta final del debate en torno a la nueva Ley de Aguas, que podría implicar cambios en la tendencia de la conflictividad en torno al agua, quizá atenuando las expresiones de esa conflictividad.



1: BREVE REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Cabe resaltar que, la problemática de los conflictos de agua ha ido cobrando importancia creciente en el Ecuador, convirtiéndose en motivo de varios estudios y publicaciones. Desde luego, cada estudio ha tenido su específico “foco de atención” y enfoques analíticos. En términos gruesos, es posible tipificar los estudios sobre conflictos de agua en el período de implementación de las políticas de ajuste de la siguiente manera:

Estudios sobre conflictos del agua en términos generales, en donde destaca el trabajo titulado “Agua, vida y conflicto” (2004) de Alicia Granda, Alain Dubly y Germania Borja, en el que se presenta una amplia e interesante panorámica de la conflictividad en torno al agua en los primeros años de la presente década.

Estudios sobre la inequidad en el reparto de derechos de agua o, de acceso inequitativo al agua para la producción agrícola, en donde destacan 3 trabajos: uno de ellos generado por Antonio Gaybor y un grupo de investigadores vinculados al Foro de los Recursos Hídricos, titulado “El despojo del Agua”, 2008, la más amplia y detallada aproximación a la forma en cómo está estructurado el reparto de agua para la producción agrícola en el Ecuador. El Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador, SIPAE, publicó el libro “¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos” (2008) trabajo en el que, a partir de 8 estudios de caso, se demuestra el injusto carácter de



la estructura agraria y del acceso al agua en algunas zonas del país. En otro trabajo del SIPAE, titulado “Tierra y Agua: interrelaciones de un acceso inequitativo” (2010) se profundiza en la interrelación de dinámicas sociales en torno al agua y la tierra en el Ecuador, analizando 5 zonas del país.

Conflictos relacionados con el deterioro de los ecosistemas asociados al ciclo hidrológico y/o a la contaminación del agua. Una diversidad de artículos generados en el marco de los encuentros nacionales del Foro de los Recursos Hídricos aborda la conflictividad generada por la disminución de la cantidad y/o calidad de los recursos hídricos, en un contexto de demandas crecientes de agua. Tales artículos están publicados en cada uno de los 5 tomos que recogen los estudios y debates presentados o generados en cada uno de los encuentros nacionales de esa plataforma social del agua.



Conflictos generados como resultado de la privatización de servicios públicos o, de proyectos e infraestructura de aprovechamiento del agua. Sobre esta temática conviene destacar el trabajo de Juan Fernando Terán, José Villarreal y Jaime Galarza titulado “Tendencias internacionales de la participación privada en agua y saneamiento y sus implicaciones para Ecuador” (2005), interesante ensayo en el que tras revisar las políticas globales de privatización de los servicios de agua, aborda la forma en se fue gestando la privatización de los servicios de agua en Guayaquil y Machala, con toda la carga de conflictos que tal proceso representaba. César Cárdenas y Miguel Delgado en un trabajo titulado “Impactos de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en Guayaquil” (2006), sintetizan denuncias de los habitantes en torno a la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, en la ciudad de Guayaquil, por parte de la empresa privada



INTERAGUAS. Finalmente, toda la conflictividad social como resultado de la gestión privada del agua en Guayaquil, está ampliamente desarrollada y bien contextualizada en el trabajo de Emily Joiner titulado “Agüita amarilla” (2006). Respecto de conflictos generados por proyectos de generación hidroeléctrica, se publicó un folleto que recoge las ponencias que sobre este particular fueran presentadas en un encuentro nacional convocado en Portoviejo, a fines de abril del año 2008.

Análisis de conflictos en torno al agua y mediación en torno a conflictos de agua. Sobre el ámbito de la gestión de conflictos en torno al agua y la mediación, la experiencia más relevante que ha tenido el Ecuador es la generada por la Federación Provincial de Organizaciones de Usuarios del Agua “Interjuntas Chimborazo”. Esta experiencia ha sido analizada por Gloria Dávila y Hugo Olazábal en un trabajo titulado “De la mediación a la movilización social” (2006). Dávila y Olazábal reflexionan en torno a la conflictividad por el agua en Chimborazo, desde 3 enfoques: a) el de derechos en el riego andino; b) el de empoderamiento, tanto individual como colectivo; y, c) el de gobernabilidad y participación ciudadana. Una aproximación más general a la experiencia del Centro de Mediación de Interjuntas se publicó en un folleto titulado “Resolución de conflictos de agua de forma respetuosa, segura y rápida” (2007).



Por último, **la relación entre cambio climático, actuales y potenciales conflictos en torno al agua**, en la actualidad es materia de interés académico e institucional, habiéndose generado sobre esta temática una serie de artículos y ensayos. El Ministerio del Ambiente impulsa el Proyecto de Adaptación al Cambio Climático, a través de una efectiva gobernabilidad del agua (PACC). En el portal virtual de este Proyecto (www.pacc-ecuador.org) se puede bajar un curso completo de prevención de conflictos y cooperación internacional en recursos hídricos.



2: UNA PUESTA EN CONTEXTO

Hasta antes de 1994, los conflictos en torno al agua, fundamentalmente para riego, aunque agudos y hasta sangrientos a veces, tenían repercusiones locales. A mediados de los años 40 del pasado siglo XX, un agudo conflicto en torno al agua para riego en Urcuquí (provincia de Imbabura), obligó a que la entonces Asamblea Constituyente (1944 – 1945) se vea obligada a resolver tal conflictividad a favor del pueblo de Urcuquí enfrentado con los hacendados Jacinto Jijón y Caamaño y Rafael Rosales, por el aprovechamiento de las aguas que decurrían por la acequia Grande o Caciques. Cerca de veinte años después, la disputa por las aguas captadas en el río Pachanlica (cantón Pelileo, provincia de Tungurahua), entre el hacendado Sevilla Carrasco y los comuneros salasacas, se saldó con una matanza de los salasacas, 15 muertos, un 15 de agosto de 1962.

Aunque ambos conflictos concitaron la atención de todo el país, ninguno de ellos generó un debate nacional en torno a la necesidad de modificar el marco legal de las aguas que, hasta fines de los años 70, favorecían el acaparamiento y control monopólico del agua.

Es sólo a partir de 1994, en un momento en que la reforma neoliberal del Estado avanzaba a pasos agigantados, cuando las políticas, instituciones y marco regulatorio de las aguas, pasan a ser objeto de debate nacional y de generación de propuestas de distintos sectores. ¿Por qué a partir de ese año el debate en torno a las

aguas deja de ser local o regional para transformarse en nacional?: porque en ese año, las políticas de Estado, la institucionalidad y el marco normativo en torno a las aguas sufren un giro radical, institucionalizándose la versión criolla del “ajuste hídrico”. Este proceso que se empezó a “cocinar” desde 1988, por la vía de un conjunto de proyectos financiados por la USAID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, tiene su punto “pico” en 1994 debido a que, en ese año se produce:

- a) La promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario (junio 1994), que modificó cuestiones trascendentales de la regulación jurídica de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas en materia de riego, dejando de ser éstos “intransferibles”, para volverse automáticamente transferibles, junto con la transferencia de la propiedad agraria.
- b) En aplicación de políticas de descentralización y desconcentración, mediante Decreto Ejecutivo 2224 (octubre 1994) de facto se eliminó al Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (INERHI), transfiriendo sus funciones al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, creado expresamente ese año, para asumir algunas de las funciones del INERHI; otras de las responsabilidades del INERHI fueron transferidas a sus ex distritos de riego.

c) El mencionado Decreto Ejecutivo 2224, institucionalizó el Proyecto de Asistencia Técnica del Sub Sector Riego (PAT - Riego), cofinanciado por el Banco Mundial, cuyo objetivo fue transferir a los usuarios privados la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de riego construidos con recursos públicos.

Estas reformas fueron precedidas con otras reformas legales e institucionales, que tocaban el tema de las aguas. En el año 1991, la nueva Ley de Minería declaraba que el otorgamiento de concesiones mineras y la autorización para la instalación y operación de plantas de beneficio, función y refinación “llevan implícito el correspondiente derecho de aprovechamiento de las aguas y el derecho a beneficiarse de las servidumbres que fueren necesarias”. En el año 1992, fue eliminado el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), entidad del sector público responsable de la construcción y funcionamiento de sistemas de abastecimiento de agua en sectores periurbanos y rurales.

Las reformas continuaron después de 1994. En 1996, la Ley Básica del Sector Eléctrico, que sustentaba jurídicamente al Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), es sustituida por la Ley Orgánica de Régimen

del Sector Eléctrico, de tendencia privatizadora. Con la nueva Ley, el INECEL fue disuelto jurídicamente y reemplazado por el Consejo Nacional de Electrificación (CONELEC). Esta entidad, el CONELEC, se constituye como un ente regulador y controlador; en cambio, las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, según la nueva Ley, pueden ser delegadas a empresas concesionarias, quedando expresamente prohibido al Estado de hacer inversiones en nuevos proyectos de generación hidroeléctrica.

Es en ese contexto que las políticas, instituciones y marco regulatorio de las aguas, pasan a convertirse en materia de debate nacional, debate que, por un lado implica confrontación política y, por otro, generación de propuestas.

Un hito destacado de ese debate –y generación de propuestas–, fue la presentación de una propuesta de nueva Ley de Aguas ante el Congreso Nacional por parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en el año 1996. Por esos mismos momentos, otro hito destacado de ese debate fue la discusión en torno a la transferencia de los sistemas estatales de riego.



En el contexto brevemente esbozado, el país empezó a vivir un nuevo ciclo de conflictos en torno al agua, cuya causalidad más general estaría en:

- a) la expansión de actividades extractivo – rentistas (vía desarrollo agroindustrial, de proyectos mineros o, de explotación petrolera);
- b) por el fortalecimiento del rol del sector privado en áreas que antes eran de competencia exclusiva del Estado (vía proyectos de generación hidroeléctrica o, vía concesión para la prestación de servicios de agua potable en ciudades); y, la pérdida de la capacidad planificadora del Estado en la gestión de sus recursos hídricos;
- c) por el desequilibrio entre demandas sociales de agua, oferta hídrica y calidad de las aguas; y, por último,
- d) por una institucionalidad que se ha mostrado incapaz de resolver una conflictividad creciente en torno a las aguas.

3: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA

Presencia de intereses socialmente contrapuestos

En una sociedad atravesada por diferencias sociales profundamente marcadas es inevitable que se generen conflictos, en torno a recursos estratégicos como el agua, he allí las disputas frecuentes tales como:

Las necesidades de agua para la pequeña producción finquera, frente a las demandas de agua de la producción agroempresarial.

Las necesidades de garantizar el agua para los sistemas de producción tradicionales, frente a las necesidades de agua por parte de los proyectos de generación hidroeléctrica.

Las necesidades de conservar el agua en cantidad y calidad para el abastecimiento de poblaciones; frente a las demandas de agua para el desarrollo de actividades extractivo productivas como la minería, explotación petrolera, etc.

Las necesidades de conservar ecosistemas que hacen parte del entorno de poblaciones y cuya biodiversidad es fuente de ingresos, como el mangle; frente a las necesidades de expandir las piscinas camaroneras.



Las contradicciones sociales por el agua no excluyen al Estado, cuya actuación durante el período analizado, ya sea en cuanto al otorgamiento de derechos de agua o, en cuanto a la construcción de proyectos que implican el aprovechamiento del agua, ha favorecido las lógicas de acumulación; de allí que algunos proyectos de “interés nacional” hayan tenido un serio cuestionamiento por campesinos, por estar “vinculadas” a necesidades de desarrollo agroempresarial; allí están, por ejemplo, los cuestionamientos que ha tenido el proyecto multipropósito Baba - Vines (FIAN, 2008).

A decir del estudioso holandés de los temas de gestión social del agua, Rutgerd Boelens, (2006):

“El agua es fundamental no solamente como fuente de vida, sino como un factor que involucra grandes dosis de poder. Dentro de estructuras inequitativas de poder, los diferentes grupos de usuarios, así como actores no usuarios, definen sus estrategias para reclamar, defender y materializar sus propios intereses en el control del agua o proceso de desarrollo del recurso hídrico. Establecen sus alianzas, convocan a sus poderes, capacidades y recursos, y se enfrentan. Aquí, comúnmente los grupos con menos poder de regateo político y económico se enfrentan al lado oscuro del juego del agua.”

Falta de planificación y actuación preventiva del Estado

Ha sido norma general que las actuaciones del Estado para enfrentar los conflictos en torno al agua se dan cuando éstos han adquirido dimensiones considerables; mientras tanto las situaciones conflictivas, o no son tratadas, o son tratadas con criterio de trámite burocrático.

Por otra parte, el período analizado se caracterizó por la falta de actualización de estudios hidrológicos y de inventarios de los recursos hídricos.

Junto a la falta de actualización de la evaluación, durante el período del “ajuste hídrico”, no hubo planificación de los recursos hídricos y de los usos del agua; el último Plan Nacional había sido elaborado a mediados de los 80. Recién en los últimos meses, con la creación de la Secretaría Nacional del Agua, se ha vuelto a retomar el tema de la planificación, dando lugar a la formalización del Plan Nacional del Agua. (SENAGUA, 2008)

Pero además, la inexistencia de una evaluación y planificación de la gestión de los recursos hídricos y usos del agua, en reiteradas oportunidades, le convirtió al mismo Estado en promotor de conflictos: he allí las “sobrecapacidades” de agua o, las concesiones para proyectos hidroeléctricos en zonas de agricultura campesina.

La vulneración de los derechos sociales, eje de las disputas en los conflictos de agua

Cuando hay la certeza o percepción de que los derechos de las poblaciones, comunidades, personas o familias son o van a ser vulneradas, nacen los conflictos o las situaciones potencialmente conflictivas. La vulneración del “derecho humano al agua” constitucionalmente establecido se expresa en la frecuente vulneración de derechos tales como:

a) El derecho a acceder a una autorización administrativa del Estado para el uso o aprovechamiento del agua. Este derecho, ha sido vulnerado por los trámites demorosos, la actuación inescrupulosa de muchos abogados, las apelaciones, las declaratorias de nulidad, el mal trato en las instancias administrativas del agua.

- b) El derecho a un reparto equitativo del agua en los sistemas de gestión colectiva del agua. La mala administración de los sistemas, las tarifas inequitativas, la falta de obras, etc., han sido aspectos que han vulnerado este derecho.
- c) El derecho a mantener o aprovechar aguas no contaminadas. Este derecho ha sido vulnerado por la actuación de los municipios, que descargan efluentes o desechos sólidos a los cursos de agua; por las

plantaciones agrícolas y agroindustriales que contaminan los cursos de agua y mantos freáticos, por descargas de aguas residuales o por fumigación aérea; por actividades mineras, que descargan residuos de sus actividades y metales pesados a los cursos de agua; etc.

- d) El derecho a continuar viviendo en sus asentamientos de origen y, a continuar desarrollando actividades productivas tradicionales. Este derecho ha sido vulnerado por desvíos de cauces, obras de represamiento o de embalse de aguas para proyectos hidroeléctricos o, de propósito múltiple.
- e) El derecho a conservar fuentes de agua, acuíferos y ecosistemas vitales para el ciclo hidrológico. Derecho vulnerado por la presencia o desarrollo de proyectos mineros, hidrocarburíferos, forestales, etc.
- f) El derecho a manejar y conservar las cuencas hidrográficas por parte de poblaciones y municipios, derecho éste que ha sido vulnerado con la implementación de proyectos de trasvases de aguas de una cuenca a otra.
- g) El derecho a gestionar de forma colectiva o comunitaria, sistemas de abastecimiento de poblaciones rurales o periurbanas, derecho vulnerado por proyectos de expansión de los sistemas municipales de abastecimiento de agua.

Descalificación del discurso del “otro”

Ya entablado el conflicto, suele cobrar fuerza el discurso descalificador de los actores en conflicto, la descalificación del otro. Quizá el debate en torno a la nueva Ley de Aguas que el Ecuador ha vivido entre los años 2009 y 2010, puedan ilustrar estas construcciones discursivas.

En las siguientes líneas se recogen algunas de las frases más comunes utilizadas por los que, generalmente, suelen estar confrontados en los conflictos de agua: el Estado, las empresas y las comunidades:

Discurso descalificador desde personeros del Estado:

“ Es pura politiquería; hay intereses políticos escondidos ”

“ No hay sustento técnico en los cuestionamientos ”

“ Hay un desconocimiento de lo que dice la Ley ”



© Archivo Activa



© Archivo Activa

Discurso descalificador de intereses vinculados a afanes acumulativos:

“Es gente que no quiere progreso, trabajo”

“No entienden los beneficios que pueden traer nuestro proyecto”

“Son usuarios ilegales del agua, por lo tanto no tienen derechos que reclamar”

Discurso descalificador desde las organizaciones campesinas regionales o nacionales en contra de quienes están detrás de un proyecto, que busca aprovechar el agua para actividades productivas:

“Son neoliberales”

“Quieren privatizar el agua”

“Se quieren apropiarse de nuestras tierras, de nuestros páramos, de la pacha mama.”



Inadecuación de los espacios convencionales responsables de evitar y resolver los conflictos en torno al agua

“Mientras los caudales disminuyen y la demanda de la población y los actores exógenos crece, hay más solicitudes para el registro de derechos de agua. Las agencias de agua, sin embargo, no tienen la capacidad de monitorear los caudales realmente existentes en las fuentes y ríos –no existe un sistema de monitoreo de las tomas de agua– y la situación del personal habilitado para esto ha empeorado después de las olas de privatización irresponsable. Aún así, muchas agencias de aguas siguen otorgando nuevas concesiones sin poder controlar ni la existencia de caudal suficiente ni la extracción actual o, el uso de las tomas no autorizadas. Muchas veces son los usuarios poderosos, como los terratenientes o las empresas agrocomerciales, los que logran conseguir nuevas concesiones (...). Luego, la sobreadjudicación de derechos de agua causa nuevos conflictos (conlleva robo, destrucción de obras, distribución injusta, etc.), muchos de los cuales llegan al proceso judicial, donde es la misma instancia, la agencia de aguas, la que tiene que ‘hacer justicia’. La agencia, con la limitada capacidad de personal, además de sus prácticas discriminatorias, no está en capacidad de resolver estos conflictos, y así sigue el círculo vicioso.” (Boelens, Rutgerd. 2006)

La Ley de Aguas de 1972 establecía que, una vez entablado el proceso administrativo para el otorgamiento de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, con la citación a los usuarios conocidos o no de las aguas y, de presentarse oposición a las pretensiones de los peticionarios, el respectivo jefe de la agencia de aguas debería convocar a una “audiencia de conciliación” como mecanismo para que las partes en disputa, con la ayuda de dicha autoridad, puedan “conciliar sus diferencias”. En la práctica, las audiencias de conciliación, muy rara vez, lograron zanjar diferencias y lograr acuerdos. En general, para los funcionarios de las agencias de agua y los abogados, la audiencia de conciliación, no pasaba de ser una diligencia burocrática dentro del proceso.

Dentro del término de diez días de notificadas las partes con la resolución de primera instancia, se podía interponer un recurso de apelación o de nulidad, o ambos, ante el Consejo Consultivo de Aguas, entidad del CNRH¹ que debía resolver por los méritos de lo actuado en primera instancia. Ese Consejo tenía la obligación legal de expedir la resolución de segunda instancia dentro del término de treinta días de recibido el expediente. Esto nunca sucedió. De todo el país llegaban, en apelación, las resoluciones de primera instancia, en el Consejo se represaban los trámites y, se evacuaban de forma espantosamente lenta –en años– y, en función de determinados intereses.

¹ Estas entidades jurídicamente fueron extinguidas y reemplazadas por la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)

Los centros de mediación extrajudicial que, cobraron importancia a inicios de esta década, han contribuido muy parcialmente a resolver conflictos relacionados con el agua. Por el contrario, una experiencia interesante del centro comunitario de mediación en conflictos de agua en la provincia de Chimborazo, impulsado

por los mismos usuarios del agua, agrupados en la Federación Interjuntas Chimborazo, jugó un papel realmente interesante para resolver las controversias que, por aguas, surgían entre los usuarios de los sistemas estatales y comunitarios de agua, particularmente de riego.



Imposibilidad o incapacidad de incorporar innovaciones tecnológicas

Quizá la problemática del riego, actividad que aprovecha la mayor cantidad de los usos consuntivos del agua, en el Ecuador entre un 80 y 90%, pueda graficar mejor



como las limitaciones de tecnología de aprovechamiento del agua complejizan más las tensiones sociales por el acceso a este recurso. El riego por aspersión, mucho menos extendido que el riego por gravedad en el país, tiene una eficiencia del riego de un 80% frente al 50 % por inundación, lo que implica un importante ahorro en agua.

El riego por goteo, mucho menos extendido en el Ecuador, a más de utilizar menos agua en la práctica de irrigación, tiene la ventaja de asegurar una importante reducción de la evaporación del suelo y de las pérdidas por percolación, lo que trae una reducción significativa de las necesidades netas y brutas de agua.

De allí que, la falta de inversión pública en la tecnificación y presurización del riego es un aspecto que ha contribuido a agudizar las tensiones sociales por el acceso al agua, como también el desconocimiento y la falta de interés del Estado para el impulso de sistemas tradicionales de captación, almacenamiento y regulación del agua: tapes², albarradas³, tajamares⁴, etc.

² "Tapes", taponamientos con costales de tierra o con latas, en los esteros o cauces menores, para retener el agua en una propiedad. Por lo general, una vez retenida el agua se utiliza una bomba de succión, para conducir el agua al lugar de irrigación.

³ "Albarradas", piscinas artificiales en tierra, para almacenar el agua que será utilizada en épocas de ausencia de lluvias.

⁴ "Tajamar", obra construida en medio de un cauce fluvial, de manera que pueda cortar el agua de la corriente y repartirla.



4: DIFERENCIAS REGIONALES EN LA CONFLICTIVIDAD DEL AGUA

Diferenciación regional en cuanto a la formalización de derechos de agua

Si se da una mirada a la base de datos de la SENA-GUA (2008), se puede constatar que el mayor número de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas se otorgaron en provincias de la Sierra, menos en el Litoral y, mucho menos en la Amazonía. Hasta el año 2008, de las más de 68.000 concesiones de derechos de uso y aprovechamiento de aguas otorgadas en todo el país, al amparo de la Ley de Aguas de 1972, las concesiones otorgadas en la Amazonía para distintos usos apenas sumaban 550.

¿Cómo se explican estas particularidades y diferencias regionales en la formalización de derechos? El alto porcentaje de concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento de agua en la Sierra y, en general, el interés social por formalizar los usos del agua, tienen que ver con las especificidades históricas, geográficas e hidrológicas de esa región: disputas por el agua desde los primeros años de presencia colonial; configuración más clara de intereses antagónicos en torno al agua; mayor presencia del Estado; y, por otro lado, menos disponibilidad de caudales que en las regiones del Litoral y la Amazonía.

Resultado de esta situación, en la Sierra un componente importante de la conflictividad del agua tiene que ver

con un excesivo otorgamiento de derechos de agua, más allá de las posibilidades de oferta hídrica de las cuencas hidrográficas, problema que la gente denomina comúnmente la “sobreconcesión de aguas”.

Por el contrario, en la Costa no es sino hasta a mediados del siglo anterior –inicios de los años 50–, coincidiendo con el boom bananero, que empiezan a presentarse de forma puntual, conflictos por el acceso al agua. En esta región, históricamente el Estado ha tenido menos presencia. Por último, el litoral –con la salvedad de Manabí y Santa Elena– ha estado cubierta por una importante red hidrológica, tanto superficial como subterránea.

Usos del agua y conflictos en el Litoral

Desde mediados de los años 50, en algunas regiones del litoral –como Manabí o la península de Santa Elena–, se volvieron muy comunes los pozos para extraer agua subterránea, los “tapes” y “albarradas”, como prácticas campesinas para enfrentar la carencia de agua y las épocas de sequía. Desde luego, estas prácticas nunca fueron formalizadas; tanto es así que, la Ley de Aguas de 1972 no hizo referencia alguna a la construcción de “tapes” y “albarradas”.

Desde los años 60, con la expansión de cultivos como el banano, el arroz y la caña de azúcar para los ingenios, se incrementaron de forma notable las demandas

de agua en las provincias de Los Ríos, Guayas y El Oro; esas demandas empezaron a ser cubiertas con la construcción de canales de riego, financiados con fondos públicos, así como con la incorporación de bombas de succión.

Desde inicios de los años 90, más o menos, en momentos en que el Ecuador consolidaba “su” proceso de reprimarización de la economía⁵, se multiplicaron las demandas de agua, como resultado del reimpulso que tuvo la agricultura de exportación. En provincias como El Oro, Guayas y Los Ríos, los empresarios agrícolas empezaron a disputar el agua de los campesinos, recurriendo a prácticas abusivas: la construcción de “tapes”, desvíos de causes de ríos y esteros, instalación de bombas de succión, etc. Estas prácticas, pese a su ilegalidad, están ampliamente extendidas en las provincias referidas.

En el sur del litoral, las actividades de explotación minera en cantones como Zaruma y Portovelo (provincia de El Oro) o, de Ponce Enríquez, han sido fuente de conflictos entre productores mineros, artesanales la mayoría de ellos y, poblaciones y productores ubicados aguas abajo.

⁵ “Reprimarización de la economía”. Pasar de una política de industrialización emergente como eje del desarrollo económico de un país, a una política que vuelva a poner en el eje del desarrollo económico a la economía primaria, es decir aquella economía que tiene que ver con la agricultura de exportación, la explotación hidrocarburífera y la explotación minera.

Usos del agua y conflictos en la Amazonía

Desde 1875, la Amazonía ha sufrido las consecuencias de los procesos de colonización y de las lógicas extractivistas que lo acompañan. Durante todo el siglo XX los procesos de colonización dirigida, han implicado una permanente expansión de la frontera agrícola, a costa de la reducción de páramos, bosques y selva amazónica, con todas las implicaciones que ello tiene respecto de procesos erosivos y de contaminación de suelos, mantos freáticos y cursos de agua.

El problema antes referido, se ha agudizado por la lógica extractivista con el que se ha incorporado la Amazonía en la economía nacional y transnacional: la explotación hidrocarburífera, minera y forestal, han destruido ecosistemas y han multiplicado la contaminación de suelos, mantos freáticos y cursos de agua. A lo señalado, habría que sumar la expansión de monocultivos como el de la palma africana en el norte de la Amazonía, desde los años 80 del pasado siglo.

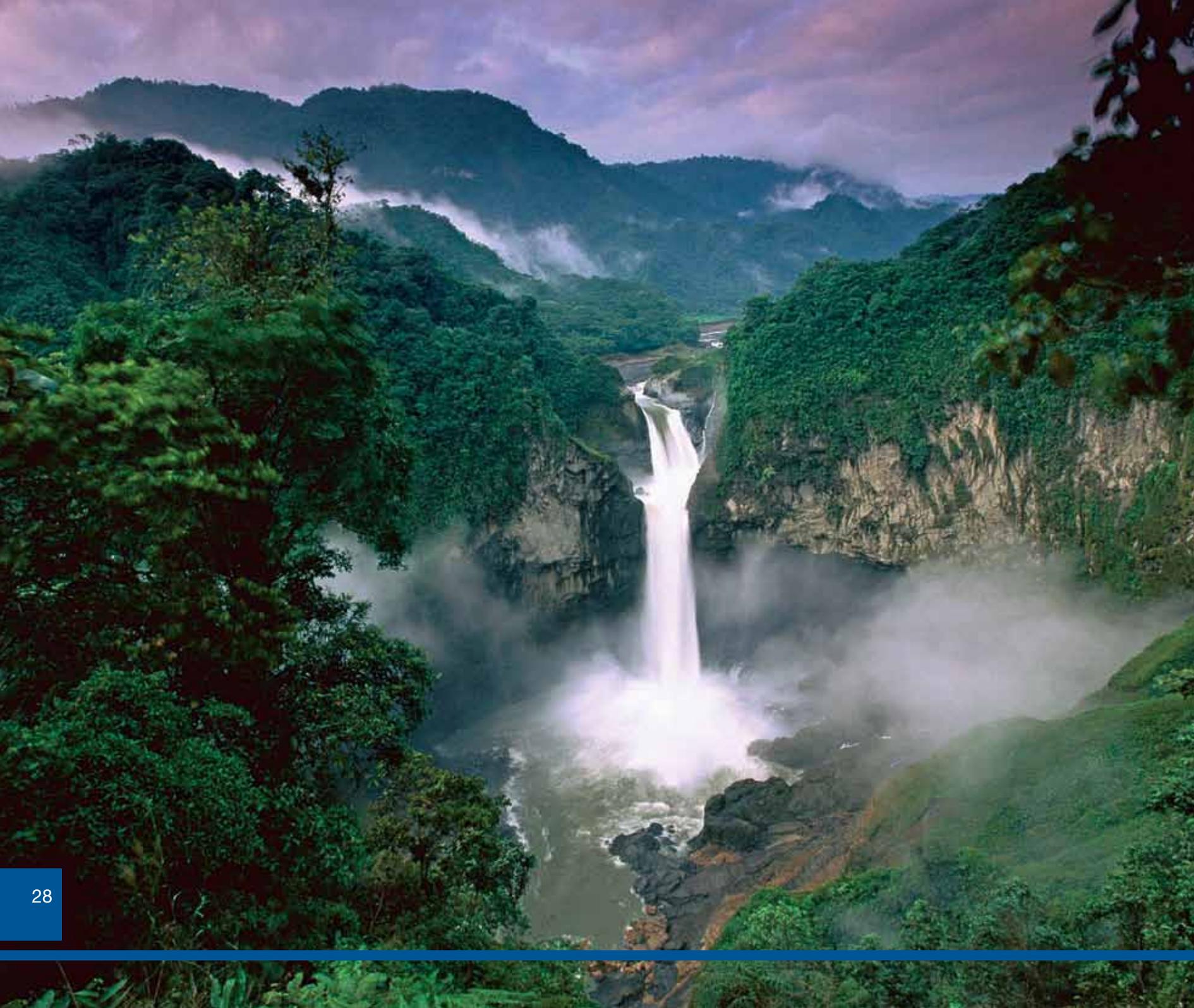
En los últimos años, nuevos problemas en torno al agua se han multiplicado en la Amazonía ecuatoriana (Foro de los Recursos Hídricos. 2009):

- Esta región está viviendo el “boom” de la producción piscícola, pero esta producción no está debidamente regulada.

- Grandes proyectos hidroeléctricos se proyectan en la Amazonía, el más inmediato y, en la actualidad de mayor envergadura es el Coca Codo Sinclair. Es de suponerse que proyectos multilaterales como el de Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) y, en ese marco el desarrollo del eje “Manta – Manaos” multiplicarían los proyectos de generación hidroeléctrica.
- Las cordilleras del Cóndor y Transcutucu aparecen como los futuros emporios mineros, al estilo de la minería de gran escala que ha sufrido Perú en los últimos años. De hecho, en uno de los momentos más álgidos de debate en torno a la nueva Ley de Aguas, las poblaciones amazónicas asumieron un rol protagónico para insistir en la necesidad de que la producción minera a gran escala que el gobierno proyecta, no afecte las aguas de sus territorios.
- Existen distintos proyectos de trasvases de la cuenca amazónica a las cuencas que descargan sus aguas en el Océano Pacífico, ejecutados o planificados. Estos trasvases no han estado exentos de situaciones conflictivas. En la actualidad, la población de Oyacachi, provincia del Napo, mantiene un conflicto con los regantes de los sistemas Gunguilquí y Porotog, de Cayambe, por el trasvase de las aguas del río Oyacachi. Conflicto similar vive el cantón Quijos con la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito (EMAAP-Q).

- La navegación en los ríos amazónicos se ha incrementado de forma considerable, por necesidad de transporte de la misma población o, por incremento de la actividad turística. La ejecución de proyectos en el marco de las iniciativas IIRSA y Manta – Manaos implicarían el aprovechamiento de los ríos amazónicos ecuatorianos como “hidrovías” no solo para el transporte de personas, sino de toda clase de mercaderías. Se advierte de conflictos potenciales entre derechos de navegabilidad y de pesca de las poblaciones indígenas.

Tal problemática se ha expresado en situaciones conflictivas entre poblaciones, municipios y empresas extractivas.



5: EL TRATAMIENTO A LOS CONFLICTOS DE AGUA EN EL NUEVO MARCO LEGAL DE LAS AGUAS

Más allá de las valoraciones que, en general, se pueda tener en torno a la nueva Ley de Aguas (2010), se debe reconocer que ésta le ha dado un tratamiento al tema de los conflictos en torno al agua y, sus posibles mecanismos de resolución.

Con respecto al trámite administrativo para obtener una autorización de uso o aprovechamiento del agua, la nueva Ley mantiene la figura de “audiencia de conciliación” en el caso de que se haya presentado oposición.

Por otro lado, la nueva Ley establece dependencias administrativas de mediación y resolución alternativa de conflictos:

Los conflictos y controversias entre usuarios del agua o entre titulares de las autorizaciones los tramitará y resolverá una dependencia administrativa especializada en mediación y resolución alternativa de conflictos de la autoridad de cuenca. Sin perjuicio de los derechos colectivos.

En general, la nueva Ley establece la posibilidad de que las partes en conflicto puedan someter sus diferencias a cualquier centro de mediación y arbitraje, legalmente establecido:



“Los titulares de autorizaciones de uso o de aprovechamiento económico de agua, de acuerdo con lo previsto en la ley que regule los sistemas de arbitraje y mediación, podrán someter sus diferencias, controversias o conflictos a procesos de mediación en centros de mediación y arbitraje legalmente establecidos.

Las controversias presentes o futuras susceptibles de transacción entre titulares de autorizaciones de uso o de aprovechamiento económicos del agua podrán someterse a la decisión de un centro de arbitraje establecido conforme a la ley.

En todo caso, los acuerdos directos y laudos arbitrales que resuelvan las diferencias y controversias deberán contar con el informe técnico jurídico favorable de la Autoridad de Cuenca competente que previamente tuvo o debió tener conocimiento del caso. Los acuerdos directos y laudos arbitrales deberán notificarse a la autoridad única del agua para su inscripción en el registro público del agua.

En caso de subsistir las divergencias luego de haber agotado los trámites administrativos y



© Era Juliet

arbitrajes las partes en conflicto se someterán a la justicia ordinaria ya sea civil o penal.”

La nueva Ley, reconoce los derechos colectivos sobre el agua por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes. Establece además el reconocimiento a sus formas tradicionales de gestión del agua:

“Los órdenes consuetudinarios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades con relación al acceso, uso, usufructo y distribución del agua, constituyen normas de administración interna, para el ejercicio de los derechos colectivos en relación con el agua.”

Pero además, reconoce la posibilidad de que estos pueblos, nacionalidades y poblaciones afrodescendientes resuelvan sus diferencias según sus normas consuetudinarias:

“Las comunas, comunidades, nacionalidades y pueblos indígenas, afrodescendientes, montubios y organizaciones campesinas podrán resolver las divergencias y controversias que se suscitaren internamente entre sus miembros con relación al acceso o distribución del agua, de conformidad con sus normas consuetudinarias.”



© Pietro Graziani



6: A MODO DE CONCLUSIONES

Además de los trabajos bibliográficos y documentales referidos en este ensayo, hay varios artículos, publicados e inéditos. Sin embargo, la producción académica e institucional sobre la conflictividad en torno al agua en nuestro país, no guarda relación con la conflictividad registrada, ya cuantitativamente como en la diversidad de su causalidad, así como en la extensión territorial que prácticamente ha abarcado todo el territorio nacional.

De hecho, salvo valiosas excepciones, en el país no ha existido una práctica generalizada de seguimiento y sistematización de los conflictos en torno al agua. Tampoco se ha contado en el país con centros de mediación de conflictos, especializados en el tema del agua (con la salvedad del Centro de Interjuntas en Riobamba).

Varios de los ensayos revisados ubican los conflictos en torno al agua como contingencia, como derivación de la ineptitud burocrática, o como falta de adecuados espacios de negociación; no son vistos en su dimensión de contradicción social y, de materialización de lógicas de exclusión. De allí, la insistencia de muchos de los autores y ensayistas en categorías como las de gobernanza y gobernabilidad del agua o, de gestión concertada de los recursos hídricos.

Tales categorías o enfoques como gustan denominar algunos, si no abordan las cuestiones estructurales que explican condiciones de desigualdad y exclusión en el

acceso de poblaciones a recursos básicos y estratégicos como el agua, pierden potencialidad explicativa y propositiva; y, por el contrario terminan convirtiéndose en artificio retórico. Un interesante ensayo (García, Alberó y otros. 2003) en torno a lo que pasó a conocerse como la “guerra del agua” en Cochabamba (Bolivia) en el año 2000, da cuenta de cómo el pacto de gobernabilidad “Compromiso por Bolivia”, de 1997, “*fue un artificio que expresó la exclusión de los afectados, formalmente no reconocidos. En el caso de las definiciones políticas respecto al tema del agua, el pacto ligó a los partidos políticos de la coalición (ADN, MIR, UCS, NFR) con las decisiones políticas del ejecutivo con la pretensión de garantizar su cumplimiento vertical y sin interferencias. Así también, el copamiento de esos partidos de las instituciones regionales directamente involucradas en la temática (...).*”



El ensayo que se está citando, advierte en general en torno a las construcciones discursivas de los sujetos en los conflictos por el agua en la Bolivia de inicios de esta década:

“... las posiciones discursivas evidencian los intereses políticos, las actitudes y comportamientos que explican las formas y estilos de hacer política. Revela la formación y la pervivencia de una cultura que evita utilizar la política para resolver conflictos y tiende a prácticas clientelares, patrimoniales y autoritarias, al tiempo que reclama y exige el tratamiento y la discusión de las políticas públicas en el espacio público (...).”

Lo señalado para Bolivia bien pudiera servir para comprender las construcciones discursivas de las partes en conflicto en una sociedad como la nuestra, en donde prima la “descalificación” del contradictor y no la fundamentación, el sustento que legitime la lucha por derechos y la “justicia hídrica” (Boelens).

En la presentación de este trabajo, se decía que la nueva Ley de Aguas puede contribuir a atenuar las expresiones de la conflictividad en torno al agua; sin embargo,

es de suponer que mientras los patrones de acumulación y desarrollo económico estén vinculados a lógicas rentistas y extractivistas, en un escenario marcado por el calentamiento global, los conflictos del agua podrían llegar a agudizarse dramáticamente. Tal señalamiento no quiere inscribirse en las visiones pesimistas – catastróficas de las “futuras guerras por el agua”, puesto que tal afirmación no considera la capacidad de la humanidad para generar cambios trascendentales, ese “otro mundo posible” que reclaman amplios sectores, dentro y fuera de nuestro país.

Por último, vale recalcar la importancia que tiene en muchas zonas del país, en la búsqueda de solucionar conflictos derivados de la escasez de agua, la recuperación de tecnologías tradicionales de almacenamiento y regulación del agua, como las ya mencionadas (tapes, albarradas, tajamares, etc.); así como igual importancia tiene el desarrollo de nuevas tecnologías, sustentables y accesibles, para la captación de aguas de pozos someros.

Nada de lo señalado tendría trascendencia práctica si no va acompañado de políticas claras, participativas e integrales de manejo de las cuencas hidrográficas.



FUENTES DE CONSULTA

- CÁRDENAS, César; y,
DELGADO, Miguel (2006) “Impactos de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en Guayaquil”. En: “Documentos de Discusión”. Memorias del cuarto encuentro nacional del Foro de los Recursos Hídricos. Guayaquil, 2006.
- FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (2009)
“Problemas actuales y potenciales de los ríos de la cuenca amazónica ecuatoriana en el contexto del debate de la nueva ley de aguas”. Documento interno de discusión.
- DÁVILA, Gloria; y,
OLAZÁVAL, Hugo (2006). “De la mediación a la movilización social”. Prólogo de Rutgerd Boelens. Coedición INTERJUNTAS, WALIR, IEP, Abya Yala. Quito.
- GARCÍA, Alberto;
GARCÍA, Fernando; y,
QUITÓN, Luz (2003) “La guerra del agua en Cochabamba”. Fundación PIEB. La Paz.
- GAYBOR, Antonio (2008) “El despojo del agua”. Foro de los Recursos Hídricos. Quito.
- GRANDA, Alicia;
DUBLY, Alain; y,
BORJA, Germania (2004) “Agua, vida y conflicto. Panorama social del agua en el Ecuador”. Corporación Editora Nacional – Comisión Ecuménica de Derechos Humanos. Quito.
- JOINER, Emily (2006) “Agüita amarilla”. Movimiento Mi Cometa. Guayaquil
- POESCHEL – RENZ, Ursula (2001)
“No quisimos soltar el agua”. Ediciones Abya Yala, Imprefepp, Graphuss. Quito.
- SENAGUA (2008) “Plan Nacional del Agua”.
Base informática sobre derechos de agua otorgados.
- SIPAE (2008) ¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos. Quito.
- SIPAE (2010) Tierra y agua: interrelaciones de un acceso inequitativo. Quito.
- TERÁN, Juan Fernando;
VILLARREAL, José; y,
GALARZA, Jaime (2005) “Tendencias internacionales de la participación privada en agua y saneamiento y sus implicaciones para Ecuador”. En: “Documentos de Discusión”. Memorias del tercer encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos. Quito, 11 y 12 de noviembre del 2004.
- VARIOS AUTORES (2008) “Agua, energía y derechos de los pueblos”. FIAN. Portoviejo.

PROGRAMA REGIONAL
ECOBONA



inter
cooperation



Por 20 años, entre 1988 e inicios del año 2008, en el Ecuador, en materia de aguas, se aplicaron las políticas del denominado “ajuste hídrico”; es decir, las políticas de ajuste estructural y estabilización macroeconómica sugeridas por los organismos financieros multilaterales, en el ámbito de las políticas públicas del agua.

Mientras en un primer momento, se pretendió que tales políticas sean aderezadas con referencias a la gestión integrada de los recursos hídricos; en un segundo momento, tales políticas pretendieron ser aderezadas con apelaciones discursivas a las concepciones de gobernanza y gobernabilidad del agua.

Sin embargo, las políticas del ajuste hídrico ni crudas ni aderezadas lograron frenar los conflictos en torno al agua; antes, más bien, los expandieron. De hecho, en el año 2008, al iniciar sus actividades, se le trasladó a la SENAGUA el peso muerto de cerca de 40.000 trámites no resueltos, que equivalen a igual número de conflictos. (SENAGUA, 2008).

En este breve ensayo se pretende realizar una revisión a las características generales que tuvieron los conflictos de agua.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE

www.bosquesandinos.info